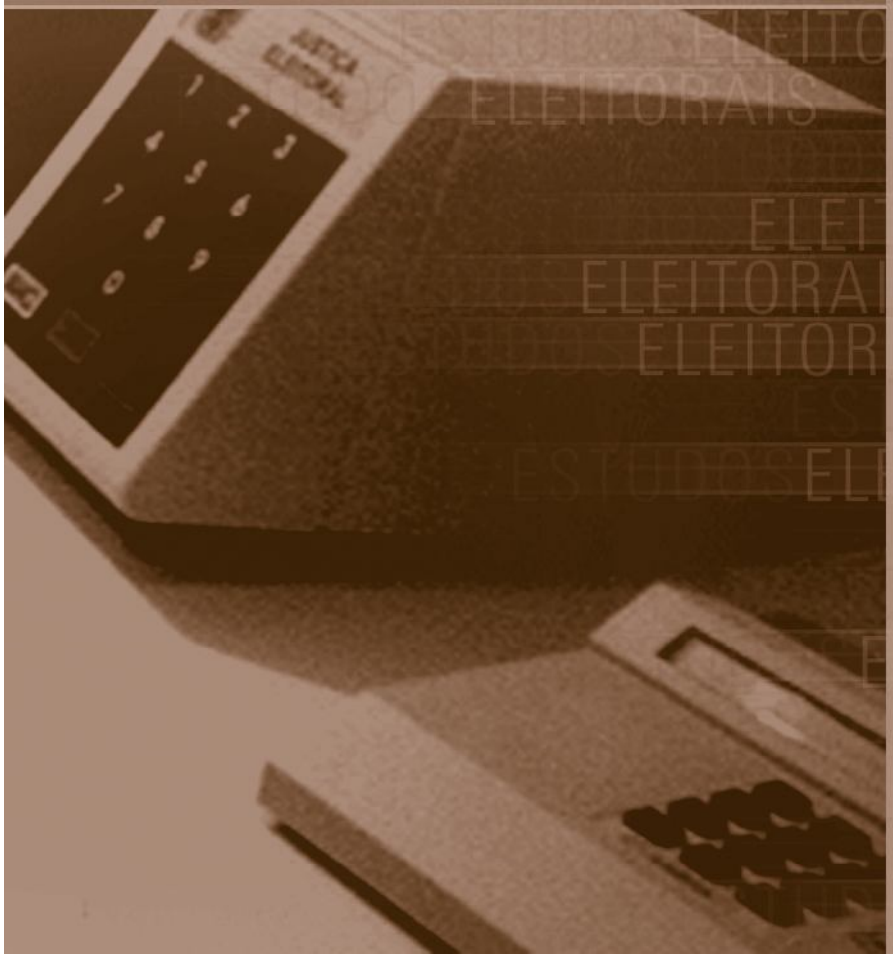
TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 3 maio/ago. 2006







Estudos Eleitorais

Secretaria de Gestão da Informação
Volume 2 Número 3
maio/ago. 2006

© 1997 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Diretor-Geral da Secretaria
Dr. Athayde Fontoura Filho

Secretaria de Gestão da Informação
SAS – Praça dos Tribunais Superiores
Bloco C, Edifício Sede, Térreo
70096-900 – Brasília/DF
Telefone: (61) 3316-3272
Fac-símile: (61) 3316-3359

Editor: Walter Costa Porto

Editoração: Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip)
Projeto gráfico: Luciano Carneiro

ISSN: 1414–5146

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. n. 1 (1997) – . – Brasília : TSE, 1997- v. ; 24cm.

Quadrimestral.
Revista interrompida no período de: maio 1998 a dez. 2005.

1. Direito eleitoral – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior Eleitoral.

CDD 341.2805

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente
Ministro Marco Aurélio

Vice-Presidente
Ministro Cezar Peluso

Ministros
Ministro Carlos Ayres Britto
Ministro Cesar Asfor Rocha
Ministro José Delgado
Ministro Caputo Bastos
Ministro Gerardo Grossi

Procurador-Geral Eleitoral
Dr. Antonio Fernando Souza

Vice-Procurador-Geral Eleitoral
Dr. Francisco Xavier Pinheiro Filho

Na apuração deste último pleito, o Tribunal Superior Eleitoral bateu seu recorde histórico, com a totalização, já às 19 horas do dia 29 de outubro, data da realização do segundo turno da eleição, de 90% dos votos. Mais do que apenas garantir a celeridade da apuração, o sistema vigente reflete o aprimoramento de sua Justiça especializada.

E o grande protagonista do pleito foi o eleitor. Em um ambiente marcado por denúncias quanto ao exercício dos mandatos eletivos, ele exerceu, nas urnas, o julgamento requerido pela sociedade e externado pela mídia.

Nesse contexto, são precisas as observações trazidas nos dois artigos que abrem este número.

O primeiro, de autoria de Henrique Neves da Silva, trata do art. 14, § 9º, da Constituição, referente à moralidade para o exercício dos postos eletivos.

O segundo, do Professor Palhares Moreira Reis, recorda o *recall* – a revogação dos mandatos eletivos pelo eleitor – no Direito brasileiro. Notícias recentes dão conta de que o instituto, mais adequado ao sistema distrital, está sendo lembrado na reforma política agora em discussão no Congresso.

No terceiro artigo, o saudoso Olavo Brasil de Lima Junior, professor dos programas de pós-graduação do Iuperj, recorda a crítica e a proposta de Gilberto Amado ao nosso sistema de representação política. Falecido em 1969, o embaixador Gilberto Amado deixou, em volumes de ensaios e de memórias, expressiva documentação sobre sua época e a mais crua análise de nossa Primeira República em que, segundo ele, "as eleições eram falsas mas a representação era verdadeira."

A seção *Debate* trata do mecanismo trazido pela Lei nº 9.096, de 1995, e que se denominou, na imprensa e nas discussões parlamentares, de "cláusula de desempenho". Visava ela restrições aos partidos que não alcançassem certo patamar de votos. Mas, já composta a revista, o Supremo Tribunal Federal, julgando duas ações diretas de inconstitucionalidade, por unanimidade, afastou a possibilidade de sua aplicação.

Na seção *Memória*, trazem-se textos de Machado de Assis que, com a "graça dançarina" de seu estilo, descreve o panorama eleitoral de fins do século XIX, tempos em que, embora se buscasse "a verdade eleitoral", esbarrava-se ante "vícios e paixões, que as leis não podem eliminar."

Finalmente, a seção *O Brasil por estrangeiros* traz a tradução de trecho de recentíssimo livro do ex-embaixador da França no Brasil, Alain Rouquié,

um estudioso da cena política da América Latina, que, numa extensão das teses de Victor Nunes Leal, refere-se a um coronelismo urbano, florescendo, por exemplo, no contexto de penúria de nossas favelas.

O Editor

Sumário

A vida pregressa dos candidatos e a moralidade para o exercício do mandato 9
Henrique Neves da Silva

O *recall* no Direito brasileiro 33
Palhares Moreira Reis

Gilberto Amado e o sistema de representação política: a crítica e a proposta 41
Olavo Brasil de Lima Junior

DEBATE

Cláusula de bloqueio, de barreira, de desempenho 65

Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar 67
Katia de Carvalho

A cláusula de barreira na Alemanha 79
João Paulo Saraiva Leão Viana

MEMÓRIA

Machado de Assis e o voto 101

O BRASIL POR ESTRANGEIROS

Coronelismo e representação 129
Alain Rouquié

A VIDA PREGRESSA DOS CANDIDATOS E A MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO

Henrique Neves da Silva
Advogado em Brasília. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral.

Tal como em eleições passadas, retorna-se à discussão sobre a possibilidade de ser negado o registro de candidatura de pessoas que não apresentariam uma vida pregressa condigna com o cargo que pretendem disputar.

A "ira cívica" – como já se chamou o sentimento de repulsa da nação aos acumulados escândalos políticos e criminais dos últimos meses – estaria a reclamar uma ação ou reação do Poder Judiciário, em especial do Tribunal Superior Eleitoral, como meio de impedir a disputa eleitoral por pessoas notoriamente *envolvidas em atividades suspeitas*.

O clamor popular, sempre invocado na defesa dos ideais maiores do Estado, já foi, historicamente, escudo para ações contra a própria humanidade e serviu como fundamento para extirpar os opositores da situação.

Sob a alegação dos *fundamentos e propósitos que visavam a dar ao país um regime que, atendendo às exigências de um sistema jurídico e político, assegurasse autêntica ordem democrática, baseada na liberdade, no respeito à dignidade da pessoa humana, no combate à subversão e às ideologias contrárias às tradições de nosso povo, na luta contra a corrupção, buscando, deste modo, "os meios indispensáveis à obra de reconstrução econômica, financeira, política e moral do Brasil, de maneira a poder enfrentar, de modo direto e imediato, os graves e urgentes problemas de que depende a restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa pátria",** editou-se, em 13 de dezembro de 1968, o Ato Institucional nº 5.

* NE: A citação reportada no AI 5, de 13 de dezembro de 1968, refere-se ao preâmbulo do AI 1, de 9 de abril de 1964.

A situação histórica atual é diversa, e os propósitos da discussão sobre o tema são nitidamente díspares daqueles alegados em outras épocas.

O que se percebe é que, com a reabertura da discussão sobre a vida pregressa e a moralidade dos candidatos para o exercício dos mandatos populares, pretende-se garantir a máxima eficácia dos princípios constitucionais e dos relevantes valores do Estado democrático de direito.

Realmente, não há como ser afastado o sentimento de angústia e a preocupação com a coisa pública, agravados pelos diversos episódios recentes do cenário político e criminal brasileiro, os quais merecem profunda investigação e exemplar decisão.

AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE E AS INELEGIBILIDADES

É célebre, no Direito Eleitoral, o artigo do Ministro José Carlos Moreira Alves, *Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades*, publicado, entre outros, pela Editora Universidade de Brasília nos *Estudos de Direito Público em homenagem a Aliomar Baleeiro*.[1]

Nele, o professor Moreira Alves enfrentava o tema da constitucionalidade do § 3º do art. 67 da então Lei Orgânica dos Partidos Políticos que, segundo alguns, estaria criando uma nova forma de inelegibilidade ao estabelecer o prazo de dois anos de filiação para que aquele que ingressara em determinado partido político pudesse concorrer. (Atualmente esse prazo é de um ano.)

Para enfrentar a questão, o autor, com base na doutrina comparada, distinguia os *pressupostos de elegibilidade* das *inelegibilidades*, sintetizando que:

> Não há que confundir, em face de nosso sistema constitucional, pressupostos (ou condições) de elegibilidade e inelegibilidades, embora a ausência de qualquer daqueles ou incidência de qualquer destas impeça alguém de poder candidatar-se a eleições municipais, estaduais ou federais. Pressupostos de elegibilidade são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer às eleições. Assim, estar no gozo de direitos políticos, ser alistado como eleitor, estar filiado a partido político, ter sido escolhido como candidato do partido a que se acha filiado, haver sido registrado, pela Justiça Eleitoral, como candidato por esse partido.
>
> Já as inelegibilidades são impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer às eleições, ou – se supervenientes ao registro ou se de natureza

[1] ALVES, José Carlos Moreira. Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades. In: *Estudos de direito público em homenagem a Aliomar Baleeiro,* Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1976. p. 225-232.

> constitucional – servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito. Não podem eleger-se, por exemplo, os que participam de organização cujo programa ou ação contraria o regime democrático; os declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis; os que tiverem seus bens confiscados por enriquecimento ilícito.
> Portanto, para que alguém possa ser eleito precisa preencher pressupostos (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir essas duas espécies de requisitos – o positivo (preenchimento de pressupostos) e o negativo (não-incidência em impedimentos) – não poderá concorrer a cargo eletivo.[2]

Com a proclamação da Constituição de 1988, a distinção entre as condições de elegibilidade e as inelegibilidades foi adotada no próprio texto da Carta, especificamente em seu art. 14, que inicia dizendo: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]" e, em seguida, no § 3º, enumera taxativamente as condições de elegibilidade, ou seja, os requisitos necessários para que o cidadão possa se inscrever como candidato.

No atual sistema brasileiro, são condições de elegibilidade, na forma da lei: a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima (35 anos para presidente, vice-presidente e senador; 30 anos para governador e vice-governador; 21 anos para deputado federal, estadual ou distrital e prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e 18 anos para vereador).

Assim, aquele que reúna essas condições adquire o direito de ser elegível e, conseqüentemente, de ser registrado como candidato nas eleições. Mas, além de preencher essas condições, é necessário que não incida em nenhuma das hipóteses de inelegibilidade, as quais, se configuradas, impedem a disputa eleitoral.

O art. 14 da Constituição Federal enumera algumas situações de inelegibilidade, apontando como inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos (§ 4º); aqueles que tenham exercido até dois mandatos para o mesmo cargo de chefia do Poder Executivo (§ 5º); os que não tenham se afastado do exercício dos cargos de chefia do Poder Executivo, para disputar outros cargos, nos seis meses que antecedem o pleito (§ 6º); o cônjuge e os parentes até segundo grau no território do titular, substituto ou sucessor dos cargos de chefia do Executivo, salvo se candidato à reeleição (§ 7º).

[2] Ibid., p. 228.

Além das situações que expressamente indicou, a Constituição da República transferiu ao legislador complementar a possibilidade de criação de outras hipóteses de inelegibilidade, como se vê do § 9º do art. 14, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1994:

> § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.[3]

Aqui surge, então, pela primeira vez no texto constitucional em vigência, o tema relativo à proteção da probidade administrativa e a *moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato*.

Pelo dispositivo constitucional, nota-se que o tema da moralidade para o exercício do mandato está ligado às inelegibilidades, e não às condições de elegibilidade. E nem poderia ser o contrário. O § 9º do art. 14 não cuida de estabelecer um pressuposto genérico – não se diz que somente as pessoas de moral ilibada poderiam ser candidatas – mas, isto sim, aponta os parâmetros e valores constitucionais a serem observados pelo legislador complementar no momento de estabelecer, por lei complementar, *outros casos de inelegibilidade*.

O estabelecimento de um princípio constitucional impõe ao Congresso Nacional a edição de uma lei complementar que especifique hipóteses de inelegibilidade para *proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*.

Discute-se, agora (e novamente), a auto-aplicabilidade desse princípio.

A AUTO-APLICABILIDADE DO § 9º DO ARTIGO 14 DA CF OS PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS

Como já se disse, a discussão da auto-aplicabilidade do § 9º do art. 14 da Constituição Federal não é nova, mas sempre é reaquecida na fase do registro de candidaturas.

---

[3] BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 4, de 1994. Ementa. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 jun. 1994. Seção 1, p. 8289.

O Tribunal Superior Eleitoral tem entendimento consolidado. O Enunciado nº 13 da súmula de sua jurisprudência predominante estabelece:

> *Não é auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94.*[4]

Este verbete foi votado e publicado em outubro de 1996. Na raiz da súmula estão os recursos eleitorais especiais nºs 12.082,[5] relator Ministro Diniz de Andrada, 4.8.94; 12.107,[6] relator Ministro Flaquer Scartezzini, 6.8.94; e 12.081,[7] relator Ministro Flaquer Scartezzini, 6.8.94.

Desde a edição da Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994, o tema da auto-aplicabilidade dos princípios constitucionais tem sido debatido e negado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Em verdade, a discussão sobre este tema já se travava na Constituição de 1967, com a redação de suas sucessivas emendas.

Examinando, justamente, a vida pregressa do candidato, o Ministro José Geraldo Rodrigues Alckmin, em 1976, já destacava que:

> [...] os casos de inelegibilidade que visam a preservar a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, levando em consideração a vida pregressa do candidato, são os estabelecidos em lei complementar. Não cabe à Justiça Eleitoral, não ocorrente qualquer dos casos previstos da LC nº 5/70, declarar inelegibilidade com fundamento em que a vida pregressa do candidato não o recomenda para o exercício do cargo. (REspe nº 4.503, Acórdão nº 5.902, *BE* 303-1-805.)

Da mesma forma, naquela época se negava recurso contra a expedição de diploma quando o recurso se baseava apenas em fatos não referidos pela Lei de Inelegibilidades vigente (RCEd nº 315, rel. Min. Carlos Eduardo de Barros Barreto, *BE* 287-1-233).

---

[4] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 13. Não é auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94. *Diário da Justiça*, Brasília, DF, 28, 29, 30 out. 1996.

[5] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 12.082, de 4 de agosto de 1994. Registro. Impugnação. Art. 14, § 9º c.c. art. 37, § 4º, da Constituição. Inexistência de aplicação imediata. Exigência de lei infraconstitucional. Recurso a que se nega provimento. Disponível em: < http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/>. Acesso em: mar. 2006.

[6] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 12.107, de 6 de agosto de 1994. Registro. Deferimento. Impugnação. Vida pregressa. Fatos desabonadores. Inelegibilidade. (CF, art. 14, § 9º). Não pode prosperar a impugnação arrimada em normas constitucionais que não são auto-aplicáveis, a depender de lei complementar, ainda não editada. Disponível em: < http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/>. Acesso em: mar. 2006.

[7] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 12.081, de 6 de agosto de 1994. Registro. Deferimento. Impugnação. Vida pregressa. Fatos desabonadores. Inelegibilidade. (CF, art. 14, § 9º). Não pode prosperar a impugnação arrimada em normas constitucionais que não são auto-aplicáveis, a depender de lei complementar, ainda não editada. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/>. Acesso em: mar. 2006.

Já, sob a ótica da Constituição de 1988, com a redação revista pela Emenda nº 4/94, o Tribunal manteve a jurisprudência sumulada do Tribunal, lembrando que "a vida pregressa do candidato só pode ser considerada para efeito de inelegibilidade quando lei complementar assim estabelecer" (REspe nº 13.031, rel. Min. Francisco Rezek, *RJTSE* 8-2-282).

Igualmente, o Ministro Eduardo Ribeiro lembrava que eventual hipótese de inelegibilidade e sua respectiva ofensa somente poderiam ser apuradas diante do texto da lei complementar, e não diretamente do texto constitucional (REspe nº 12.889, psess 12.9.96),[8] ao qual não se reconhecia a auto-aplicabilidade (REspe nº 14.604, rel. Min. José Eduardo Rangel de Alckmin, psess 17.10.96).

O entendimento não se alterou em 2000.[9]

Nem em 2002, quando, entre outros, o Ministro Sepúlveda Pertence registrou que "o art. 14, § 9º, da CF não é auto-aplicável: depende de lei complementar que tipifique os casos de inelegibilidade decorrentes das diretivas ali estabelecidas". (REspe nº 19.959, psess 3.9.2002.)[10]

---

[8] BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Acórdão nº 12.889, de 12 de setembro de 1996. Inelegibilidade. Constituição Federal. Alegação. Ofensa. Falta. Prequestionamento. Matéria de fato. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/>. Acesso em: mar. 2006.

[9] "Agravo regimental. Recurso especial. Registro de candidato. Inelegibilidade. Condenação por crime de desobediência e resistência. Inaplicabilidade do art 1º, I, *e,* da LC nº 64/90. 1. Os crimes de resistência e desobediência não estão no elenco relativo à proteção da probidade administrativa e da moralidade para exercício de mandato.

Não incide o art. 1º, I, *e,* da LC nº 64/90. 2. Incidência da Súmula nº 13 do TSE. Agravo improvido. (REspe nº 17.141, rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* 16.3.2001.)

Inelegibilidade. Vida pregressa. Conduta desabonadora. Constituição da República, art. 14, § 9º. Súmula nº 13 do TSE. 1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável. 2. Necessidade de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato poderá levar à sua inelegibilidade, bem como os prazos de sua cessação. 3. Recurso provido para restabelecer o registro da candidatura. (REspe nº 17.666, rel. Min. Fernando Neves da Silva, psess 29.9.2000.)

Inelegibilidade. Condenação criminal não transitada em julgado. Constituição da República, art. 14, § 9º. Súmula nº 13 do TSE. 1. A existência de sentença criminal condenatória, sem trânsito em julgado, não é suficiente para ocasionar inelegibilidade. 2. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável. 3. Necessidade de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato poderá levar à sua inelegibilidade, bem como os prazos de sua cessação. 4. Recurso provido para julgar improcedente a impugnação e deferir o registro da candidatura. (REspe nº 18.047, rel. Min. Fernando Neves da Silva, psess 29.9.2000.)"

[10] "No mesmo sentido, em 2002: Recurso especial recebido como ordinário. Registro de candidatura. Deferimento. Inelegibilidade. Não-ocorrência. Condenação criminal sem trânsito em julgado não é apta a ensejar inelegibilidade (precedente do TSE: Ac. nº 536, rel. Min. Fernando Neves, publicado em sessão de 8.8.2002). (REspe nº 20.247, rel. Min. Sepúlveda Pertence, psess 20.9.2002.)

Registro de candidato. Ações criminais. Ausência de condenação com trânsito em julgado. Inelegibilidade. Vida pregressa. Necessidade de norma que regulamente o art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Aplicação da Súmula nº 13 do TSE. Recurso improvido. 1. O art. 14, § 9º, da Constituição limita-se a ensejar que, por meio de lei complementar, sejam estabelecidos outros casos de inelegibilidade, além dos que ela própria previu. A impossibilidade de candidatar-se poderá decorrer da incidência da lei assim elaborada; não diretamente do texto constitucional. (REspe nº 20.115, rel. Min. Fernando Neves da Silva, psess 11.9.2002.)

Inelegibilidade. Vida pregressa. Conduta desabonadora. Constituição da República, art. 14, § 9º. Súmula nº 13 do TSE. 1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é auto-aplicável. 2. Necessidade de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato poderá levar à sua inelegibilidade, bem como os prazos de sua cessação. 3. Recurso ordinário provido para deferir o registro da candidatura (RO nº 536, rel. Min. Fernando Neves da Silva, psess 8.8.2002).

I. Inelegibilidade: eficácia limitada do art. 14, § 9º, da Constituição, da qual decorre a impossibilidade de extrair inelegibilidades a partir de indicativos da improbidade do candidato, não tipificados em lei complementar. [...]. (RO nº 641, rel. Min. Sepúlveda Pertence, psess 20.9.2002.)

Em 2004, o Tribunal continuou mantendo o entendimento de que "a simples condenação em ação popular não gera inelegibilidade por vida pregressa, por não ser auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94, nos termos da Súmula-TSE nº 13". (REspe nº 23.347, rel. Min. Caputo Bastos, psess 22.9.2004.)[11]

Agora, diante das eleições de 2006, é certo que o Tribunal Superior Eleitoral retomou a discussão sobre o tema, no julgamento do RO nº 1.069, apesar de já existirem ao menos[12] quatro pronunciamentos monocráticos sobre o tema,[13] *com trânsito em julgado*.

A existência de pronunciamentos sobre o tema referente à eleição em curso, ainda que monocráticos, enseja uma maior cautela para que se promova a modificação da jurisprudência da Corte, a qual, aliás, há mais de trinta anos reconhece a não-auto-aplicabilidade dos princípios constitucionais e a impossibilidade de se reconhecer inelegibilidade fora das hipóteses previstas na própria Constituição ou na Lei de Inelegibilidades.

Registro de candidato. Ações criminais. Ausência de condenação com trânsito em julgado. Inelegibilidade. Vida pregressa. Necessidade de norma que regulamente o art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Aplicação da Súmula nº 13 do TSE. Recurso improvido. 1. O art. 14, § 9º, da Constituição limita-se a ensejar que, por meio de lei complementar, sejam estabelecidos outros casos de inelegibilidade, além dos que ela própria previu. A impossibilidade de candidatar-se poderá decorrer da incidência da lei assim elaborada; não diretamente do texto constitucional. (REspe nº 20.115, rel. Min. Fernando Neves da Silva, psess 11.9.2002.)"

[11] No mesmo sentido, os despachos monocráticos no RO nº 891, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, *DJ* 11.8.2005 . "O TRE de Rondônia concluiu que, embora não transitada em julgado a decisão condenatória, a circunstância de haver condenação por crime contra a administração pública inabilita o candidato ao exercício do mandato. Aplicou, então, a sanção de inelegibilidade por entender ser prevalente, no caso, o princípio da moralidade quando em oposição ao princípio da presunção de inocência, e conferiu ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal *status* de norma auto-aplicável, conclusão essa em confronto com o enunciado da Súmula-TSE nº 13 [...]"; REspe nº 24.237, rel. Min. Peçanha Martins, psess 1º.10.2004 a "[...] Na linha da jurisprudência desta Corte, o art. 14, § 9º, da Constituição Federal não é auto-aplicável. Nesse sentido alinho a ementa do REspe nº 17.666/AC, rel. Min. Fernando Neves, publicado na sessão de 29.9.2000 [...]"; REspe nº 23.063, rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, psess 27.9.2004; "[...] o legislador derivado, à luz do texto constitucional, não estava compelido a dispor sobre inelegibilidades, mas, tão-somente, sobre elas dispor, segundo seu juízo de conveniência e oportunidade. O § 9º do art. 14 da Constituição Federal não contempla norma mandatória ao legislador derivado, apenas faculta-lhe a edição de norma que cuide do tema inelegibilidade. Todavia, ao dispor sobre a matéria, o constituinte restringiu o campo de atuação normativa do legislador, ao determinar que, no tocante ao tema, estivesse limitado a proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato. Em outras palavras, ao permitir que o legislador disciplinasse por lei complementar o instituto da inelegibilidade, não lhe facultou criar, ao seu alvedrio, outras hipóteses, que não estivessem limitadas ao campo da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato. [...] Não há, com a mais respeitosa vênia, nenhuma outra limitação. Muito menos a de que o legislador dispusesse, como entendeu, de contemplar a ressalva que se contém na alínea *g*, parte final. O legislador, nesse campo, era soberano para cuidar do tema, não se permitindo, em homenagem ao princípio da separação de poderes, que o Poder Judiciário venha apreciar os motivos que orientaram o legislador a dispor como dispôs [...]".

[12] Conforme apurado em rápida pesquisa.

[13] REspe nº 26.350, rel. Min. José Gerardo Grossi, *DJ* 29.8.2006. "Pretende-se, no recurso, a auto-aplicabilidade do art. 14, § 9º, da Constituição Federal com o reconhecimento de uma nova inelegibilidade, considerada a vida pregressa do candidato, em observância ao princípio da moralidade pública. A matéria encontra-se sumulada por esta Corte. Dispõe o Enunciado nº 13 da súmula do TSE que não é auto-aplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94. É assente na jurisprudência deste Tribunal que o dispositivo constitucional depende de lei complementar que tipifique os casos de inelegibilidade decorrentes das diretivas ali estabelecidas. No REspe nº 20.247/RO, sessão de 19.9.2002, o e. Min. Sepúlveda Pertence acolheu manifestação da Procuradoria-Geral Eleitoral e assentou: Transcrevo trecho nuclear do parecer da Procuradoria sobre a matéria (fls. 215-216): '[...] 9. A decisão recorrida prestigia a presunção de inocência. Toda a argumentação delineada no recurso, apesar de indicar

O entendimento consolidado no Verbete nº 13 da súmula de jurisprudência do TSE não é apenas daquele egrégio Tribunal. O Supremo Tribunal Federal, como guardião e intérprete maior da Constituição da República, também reconheceu que as disposições do § 9º do art. 14 da referida Carta não são auto-aplicáveis.

Neste sentido, o Ministro Maurício Corrêa, ao despachar a Ação Originária nº 753, do Acre (*DJ* 17.10.2000), assentou:

> [...] a restrição à capacidade eleitoral passiva pressupõe o trânsito em julgado de decisões condenatórias e já decidiu o Supremo Tribunal Federal que o art. 14, § 9º, da Constituição Federal não cria hipótese de inelegibilidade por falta de probidade e moralidade administrativa transparente na vida pregressa do candidato, mas determina que a lei complementar o faça, integrando o regime de inelegibilidade da ordem constitucional (*JTSE* 8/97/283; ADI nº 1.493, Sydney Sanches, *DJU* 6.12.96; AgRag nº 165.332, Ilmar Galvão, *DJU* de 18.8.95). Desse modo, enquanto não for editada a lei complementar, a vida pregressa do candidato não pode ser considerada causa de inelegibilidade (*JTSE* 9/98/175).

Dos precedentes citados no despacho parcialmente transcrito, merece ser destacada a ementa do AgRag nº 165.332:

> Ementa: Eleitoral. Ex-prefeito. Candidato a deputado federal. Impugnação. Inelegibilidade fundada na sua vida pregressa e na rejeição de suas contas. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal: norma dependente de integração legislativa.

posicionamento honorável, esbarra no princípio da legalidade. A Constituição Federal traz, efetivamente, uma série de regras destinadas a prestigiar a moralidade pública. Todavia, no que toca especificamente ao exercício de mandato eletivo, prevê o tratamento exauriente da matéria em lei complementar, que ainda não foi elaborada. 10. A eficácia limitada da norma prevista no art. 14, § 9º, da Lei Fundamental, não foi desenvolvida, até o momento, por norma posterior. Não há, sob essa expressão, como se apontar a falta de moralidade de particular que se sujeita ao processo eletivo, impedindo-o de participar do certame. Tal procedimento importaria em inconstitucional conduta, significando inclusive a invasão de seara própria do Poder Legislativo – a quem cabe tratar do tema – pelo Poder Judiciário. 11. Dessa maneira, e adotando a orientação jurisprudencial desta Corte Superior, o recurso não merece ser provido. 12. Ante o exposto, pelas razões aduzidas, o Ministério Público Federal opina no sentido de que seja negado provimento ao recurso'. Compreendo as inspirações éticas da postura do Ministério Público Eleitoral e, a princípio, do TRE/RO, retratadas no presente recurso. Não é, contudo, incumbência da Justiça Eleitoral emitir juízos sobre a probidade dos candidatos a mandatos eletivos, mas unicamente aplicar a Lei de Inelegibilidades que se edite com base nas diretivas do art. 14, § 9º, da Constituição. Se a omissão da lei propicia a elegibilidade de 'candidatos não muito responsáveis', sua eventual investidura nos mandatos eletivos não é imputável à Justiça Eleitoral, mas sim ao partido que os indicar ao sufrágio popular. [...] Tenho que não se pode questionar sobre a moralidade do cidadão somente por estar sendo processado. Se assim fosse, bastaria que se acionasse o Poder Judiciário com diversas ações para se provocar a inelegibilidade do candidato, por inidoneidade moral. Se for o caso de a Justiça Eleitoral aferir a vida pregressa do candidato, reconhecendo sua inidoneidade para o exercício de cargo eletivo, como entende e pleiteia o recorrente, há de se exigir ao menos a demonstração inequívoca dessa, o que não se fez nos presentes autos. A tanto, não se presta a simples demonstração de existência de ações em andamento. No mesmo sentido, com identidade de fundamentos, o REspe nº 26.398, rel. Min. José Gerardo Grossi, psess 31.8.2006; o REspe nº 26.307, de 29.8.2006, rel. Min. Marcelo Ribeiro, e o REspe nº 26.319, rel. Min. Marcelo Ribeiro, psess 22.8.2006."

> O acórdão recorrido, ao atribuir efeito elisivo da inelegibilidade à ação anulatória da decisão que rejeitou as contas do candidato, ex-prefeito, assentou sua interpretação em lei complementar, sem conotação de ordem constitucional que propiciasse o extraordinário.
> O art. 14, § 9º, da Constituição Federal, na redação que resultou da Emenda Revisional nº 4, não cria hipótese de inelegibilidade por falta de probidade e moralidade administrativa constatada pelo exame da vida pregressa do candidato, mas determina que lei complementar o faça, integrando o regime de inelegibilidades da ordem constitucional.
> O acórdão recorrido, longe de contrariar regra de hermenêutica, limitou-se a revelar e definir o exato sentido da norma constitucional.
> Agravo regimental improvido.

Diante desses precedentes, colhidos dentre muitos outros, verifica-se que, há pelo menos trinta anos, a posição da jurisprudência sobre os princípios indicados na regra constitucional que outorga ao legislador complementar a competência para especificar outros casos de inelegibilidade, além daqueles previstos no próprio corpo constitucional, não são auto-aplicáveis, mas encerram apenas uma orientação dos bens jurídicos e valores preponderantes a serem tutelados.

A TIPICIDADE DAS INELEGIBILIDADES

A inelegibilidade, como se disse acima, constitui impedimento ao exercício da elegibilidade. É, pois, exceção à regra e, como tal, não pode receber interpretação que amplie o seu conteúdo nem pode decorrer de método de interpretação, como decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn-MC nº 1.805 (rel. Min. Néri da Silveira):

> [...] Não são invocáveis, na espécie, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, da isonomia ou do pluripartidarismo, para criar, por via exegética, cláusula restritiva da elegibilidade prevista no § 5º do art. 14, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional nº 16/97, com a exigência de renúncia seis meses antes do pleito, não adotada pelo constituinte derivado.

A doutrina registra, igualmente, a impossibilidade de ser criada hipótese de inelegibilidade fora daquelas previstas no texto constitucional ou na legislação complementar. Neste sentido, Pedro Roberto Decomain[14] sustenta que:

[14] *Elegibilidade e inelegibilidades*, Ed. Dialética, 2. ed., p. 10.

> Tanto as causas de elegibilidade quanto as de inelegibilidade são taxativas. Não pode ser exigida a presença de quaisquer outros fatos que não aqueles elencados na Constituição ou na legislação infraconstitucional, para que alguém possa ser candidato. Da mesma forma, não pode ser recusada a candidatura, em vista de quaisquer fatos que não aqueles consignados na Constituição Federal ou na lei complementar à qual aquele se refere, como causas de inelegibilidade.

Da mesma forma, adverte Antonio Carlos Mendes:[15]

> Conseqüência inexorável do princípio da legalidade, da certeza e da segurança jurídica, que condicionam a elaboração legislativa, a descrição das inelegibilidades como situações objetivas exaustivas e taxativas, lavradas pela lei complementar em termos claros e inteligíveis, remetem o intérprete ao recurso hermenêutico da tipicidade.
> Assim, o hermeneuta indagará acerca da identidade entre a situação fática posta à sua observação e a adequação dessa à situação objetiva descrita clara, exauriente e taxativamente na previsão legal complementar. Dessa subsunção entre o fato e o preceito legal resulta a inelegibilidade que, se consumada, torna-se irreversível, proibindo o exercício do *ius honorum* em determinada eleição.

A inelegibilidade, como regra que encerra exceção ao princípio geral da elegibilidade, não comporta, pela sua própria natureza, interpretação que insira no contexto da norma condição nela não prevista ou que deixe, ainda que por razões sociológicas, de aplicá-la de modo completo.

Mesmo que se admita a possibilidade de interpretação teleológica da norma constitucional, o certo é que esse método não exclui os demais processos de interpretação: gramatical, lógico e histórico, como ensina Vicente Ráo,[16] e não pode ser utilizado como escudo para que se promova a alteração do texto constitucional e da legislação, incluindo hipóteses que não foram previstas pelo constituinte originário ou pelo derivado.

A decisão do Tribunal Constitucional Federal Alemão investigada por Luís Roberto Barroso em sua obra *Interpretação e aplicação da Constituição*[17] traduz essa impossibilidade:

---

[15] MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades.* 1993. 218 f. Tese (Mestrado)-Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

[16] RÁO, Vicente. *O Direito e a vida dos direitos*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

[17] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 130.

> Através da interpretação não se pode dar a uma lei inequívoca em seu texto e em seu sentido, um sentido oposto; não se pode determinar de novo, no fundamental, o conteúdo normativo da norma que há de ser interpretada; não se pode faltar ao objetivo do legislador em um ponto essencial.

Em relação às inelegibilidades, é necessário ressaltar que o próprio texto constitucional, ao autorizar que legislador complementar estabelecesse hipóteses de inelegibilidade, fixou: "Lei complementar estabelecerá *outros casos* de inelegibilidade e os prazos de sua cessação [...]".

Ou seja, somente diante de *casos* previstos e perfeitamente identificados é que se poderá cogitar da aplicação da restrição à capacidade eleitoral passiva.

O ALCANCE DA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR

> As constituições não têm o caráter analítico das codificações legislativas. São, como se sabe, largas sínteses, sumas de princípios gerais, onde, por via de regra, só se encontra o *substratum* de cada instituição nas suas normas dominantes, a estrutura de cada uma reduzida, as mais das vezes, a uma característica, a uma indicação, a um traço. Ao legislador cumpre, ordinariamente, revestir-lhe a ossatura delineada, impor-lhes o organismo adequado e lhes dar capacidade real de ação.[18]

Em uma concepção ampla, toda norma infraconstitucional deve estar de acordo com a Constituição; logo, estaria a complementar o seu significado. Assim, neste largo espectro, toda lei poderia receber a conotação de complementar.

As normas constitucionais, porém, não são sempre completas. Por mais que a Constituição brasileira atinja um elevado (e indesejável) grau de especificidade, nem todos os acontecimentos e fatos – que caracterizam um dos requisitos das normas clássicas – estão previstos no texto constitucional.

Daí é que Celso Ribeiro Bastos lembra:

> Esse grau de maior ou menor capacidade para incidir sobre os fatos abstratamente descritos na hipótese da norma depende da própria maneira com que a norma regula a matéria sobre a qual versa. Isso

[18] BARBOSA, Ruy. Ação Cível Originária nº 7, Rio de Janeiro, 1915, p. 31-54, apud BASTOS, Celso Ribeiro, Lei complementar – Teoria e comentários, Celso Bastos Editora, 2. ed., p. 16.

> significa que a aptidão de incidência direta da norma está sempre condicionada à maneira de regulação da respectiva matéria. Se a norma regula determinado assunto descrevendo todos os seus elementos, e é organizada por inteiro quanto aos preceitos e às conseqüências que visa, não há necessidade de legislação intermediária para regulamentá-la, porque a norma constitucional basta em si mesma. Pode-se afirmar assim que ela é dotada de autonomia operativa e idoneidade suficientes para provocar todos os efeitos a que se dispõe.
>
> Na hipótese da norma constitucional tratar de maneira deficiente a matéria plasmada – de tal modo que isso dê ensejo a um defeito de conformação em qualquer um dos seus elementos lógico-estruturais, quais sejam, o mandamento, a hipótese e a conseqüência – faz-se necessária a presença de uma lei regulamentadora. Essa lei regulamentadora terá como finalidade precípua suprir as insuficiências da norma constitucional, complementar seus mandamentos e tornar possível sua incidência sobre o fato concreto, no âmbito de sua plenitude eficacial.[19]

No caso do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, as posições do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal têm sido uníssonas no sentido de que, para a eficácia plena do dispositivo constitucional, é necessária a edição de lei complementar prevista no próprio texto.

Realmente, o § 9º do art. 14 demonstra a necessidade de serem estabelecidos "outros casos de inelegibilidade e os prazos para a sua cessação".

Verifica-se, portanto, não só a necessidade de serem estabelecidos "*os casos*", ou seja, as hipóteses (*fattispecie*) de incidência da restrição, sem os quais a norma seria abstrata e genérica, como também "os prazos para a sua cessação".

Pedro Henrique Távora Niess esclarece, em sua obra *Direitos políticos – Condições de elegibilidade e inelegibilidade,* que, em razão do comando constitucional, as hipóteses de inelegibilidade não podem ser eternas, diante da própria previsão constitucional da necessidade de serem estabelecidos prazos para sua cessação.[20]

Realmente, no sistema constitucional brasileiro não são permitidas as penas de caráter perpétuo (CF, art. 5º, XLVII, *b*). É certo que a inelegibilidade não constitui, em si, uma sanção no aspecto penal. Mas a referência se faz não

---

[19] BASTOS, Celso Ribeiro. *Lei complementar*: teoria e comentários. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: C. Bastos: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999. 266 p.

[20] NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos*: condições de elegibilidade e inelegibilidade. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 6.

para atrair a incidência da garantia constitucional, mas para demonstrar os valores que formam a ordem fundamental retratada na Constituição.

Assim, ainda que se admitisse – o que se verá adiante não ser possível – que a defesa da probidade administrativa, a vida pregressa e a moralidade para o exercício do cargo fossem questões auto-aplicáveis, seria de se indagar: até quando?

A resposta somente pode ser dada pela atuação do legislador complementar, sob pena de ser instaurada uma inelegibilidade de caráter perpétuo, a caracterizar um banimento político eterno, o que nem nas épocas duras do regime militar foi perpetrado, pois a suspensão dos direitos políticos era decretada pelo prazo de 10 anos.

Por outro lado, a regra do § 9º do art. 14 traz expressamente a finalidade e os valores que devem ser observados pelo legislador complementar, ao prescrever que os casos de inelegibilidade devem ter *o fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*.

São, portanto, basicamente três as finalidades previstas no texto constitucional. O legislador complementar deve (e deveria) se ater a essas finalidades, sob pena de violar o próprio texto constitucional.

Neste sentido, é de lembrar a lição de Geraldo Ataliba, que, diante da regra similar prevista na EC nº 1 de 1969, destacou:

> A importantíssima matéria de inelegibilidades, a rigor só passível de tratamento constitucional, embora disciplinada minuciosamente pelo texto da Lei Magna (art. 151), o é em nível de princípio. Foi expressamente relegada a disciplina da matéria à lei complementar.
> A Carta Constitucional fixa com requintes de pormenor as condições e pressupostos que deverão ser observados pelo legislador. Certos casos já vêm fixados no próprio texto constitucional (parágrafo único do art. 151). À lei complementar caberá ampliar as hipóteses, guiado o legislador pelos princípios estabelecidos nas alíneas do art. 151.[21]

Pedro Henrique Távora Niess, diante da redação inicial do § 9º do art. 14, antes da EC nº 4/94, detectou que no texto original da CF não havia a menção

[21] ATALIBA, Geraldo. *Lei complementar na Constituição*. São Paulo: RT, 1971. p. 91-92.

à probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato ou à vida pregressa do candidato. Afirmou, então:

> [...] a Lei Complementar nº 64/90, porque inspirada no texto da Lei Complementar nº 5/70, esta editada sob o amparo de dispositivo constitucional expressamente mais amplo, poderá ensejar a argüição de inconstitucionalidade de algumas hipóteses que prevê.[22]

Detectando essa falha no texto constitucional, o Congresso revisor ampliou os conceitos previstos no § 9º do art. 14 da CF. Com isto, inclusive o Supremo Tribunal Federal negou a medida liminar na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 1.493, rel. Min. Sydney Sanches, ajuizada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que trazia o argumento de que a inelegibilidade derivada de condenação criminal não se enquadrava nos conceitos previstos na Constituição Federal.

Reconhecida a inclusão, dentre os princípios que devem reger a criação das hipóteses de inelegibilidade, a menção à moralidade para o exercício do cargo, considerada a vida pregressa do candidato, o Supremo Tribunal Federal afastou, em sede de liminar,[23] a argüição de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea *e,* da LC nº 64/90.

Na legislação complementar anterior, ou seja, na LC nº 5, de 1970, a discutida alínea *n* estabelecia como inelegível aquele que tivesse contra si denúncia recebida.

Na década de 70, o Tribunal Superior Eleitoral declarou, em diversos julgados, a inconstitucionalidade da referida alínea *n*, sob o fundamento de que ela violaria a presunção de inocência prevista na Constituição brasileira de 1969.

---

[22] NIESS, op. cit., p. 6.

[23] Ementa: "Direito Constitucional e Eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade. Súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. Ato normativo. Lei de Inelegibilidades (LC nº 64, de 18 de maio de 1990, art. 1ª, I, *e*, e § 2ª). Medida cautelar. 1. Não pode ser conhecida a ação direta de inconstitucionalidade, no ponto em que impugna súmulas do TSE, por falta de possibilidade jurídica, já que não se trata de atos normativos (art. 102, I, *a*, da CF). Precedentes do STF. 2. É cabível a ADI na parte em que impugna a alínea *e* do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 e seu § 2ª. 3. Sua plausibilidade jurídica, porém, não é de ser reconhecida (*fumus boni juris*), para efeito de concessão de medida cautelar, para sua suspensão. É que, se tais dispositivos não encontravam apoio claro na redação originária do § 9º do art. 14 da CF, passaram a tê-lo em sua redação atual, dada pela EC nº 4/94, que possibilita o estabelecimento de outros casos de inelegibilidade, por lei complementar, "a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato". 4. Não procede, também, a um primeiro exame, a alegação de ofensa ao art. 15 e seu inciso III da CF, segundo os quais "é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos". É que os textos impugnados não tratam de cassação de direitos políticos, de sua perda ou suspensão, mas, sim, de inelegibilidades. 5. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, em parte, mas, na parte em que conhecida, resta indeferida a medida cautelar de suspensão da alínea *e* do inciso I do art. 1º e de seu § 2ª, todos da LC nº 64/90. 6. Decisão unânime. (*DJ* 6.12.96.)"

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, julgando o Recurso Extraordinário nº 86.297,[24] considerou como válido o dispositivo da lei complementar de então. E o fez por compreender que a inelegibilidade prevista na LC nº 5/70 se enquadrava na previsão constitucional de então, que outorgava ao legislador complementar o juízo de valor para estabelecer casos de inelegibilidade, visando a preservar "a moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato", como previsto no inciso IV do art. 151 da EC nº 1/69.

Nos debates travados, o Ministro Moreira Alves lembrava que se tratava de juízo de valor do legislador ordinário estabelecer, entre as hipóteses possíveis, aquelas que atenderiam aos princípios contidos na Constituição. Por isso, é que, como lembrado pelos demais ministros que formaram a maioria, não se haveria de confundir o princípio da presunção da inocência com a questão da inelegibilidade decorrente da história pessoal do candidato, coisas que não se confundiriam em razão dos valores preponderantes de cada princípio constitucional.

Argumentou-se, também, que, mesmo no processo penal, o reconhecimento de maus antecedentes não implicaria violação ao princípio da inocência. Tal compreensão, inclusive, permanece até os dias de hoje.[25]

É certo, contudo, que a abrangente alínea *n* da Carta decaída permitia que critérios não democráticos impusessem, mediante o simples recebimento de uma denúncia, a inelegibilidade.

Não se defende, aqui, a manutenção do parâmetro de então. A citação que se faz visa apenas demonstrar a amplitude que se reconheceu ao legislador para, entre os fatos da vida, identificar quais situações acarretariam a impossibilidade do exercício do direito de ser votado.

Todavia, apesar de a legislação de então estar amparada nos valores identificados pelos legisladores da época, o certo é que a prática e a história demonstraram justamente o sufoco da democracia e o afastamento do Estado democrático de direito.

Com a "abertura" das instituições, passou-se, porém, de um extremo a outro. A revogada alínea *n*, que se contentava com o mero recebimento da

---

[24] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 86.297. Procuradoria-Geral Eleitoral e José Perassoli. Relator: Ministro Thompson Flores. 17 de novembro de 1976. *Revista Trimestral de Jurisprudência*, Brasília, v. 79, p. 671-715, 1977.

[25] "*Habeas corpus* substitutivo de recurso ordinário. Inquéritos. Antecedentes criminais. Exasperação da pena. Ausência de violação ao princípio da inocência presumida. 1. Folha criminal: existência de inquéritos e procedimentos por desacato e receptação. Maus antecedentes. Exasperação da pena. 2. Compreende-se no poder discricionário do juiz a avaliação, para efeito de exacerbação da pena, a existência de inquéritos sobre o mesmo fato imputado e outros procedimentos relativos a desacato e receptação, que caracterizem maus antecedentes. 3. Dentre as circunstâncias previstas na lei penal (CP, art. 59) para a fixação da pena incluem-se aqueles pertinentes aos antecedentes criminais do agente, não se constituindo o seu aumento violação ao princípio da inocência presumida (CF, art. 5º, LVII). *Habeas corpus* indeferido." (*HC* nº 81.759, rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 29.8.2003.)

denúncia, foi substituída pela alínea e do art. 1º, inciso I, da LC nº 64/90, que passou a exigir o trânsito em julgado da sentença condenatória para que se caracterizasse a inelegibilidade pelo prazo de três anos após o cumprimento da pena.

Essa inelegibilidade, na verdade, só tem aplicação nos três anos que sucedem ao cumprimento da pena, pois enquanto durarem os efeitos da condenação criminal os direitos políticos estarão suspensos (CF, art. 15, III). Neste período, faltará condição de elegibilidade àquele que desejar concorrer nas eleições (CF, art. 14, § 3º, II). Readquirida a condição de elegibilidade com o cumprimento da pena, ainda sobreviverá, por três anos, a inelegibilidade.

OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E A LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90

Diante da previsão constitucional, o legislador ordinário editou a Lei Complementar nº 64/90 trazendo diversas hipóteses de inelegibilidade, na sua maior parte de acordo com os critérios estabelecidos no § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

Tais critérios constituem, como lembrado por Geraldo Ataliba, princípios que devem, necessariamente, nortear a atividade do legislador.

Vários autores reconhecem a prevalência dos princípios sobre as regras. Paulo Bonavides, por exemplo, afirma que "o princípio é superior à regra; o princípio se aplica, a regra não".[26] Carlos Ari Sundfeld entende que:

> [...] o princípio jurídico é norma de hierarquia superior à das regras, pois determina o sentido e o alcance destas, que não podem contrariá-lo, sob pena de pôr em risco a globalidade do ordenamento jurídico. Deve haver coerência entre princípios e regras, no sentido que vai daquele para estas.[27]

A questão, a nosso ver, não se resume à análise hierárquica dos princípios sobre as regras, o que parece lógico, uma vez que o princípio – em especial o constitucional – orienta a formação da regra ordinária e da complementar.

É que, os princípios, por sua própria natureza, são geralmente conceitos abstratos e genéricos, cuja aplicação nos casos concretos, muitas vezes, exigem norma (regra) que lhes garanta eficácia real.

---

[26] BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 116.

[27] SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 116.

Canotilho demonstra, no seu *Direito Constitucional e teoria da Constituição*,[28] a inviabilidade de um sistema baseado apenas em regras, que levariam a um legalismo exacerbado, eliminando-se a possibilidade de proceder ao balanceamento de valores e interesses. Da mesma sorte, um sistema baseado apenas em princípios traria conseqüências inaceitáveis, tais como: a indeterminação, a inexistência de regras específicas e o comprometimento da segurança jurídica. Em razão disso, o professor de Coimbra demonstra a necessidade da coexistência dos princípios e das regras "para serem activamente operantes".

Assim, de nada adianta o princípio genérico, sem que haja a regra específica que lhe complete. A regra, por sua vez, ao completar o sentido do princípio, não pode se distanciar do conceito de justiça que ele traduz. Princípio e regra estão umbilicalmente interligados.

A questão se torna mais incisiva quando há, como no caso em exame, a previsão constitucional para que o legislador, mediante lei complementar, estabeleça casos de inelegibilidade *a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*.

Estabelecido o âmbito da regra pelos princípios informados na Constituição, não pode o legislador, ao editá-la, desviar-se do fim consagrado no texto maior.

A questão, então, não cuida de examinar um suposto conflito entre os princípios da presunção de inocência e o da moralidade para o exercício do cargo público, considerando-se a vida pregressa do candidato, ainda que o primeiro possa ser invocado como determinante não apenas da Constituição brasileira, mas da própria humanidade, de acordo com os direitos fundamentais do homem escritos na Declaração das Nações Unidas.

O que se faz necessário é saber se as hipóteses de inelegibilidade, criadas pela Lei Complementar nº 64/90, enquadram-se nos princípios consagrados no texto constitucional. Ou seja, se diante do juízo de valor inerente à atividade legislativa – cuja amplidão supera em muito o juízo discricionário do administrador –, o legislador se ateve aos critérios previstos pelo constituinte revisor.

Em tese, não comungamos com a escolha realizada pelo legislador ao exigir o trânsito em julgado de sentença condenatória para a caracterização da inelegibilidade. Todavia, não há como deixar de reconhecer que essa

[28] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003. p. 1162.

escolha se dá dentro dos critérios previstos na Carta da República, pois considera – para efeito de estabelecer o critério de inelegibilidade – um fato determinado e típico da vida pregressa do candidato.

Não nos parece justo, porém, que no outro extremo a vida pregressa do candidato possa ser considerada motivo de inelegibilidade por fatos ou atos antes que o Poder Judiciário os examine e reconheça, por sentença, que caracterizam crime ou improbidade. Neste aspecto, além do princípio da inocência, torna-se essencial a observância do devido processo legal e da ampla defesa, evitando-se os julgamentos sumários e os tribunais de exceção.

Nas democracias européias, não se deixa de reconhecer a necessidade de existência de sentença para que se subtraia o direito de ser candidato.

Na Alemanha, não é elegível quem, "na seqüência de uma decisão judicial, não possuir o direito de ser elegível ou não possuir a capacidade para exercer cargos públicos" (Lei Eleitoral Federal, BWahlG, art. 15, (2), 2).

Na Áustria, é excluído do direito ao voto – e conseqüentemente do direito de serem eleitos – "quem tiver sido condenado, com força de caso julgado, por um Tribunal nacional, a uma pena privativa da liberdade igual ou superior a um ano, motivada pela prática de um ou mais delitos puníveis" (Regulamento Eleitoral para o Conselho Nacional 1992 – NRWO, art. 22 (1) c.c. art. 41).

Na Bélgica, não podem ser eleitos para as câmaras legislativas "os que estejam privados de direitos políticos por decisão judicial condenatória" (Código Eleitoral, lei de 30.7.91, art. 227, 2º).

Na Dinamarca, a elegibilidade do indivíduo é plena "salvo se tiver sido condenado por um ato que, aos olhos da opinião pública, o torne indigno de ser um membro do Parlamento" (Lei Eleitoral, art. 4º. Lei Constitucional, arts. 30 e 33).

Na Espanha, exige-se o trânsito em julgado para a caracterização da inelegibilidade (Lei Orgânica nº 5/85, do Regime Eleitoral Geral, art. 6º, 2).

Na França, "são inelegíveis os indivíduos objeto de sentença condenatória, quando a sentença proferida impedir de forma definitiva a sua inscrição no recenseamento eleitoral" (Lei Orgânica, art. 130).

Na Grã-Bretanha e em Luxemburgo, não são admitidos ao voto os condenados.

Em todos os países, com a diferença de se exigir ou não o trânsito em julgado, a inelegibilidade pressupõe a condenação por sentença judicial.

Não se admite – nem no Brasil se pode pretender admitir – a condenação criminal por outro meio que não o da prestação jurisdicional do Estado com a segurança de um devido processo legal, no qual seja observado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Não se vislumbra como se possa apenas diante de procedimentos inquisitoriais ou de notícias veiculadas pelos órgãos de imprensa ter como tacitamente caracterizada uma condenação criminal capaz de derivar uma inelegibilidade.

Nem que se alegue a existência de fatos públicos e notórios seria possível presumir a condenação, até mesmo porque, comumente, confunde-se fato público com fato publicado.

É essencial, portanto e em uma perspectiva além do texto legal vigente, que se reconheça apenas como fato capaz de caracterizar ofensa ao princípio da moralidade e atrair a inelegibilidade, ao menos, a existência de sentença condenatória extraída em procedimento legítimo, com as garantias e deveres inerentes.

Todavia, como asseverado, há que ser verificado se a opção pela necessidade da existência do trânsito em julgado condiz ou não com os princípios determinantes da Constituição Federal. E, neste aspecto, como visto, a questão se resume a uma opção de valores do legislador, que tanto é válida aqui, como em outras terras.

Não se pode, portanto, arrimar de inconstitucional a escolha do legislador, mas nem por isso ela deve deixar de ser criticada dentro das regras democráticas e no foro próprio.

A IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO AGIR COMO LEGISLADOR

A Constituição da República estabelece claramente a competência para a criação de regras de inelegibilidade, que somente pode advir de lei complementar, a qual, por sua vez, somente pode ser editada de acordo com o processo legislativo previsto em seu art. 59 e seguintes, observada a exigência da maioria absoluta para sua aprovação (CF, art. 69).

As leis complementares somente podem ser criadas pelo Poder Legislativo e – como derivadas dos princípios programáticos da Constituição Federal – somente aos membros do Congresso Nacional é que se permite o exercício do juízo de valor inerente à norma.

É certo que o Poder Judiciário pode, diante da constatação de que a lei não corresponde aos princípios constitucionais, declarar a inconstitucionalidade da norma. Mas é precisa a advertência do Min. Moreira Alves:

> [...] não se declara inconstitucionalidade por ofensa a sistema, mas por ofensa a dispositivo, senão teríamos inconstitucionalidade com base no espírito da Constituição e, obviamente, chegaríamos a subjetivismo absoluto. (ADI nº 1.085, de 26.3.98, rel. Min. Néri da Silveira.)

A declaração de inconstitucionalidade, por outro lado, não autoriza o Poder Judiciário a editar outra norma em substituição, nem se permite, no ordenamento jurídico brasileiro, a repristinação.

O Supremo Tribunal Federal já afirmou, por exemplo, que a ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, *indevidamente*, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normativo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar. Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão *seletiva* de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à *virtual* criação de *outra* regra legal, *substancialmente* divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador. (ADI-MC nº 1.603, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 27.4.2001.)

Igualmente, verifica-se que, em última análise, os defensores da inelegibilidade dos envolvidos em escândalos alegam inconformismo dirigido erroneamente ao Judiciário, mas que em verdade se refere à omissão do Poder Legislativo de trazer ao comando constitucional e aos princípios nele previstos a máxima efetividade.

Se a lei editada para suprir a determinação constitucional não se mostra equilibrada de forma a garantir a plena eficácia dos princípios constitucionais, a conseqüência é que haveria omissão por parte do legislador ordinário.

Neste aspecto, ainda que se possa declarar a inconstitucionalidade da norma por omissão,[29] a conseqüência dessa declaração – consoante previsto no próprio texto constitucional (CF, art. 103, § 2º) – seria a comunicação ao Poder Legislativo para que adotasse as medidas cabíveis,[30] ou seja, para a criação da lei na forma prevista pela Constituição e para os fins nela contidos.

Da mesma forma, ainda que se considere a omissão parcial no texto da lei (e seria parcial, pois a LC nº 64 contempla uma série de casos de inelegibilidade,

---

[29] "Agravo regimental em recurso extraordinário. Servidor público. Município de São Bernardo do Campo (SP). Isonomia entre cargos. Ausência de lei que a assegure expressamente. Impossilidade. Parágrafo 10 do art. 39 da Constituição republicana (redação anterior à EC nº 19/98). Preceito dirigido ao legislador. Súmula nº 339 do STF. O Supremo Tribunal Federal firmou a orientação de que, inexistindo lei que assegure expressamente a isonomia de vencimentos entre determinados cargos, não cabe ao Judiciário concedê-la, pois o ato desborda de sua competência funcional. Súmula nº 339 do STF. "O § 1º do art. 39 da Carta Magna é preceito dirigido ao legislador, a quem compete concretizar o princípio da isonomia, considerando especificamente os casos de atribuições iguais ou assemelhadas, não cabendo ao Poder Judiciário substituir-se ao legislador. Contra lei que viola o princípio da isonomia é cabível, no âmbito do controle concentrado, ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que, se procedente, dará margem a que dessa declaração seja dada ciência ao Poder Legislativo para que aplique, por lei, o referido princípio constitucional." (RE nº 173.252, relator Ministro Moreira Alves). Precedentes específicos: RE nº 192.384-AgR, AI nº 273.561-AgR, RE nº 241.578-AgR, RE nº 207.258-AgR, RE nº 342.802-AgR, RE nº 205.855 e RE nº 173.252. Agravo regimental desprovido." (RE-AgR nº 264.367, rel. Min.Carlos Ayres Britto, *DJ* 23.6.2006.)

[30] "§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias."

muitos dos quais em estrita observância aos princípios norteadores previstos na Constituição), mesmo assim, o reconhecimento da mora do legislador e a sua deliberada inobservância dos princípios constitucionais não poderiam autorizar que o Poder Judiciário substituísse a competência do Poder Legislativo e criasse a regra omitida, para concretizar o princípio.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal também já reconheceu que:

> [...] o desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental. A situação de inconstitucionalidade pode derivar de um comportamento ativo do poder público, que age ou edita normas em desacordo com o que dispõe a Constituição, ofendendo-lhe, assim, os preceitos e os princípios que nela se acham consignados. Essa conduta estatal, que importa em um *facere* (atuação positiva), gera a inconstitucionalidade por ação. Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exeqüíveis, abstendo-se, em conseqüência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo poder público. (ADI-MC nº 1.458, rel. Min. Celso de Mello, DJ 20.9.96.)

Desse precedente, também se recolhe a lição de que ao dever de legislar imposto ao poder público – e de legislar em estrita observância aos parâmetros constitucionais (no caso a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do cargo, observada a vida pregressa do candidato) – corresponde o direito público subjetivo da sociedade a uma legislação que lhe assegure, efetivamente, a observância desses princípios, sendo que a manutenção de uma regra que não dá efetividade à Constituição:

> [...] configura um claro descumprimento, ainda que parcial, da Constituição da República, pois [...] a omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o poder público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência

> de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. As situações configuradoras de omissão inconstitucional – ainda que se cuide de omissão parcial, derivada da insuficiente concretização, pelo poder público, do conteúdo material da norma impositiva fundada na Carta Política, de que é destinatário – refletem comportamento estatal que deve ser repelido, pois a inércia do Estado qualifica-se, perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição, expondo-se, por isso mesmo, à censura do Poder Judiciário (ADI-MC nº 1.458, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 20.9.96).

Mas, mesmo diante deste quadro, o que cabe, além da censura do Poder Judiciário, é a mera comunicação ao Poder Legislativo competente para que adote as medidas cabíveis.[31]

CONCLUSÕES

Como lembra o professor Walter Costa Porto, em seu *Dicionário do voto*,[32] a palavra candidato deriva do latim *candidatus,* em razão da toga de cor branca que era utilizada pelos que postulavam votos para quaisquer das magistraturas – *a toga candidæ*.

Etimologicamente, as palavras *candidato* e *cândido* possuem a mesma raiz no latim. *Cândido*, como ensina Antônio Houaiss,[33] no sentido figurativo, traz a noção de pureza, de inocência e o seu antônimo significa "cínico, disfarçado, impuro, vicioso".

Não restam dúvidas de que o ideal seria que todos os candidatos que desejassem ocupar cargos públicos por meio das eleições se apresentassem dentro das qualidades cândidas e não incidissem nos adjetivos que caracterizam o antônimo.

Os critérios, porém, estabelecidos na Constituição brasileira para o preenchimento das condições de elegibilidade são taxativos. Atestados os

---

[31] "Inconstitucionalidade por omissão. Descabimento de medida cautelar. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de proclamar incabível a medida liminar nos casos de ação direta de inconstitucionalidade por omissão (*RTJ* 133/569, rel. Min. Marco Aurélio; ADIn nº 267/DF, rel. Min. Celso de Mello), eis que não se pode pretender que mero provimento cautelar antecipe efeitos positivos inalcançáveis pela própria decisão final emanada do STF. A procedência da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, importando em reconhecimento judicial do estado de inércia do poder público, confere ao Supremo Tribunal Federal, unicamente, o poder de cientificar o legislador inadimplente, para que este adote as medidas necessárias à concretização do texto constitucional. Não assiste ao Supremo Tribunal Federal, contudo, em face dos próprios limites fixados pela Carta Política em tema de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º), a prerrogativa de expedir provimentos normativos com o objetivo de suprir a inatividade do órgão legislativo inadimplente." (Parte final da ementa acima transcrita parcialmente.)

[32] PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB: Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. p. 90.

[33] HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001. p. 595.

requisitos positivos, o cidadão adquire o direito de disputar as eleições, somente sendo impedido se efetivamente configurada uma das hipóteses de inelegibilidade previstas no texto constitucional ou na legislação complementar de regência.

As hipóteses de inelegibilidade, por serem regras impeditivas que excluem a incidência da regra geral, necessitam ser examinadas de forma restrita e de acordo com o princípio da tipicidade.

E é bom que assim seja, sob pena de permitir que a discricionariedade de valores para a edição de leis – atribuição exclusiva do legislador – seja exercida por pessoas às quais a Constituição não reconhece competência.

Em jogo os princípios da independência dos poderes e a própria expressão da soberania nacional, que se revela pelo sufrágio universal e pelas leis editadas pelos representantes eleitos.

A "ira cívica" é procedente. Os quadros revelados pelos reiterados episódios revelados nos últimos tempos dão conta disto. Não se deve, contudo, dirigir esse sentimento ao Poder Judiciário. A ele não compete elaborar as leis, exercer o juízo de valor previsto no texto constitucional e nem criar hipóteses de inelegibilidade fora do texto legal, mesmo que em observância ao princípio da moralidade para o exercício do mandato em razão da vida pregressa do candidato.

E muito menos cabe ao Poder Judiciário escolher os candidatos que, no sistema brasileiro, somente podem advir escolha do partido político, que deve se reunir em convenção para este fim. No Brasil, não existem candidaturas independentes ou autônomas.

A Constituição reconhece como condição de elegibilidade a filiação partidária. A legislação eleitoral acata o monopólio dos partidos para requerer o registro de candidatos (Código Eleitoral, art. 87; Lei nº 9.504/97, art. 11).

Antes que se critique a lei ou as instituições jurídicas, cabe a análise do comportamento das agremiações políticas que exercem, na intimidade impenetrável do partido político, o juízo de valor para a escolha de seus candidatos dentre seus filiados.

Nem mesmo diante de eventual reconhecimento de que a atual Lei das Inelegibilidades não corresponde integralmente aos princípios orientadores contidos na Constituição, poderia o Poder Judiciário editar uma nova norma ou reconhecer vigência à norma anterior, que foi expressamente revogada.

Aos operadores do direito, por mais que não concordem com os termos da lei, cumpre respeitá-los, sem embargo de que, nos foros apropriados, sejam expostas as críticas abertas à escolha do legislador e aos interesses albergados.

A hipótese contrária é desastrosa. A partir do momento em que se deixe de aplicar as regras vigentes, mesmo sob a alegação de violência a princípios genéricos, para que se apliquem outras – não previstas no ordenamento jurídico –, restará instalada a completa insegurança jurídica e o juízo de conveniência passará a ser exercido com extremo subjetivismo.

A legislação eleitoral, no ponto objeto desse estudo e em vários outros, é extremamente falha. Arcaica em algumas situações, contraditória em outras. Os direitos que envolvem o processo eleitoral não são individuais, mas coletivos. Para a consecução do Estado democrático de direito – que não é um ponto de partida, mas sim um fim a ser perseguido diariamente –, devem prevalecer leis claras, precisas e que respondam aos valores preponderantes da ordem jurídica, da moral e da ética.

Tal tarefa deve ser assimilada e respeitada pelo Poder Legislativo no exercício do seu poder-dever de legislar em prol da sociedade. Porém, até que se promovam as urgentes e necessárias reformas, não nos parece possível o afastamento do ordenamento jurídico vigente, muito menos a criação de novas regras que dependem – para sua própria validade e legitimidade – de um processo legislativo que constitui parte elementar da República.

Por fim, além de toda essa discussão, há que se lembrar que – em última análise – a disputa aos cargos eletivos não assegura, por si, o acesso a eles.

Acima dos poderes da nação (Judiciário, Legislativo e Executivo), há um magistrado singular cujo poder é gigantesco: o eleitor. A ele compete – em uma cabine indevassável – exercer o poderoso ato de votar e escolher o candidato que lhe seja mais adequado.

E, para dirigir o voto do eleitor, não há qualquer juízo de valor, qualquer observância de princípios ou regras, senão a própria consciência do cidadão que pode – e deve – examinar a vida pregressa dos candidatos, suas qualidades e defeitos, para – sem que lhe seja sequer exigida uma explicação, uma fundamentação ou mesmo a revelação do voto – julgar livremente e de forma definitiva os candidatos apresentados, escolhendo o de sua preferência.

Todo poder emana do povo!

O *RECALL* NO DIREITO BRASILEIRO

Palhares Moreira Reis
Doutor em Direito, professor.

A participação do indivíduo na decisão política não eleitoral, que ocorre na democracia semidireta, pode se manifestar pelos seguintes mecanismos:

- *iniciativa popular,* que é o direito de apresentar à Câmara competente para discussão e eventual aprovação projetos de lei ou de emenda constitucional;
- *plebiscito,* relacionado com a aprovação ou desaprovação de uma determinada proposta política;
- *referendo,* que é a chancela popular a um projeto de norma, seja de emenda constitucional *(referendo constituinte)* ou de projeto de lei *(referendo legislativo);*
- *veto popular*, que, diferentemente, é realizado por meio de um pedido, formulado por um grupo de cidadãos, para que uma lei, mesmo adequadamente formulada, porém com um conteúdo que desagrade àquele grupo, seja submetida a um referendo, com o intuito de revogá-la;[1] e, finalmente,
- *revogação de mandato eletivo*.

Fávila Ribeiro ainda acrescenta o instituto helvético do *Landsgemeinde,* que é a reunião do eleitorado em praça pública para, levantando a mão, manifestar-se favorável ou contrariamente a uma proposição.[2]

Surgiu a revogação do mandato eletivo no Direito suíço, o *Abberufungsrecht,* e mais tarde se denominou *recall* na prática política norte-americana.

[1] Pinto Ferreira mostra a distinção entre o veto popular do referendo legislativo, ao explicar: "É uma medida quase semelhante ao *referendum*, com a distinção de que no *referendum* a medida legislativa é obrigatória após o pronunciamento favorável do povo, ao passo que com o veto popular a lei será obrigatória se o povo não a veta expressamente e dentro de um certo prazo". *Teoria geral do Estado*. 2. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro, Konfino, 1957, v. II, p. 126.

[2] RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral, 4. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 3. Nos tempos remotos, o eleitor levantava a lança em sinal de assentimento. E como as mulheres não dispunham de lança, igualmente não dispunham de voto, o que somente foi admitido na Suíça em 1971.

A revogação é o procedimento para afastar, por voto popular, um representante, ou toda uma assembléia que não cumpre adequadamente o seu mandato.[3]

Esta revogação de mandato eletivo pode, portanto, ser individual ou coletiva.

No primeiro caso, a técnica consiste em que uma parcela pré-determinada do corpo eleitoral possa revogar o mandato de um ou mais eleitos cujo comportamento se apresenta em desacordo com a opinião dos seus eleitores. Promovida a consulta popular, se o parlamentar não conta com apoio expressivo, mas, ao contrário, apresenta-se em minoria no resultado, é obrigado a renunciar. Na hipótese de ter o seu nome aprovado, isso deve significar uma confirmação do seu mandato, mas não uma reeleição.

Costa Porto esclarece que o *recall* não teve origem em Los Angeles, em 1903, como se propala, mas sim nos *Artigos da Confederação,* quando:

> [...] os estados tinham o direito de destituir os seus delegados ao Congresso e enviar outros, em seu lugar. O *recall* é baseado na teoria de que o povo deve manter um controle mais direto e elástico sobre os ocupantes de cargos públicos; e de que, como numa frase familiar do Oregon, deve ser capaz de despedir esses eleitos como um fazendeiro despede seus empregados.[4]

Na situação de uma revogação coletiva, ou seja, de toda uma assembléia,[5] o procedimento se aproxima por demais do mecanismo da dissolução, apenas desta se distinguido pelo fato de que não decorre de decisão do governo, nem do chefe de Estado a pedido daquele, mas de voto popular.

Para Prélot e Boulois, a revogação individual leva a denominação americana de *recall;* enquanto a coletiva deve ser denominada pela expressão suiço-alemã de *Abberufungsrecht*.[6]

No Brasil, a democracia semidireta está presente na Constituição de 1988, no parágrafo único do art. 1º:

---

[3] Cfr. Palhares Moreira Reis, *Teoria dos regimes políticos*, Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Editora Universitária, 1982, p. 82.

[4] PORTO, Walter Costa. O voto no Brasil (*da Colônia à Quinta República) História Eleitoral do Brasil,* v. 1. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1989, p. 25 e ss.

[5] Este instituto ainda é adotado na Suíça, nos cantões de Berna, Argovia, Shaffhouse, Thurgovia, Soleure e Lucerna, conforme ensina Fávila Ribeiro, loc. cit.

[6] PRELOT, Marcelo; BOULOIS, Jean. Institutions politiques et Droit Constitutionnel. 11. ed. Paris: Dalloz, 1990. p. 50-51.

> Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos *ou diretamente,* nos termos desta Constituição. (Grifo nosso.)

E no 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.* (Grifo nosso.)

A referida lei é a de nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

O plebiscito já existiu, formalmente, desde 1937, naquela Constituição que nunca funcionou: primeiro, para a alteração do conjunto de estados-membros, porém a sua convocação era facultativa ao presidente da República. Depois, para uma eventual emenda à Constituição, quando o Parlamento não aprovasse um projeto encaminhado pelo presidente da República. Finalmente, a própria Carta de 1937 deveria ser validada por um plebiscito nacional, o que nunca ocorreu.

Na Constituição de 1946, era um dos requisitos para a alteração do recorte do mapa federal (incorporação, desmembramento e subdivisão de estados) o plebiscito das populações diretamente interessadas.

A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, o ato adicional que instituiu o sistema parlamentar de governo, admitia que houvesse um plebiscito para decidir sobre a manutenção do sistema parlamentar ou o retorno ao regime presidencial. Tal mecanismo foi substituído pelo do referendo, como se verá adiante.

Para a criação ou alteração do recorte político de estados e de municípios, havia sempre a necessidade de levantamento da opinião das populações locais, de acordo com os textos constitucionais de 1967 e 1969.

Esta prévia consulta popular para a modificação do mapa dos estados e do elenco dos municípios voltou com a Constituição de 1988.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desse mesmo ano previu a realização de um plebiscito através do qual o eleitorado definiria a forma (república ou monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país. A data prevista, 7 de setembro de 1993, foi, por força da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, antecipada para 21 de abril daquele ano de 1993. O resultado foi a fixação popular no mecanismo da República presidencial.

O referendo surgiu no Direito Constitucional brasileiro para propiciar o retorno ao presidencialismo de João Goulart em 1963. O texto da Emenda Constitucional nº 4, de 1961 – ato adicional – falava em plebiscito, marcando-lhe

oportunidade relacionada ao término do mandato presidencial, e, por isso, substituiu-se a forma de consulta popular, de plebiscito para referendo, visando antecipar essa alteração.

Assim o governo conseguiu aprovar a Lei Complementar nº 2, de 15 de setembro de 1962, a qual, no seu art. 2º, estabelecia:

> Art. 2º A Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, será submetida a *referendum* popular no dia 6 de janeiro de 1963.
> § 1º Proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral o resultado, o Congresso organizará, no prazo de 90 dias, o sistema na base da opção decorrente da consulta.
> § 2º Terminado esse prazo, se não estiver promulgada a emenda revisora do parlamentarismo ou instituidora do presidencialismo, continuará em vigor a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, ou voltará a vigorar em sua plenitude a Constituição de 1946, conforme resultado da consulta popular.
> § 3º Terão direito a votar na consulta os eleitores inscritos até 7 de outubro de 1963, aplicando-se à sua apuração e proclamação dos resultados a lei eleitoral vigente.

Deste modo, já no início de 1963, foi realizado o referendo, tendo o eleitorado se manifestado contrário à tese parlamentarista, pelo que foi restaurado o sistema presidencialista de governo, pela Emenda Constitucional nº 6, daquele mesmo ano.

A iniciativa popular foi usada para a apresentação de propostas à Assembléia Nacional Constituinte que elaborou a vigente Constituição. Se bem que no texto constitucional de 1988 não exista a iniciativa popular para efeito de emenda ou de revisão constitucional, este mecanismo foi utilizado, com base em permissivo regimental, para a revisão Constitucional de 1993. Com efeito, a Constituição de 1988 assim dispõe sobre a iniciativa popular simplesmente legislativa:

> 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.

Em nosso país, *o instituto de revogação de mandato eletivo* somente existiu no Império e na República Velha; neste caso, em constituições estaduais.

Primeiro, quando da convocação dos procuradores-gerais das províncias do Brasil, para o conselho criado pelo Príncipe Regente, D. Pedro, em 16 de

fevereiro de 1822. Eleitos pela via direta, poderiam ter o mandato revogado caso não desempenhassem a contento suas obrigações, por decisão de 2/3 das câmaras da província respectiva.[7]

Ressalta ainda o ex-ministro do TSE, Walter Costa Porto:

> O mais interessante no texto do decreto de 16 de fevereiro de 1822 é a adoção do que os anglo-saxãos denominaram, depois, de *recall,* a possibilidade do chamamento de volta do eleito, pelos seus eleitores: caso os procuradores não desempenhassem "devidamente suas obrigações", dois terços da Câmara, em vereação geral e extraordinária, poderiam substituí-los.

A idéia de poder revogar os poderes dos procuradores das províncias foi de José Bonifácio, quando pediu ao príncipe regente a convocação de uma junta comum de procuradores-gerais, eleitos em pleitos paroquiais, para advogar as causas das respectivas províncias. Na ocasião, sugeria que tais procuradores poderiam ter revogados os seus poderes, "e nomeados outros, se se não comportarem conforme as vistas e desejos das mesmas províncias".[8]

No entanto, aduz Costa Porto que o período de vida do conselho foi de tal modo curto que não houve oportunidade para que este mecanismo pudesse ter ocasião de ser posto em prática.

Na época republicana brasileira, hoje mais que centenária, o instituto da revogação jamais teve guarida no Direito Constitucional federal, mas, na República Velha, as constituições do Rio Grande do Sul, de Goiás e de Santa Catarina, adotaram a idéia do *recall*.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 1891, dispunha no seu art. 39 que "o mandato do representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo e também cassado pela maioria dos eleitores".

Esta norma Constitucional gaúcha, esclarece ainda Walter Costa Porto, resultou de uma determinação de Júlio de Castilhos, para permitir a formalização de um mecanismo que possibilitasse eliminar aqueles parlamentares que rompessem com as lideranças, como foi o caso da dissensão entre os deputados Demétrio Ribeiro e Antão de Faria, integrantes da bancada riograndense à Constituinte federal.

---

[7] PALHARES, Moreira Reis. *As eleições indiretas no Brasil*. Recife: Ed. do Autor, 1997. p. 62. Igualmente PORTO, op. cit., p. 25.

[8] RODRIGUES, José Honório. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília: Senado Federal, 1973. Introdução, p. XL VIII, apud PORTO, op. cit., p. 27.

Conforme Costa Porto:

> [...] o mandato de ambos estava virtualmente cassado, desde que o Partido Republicano, pelos seus legítimos órgãos de manifestação, declarou expressamente que não mereciam mais a sua confiança por haverem faltado a ela depois de eleitos. Tal pronunciamento foi geral e decisivo.

No entanto, a despeito de ter havido uma destituição moral, com a decisão partidária que deles retirava a confiança, pública e solenemente, não desistiram dos respectivos mandatos os dois deputados federais. Daí a inclusão do dispositivo de revogação no texto constitucional e a criação de norma legal adjetiva.[9]

A Lei Estadual nº 18, de 1897, nos arts. 98-104, disciplinava o mecanismo através do qual o eleito se submeteria a um novo pronunciamento do eleitorado[10]. Neste caso, quando um quarto do eleitorado do distrito propusesse a cassação do mandato de um parlamentar, o distrito por inteiro seria chamado a se manifestar, sendo confirmado o mandato em jogo se lhe fossem favoráveis a metade e mais um dos votos que obtivera na primeira eleição.

A experiência gaúcha alardeada por Oswaldo Aranha – nas discussões para a elaboração da Carta de 1934, ele dizia que, no Rio Grande do Sul, a cassação do mandato se tem exercido com grande e real benefício para a

---

[9] "Obviamente, o mecanismo só poderia vingar no sistema distrital com a divisão do território nacional em circunscrições menores, que permitissem a delimitação, precisa, de um grupo de votantes – o mesmo que, anteriormente, havia se pronunciado pela concessão do mandato". PORTO, op. cit., p. 198.

[10] "Art. 98. Para ser cassado o mandato de representante do estado nos termos do art. 39 da Constituição, é necessário:

I – que assim o proponha a quarta parte do eleitorado do respectivo distrito;

II – que na consulta feita ao distrito o representante em litígio não obtenha em seu favor metade e mais um, pelo menos, dos votos com que foi eleito.

Art. 99. A proposta, manuscrita ou impressa, terá assinatura dos proponentes reconhecida por notário e será instruída com certidão de se acharem, todos eles, inscritos como eleitores nos livros ou listas de registro eleitoral do distrito.

Art. 100. Esteja ou não funcionando a assembléia dos representantes, deverá a proposta ser dirigida por intermédio do secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior ao presidente daquela corporação, a fim deste verificar se está nos termos legais.

Art. 101. No prazo de vinte dias contados daquele em que for entregue a proposta, o presidente da Assembléia comunicará sua decisão à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, que a fará publicar na folha que insere o expediente oficial.

§ 1º Se a proposta estiver nas condições da presente lei, o presidente do estado mandará convocar o eleitorado para responder sobre a seguinte consulta: Deve-se ou não considerar cassado o mandato do representante do estado F. ?

§ 2º A votação sobre a consulta terá lugar em dia designado pelo governo e dentro de três meses, contados da data em que tiver sido comunicada a decisão de que trata o art. 101.

§ 3º Se dentro do prazo de vinte dias, marcado para a referida comunicação, não for esta feita, o governo considerará recebida a proposta dos eleitores e procederá pelo modo estabelecido nos parágrafos antecedentes.

Art. 102. O eleitor escreverá em sua cédula: sim ou não, conforme quiser ou não cassar o mandato.

Parágrafo único. O voto será dado nas condições prescritas no art. 61 (que dispunha sobre o voto a descoberto).

Art. 103. Se a consulta referir-se a mais de um representante, o eleitor escreverá na cédula os nomes dos representantes em litígio, acrescentando adiante de cada um deles sim ou não, nos termos do artigo antecedente.

Parágrafo único. Quando a cédula for omissa em mencionar alguns dos nomes dos representantes, ou em acrescentar a partícula indicativa do voto, será apurada somente quanto aos nomes a respeito dos quais a resposta, afirmativa ou negativa, tiver sido expressa.

comunidade, sem nenhuma perturbação, desde o poder municipal até os deputados – não encontrou eco na literatura especializada, levando Costa Porto a dizer que "não há notícia de sua utilização no Rio Grande do Sul".[11]

Em Goiás, também a Constituição de 1891 estabelecia expressamente:

> Art. 56. O mandato legislativo não será obrigatório e o eleitorado poderá cassá-lo, declarando, mediante o processo que a lei estabelecerá, o mandato carecedor de sua confiança.

Esta redação, porém, foi alterada pela reforma de 1898, ficando o teor do artigo, ademais renumerado, com a seguinte redação:

> Art. 53 [...]
> § 3º O mandato legislativo não será obrigatório.

Destarte, o mecanismo de revogação de mandato eletivo desaparecia do texto constitucional goiano.

Finalmente, no Estado de Santa Catarina, o *recall* aparece apenas nos textos constitucionais de 1892 e 1895. Nas quatro constituições que vigoraram naquele estado na República Velha, somente essas duas trataram do tema.

O texto de 1892 permitia a renúncia e a revogação do mandato, ao dizer:

> Art. 14. O mandato legislativo pode ser renunciado, e a sua revocabilidade se efetuará quando, consultado o eleitorado por um terço dos eleitores, não obtiver o deputado metade e mais um dos votos com que foi eleito.

Já na Constituição de 1895, a redação originária estabelecia que:

> Art. 20. O mandato não é imperativo e pode ser removido. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo.

Este dispositivo foi modificado na reforma constitucional de 1910, quando passou a ter a seguinte redação, que em nada se relaciona com a idéia da revocabilidade do mandato parlamentar:

Art. 104. Para a convocação de eleitores, divisão das seções dos municípios, designação dos edifícios, organização de mesas e de todos os mais trabalhos eleitorais da consulta, proceder-se-á, no que for aplicável, de conformidade com as disposições contidas no Título II, Capítulos II, IV e V, e Título III, Capítulos I, II e III, desta lei."

[11] PORTO, loc. cit.

> Art. 19. O mandato não é imperativo e pode ser renovado. Os deputados podem renunciá-lo em qualquer tempo.

É ainda de Costa Porto a pesquisa cujo resultado esclarece que a modificação foi uma manobra do governador Gustavo Richard, argumentando quando propôs a emenda modificativa à sua Câmara parlamentar: "Não se pode descobrir a razão da palavra *removido,* pelo que nenhuma dúvida oferece a sua eliminação, que corrige o defeito da frase".

Em conseqüência, no Estado de Santa Catarina, onde o mecanismo da revogação figurou na Constituição Estadual de 1982 a 1910, o instituto não foi ao menos regulamentado e jamais teve aplicação prática.

Nos textos constitucionais antigos, o Brasil sempre adotou o sistema da democracia representativa. Aqui e ali surgiam laivos de democracia semi-direta, como se demonstrou, ficando esta posição muito clara na Carta de 1988: pela primeira vez se dizia, expressamente, que ao lado do mecanismo do *sufrágio,* base da representação democrática, a Constituição se referia ao *plebiscito,* ao *referendo* e à *iniciativa popular*; mas, em nenhum momento, desde 1891, a Constituição Federal fez menção à *revogação de mandato eletivo*.

Dir-se-á, pois, que a idéia do *recall* não se coaduna com a realidade política brasileira. Poderá até ser verdade.

No entanto, o mesmo se dizia em relação ao *impeachment*. Seria este instituto mais um espantalho, como dizia o célebre intérprete da Constituição americana, ou um canhão a ser usado para matar passarinho. Ou seja, sem nenhuma possibilidade de aplicação. Mas a história política recente mostrou que o *impeachment* poderia ser usado, com resultado positivo, pelo povo brasileiro, como ocorreu.

É claro que o *recall* tem mais sentido num sistema de voto distrital. Estando prevista para breve, porém, a discussão da reforma política, em que a hipótese do voto distrital reponta mais uma vez,[12] deve ser pensada a sugestão de incluir na legislação o mecanismo da revogação do mandato eletivo.

Sem dúvida que, com o aumento da consciência política do povo brasileiro, muitos parlamentares, nas três órbitas do poder, poderiam ver em risco seus mandatos em caso de má utilização da representação que lhes foi conferida.

---

[12] PALHARES, Moreira Reis. Voto distrital no Brasil de hoje. In: REALIDADE eleitoral brasileira. Paulista (PE): Ed. GTB, 1982. p. 217 et seq.

GILBERTO AMADO E O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: A CRÍTICA E A PROPOSTA

Olavo Brasil de Lima Junior
Professor dos programas de pós-graduação do Iuperj e da Escola de Governo de Minas Gerais e coordenador do curso de doutorado *Sociedade e Política* da UFMG. Falecido em abril de 1999.

"Os sistemas de representação proporcional adotados nas legislações eleitorais modernas representam o esforço da democracia na conquista da distribuição eqüitativa do voto. Não foram imaginados de um dia para outro. Vieram surgindo pouco a pouco da luta pelo aperfeiçoamento do sufrágio universal nos países de intensa vibração popular. Achamos pelo caminho, na sucessão das etapas atingidas, os sinais dessa luta gloriosa pela libertação do espírito coletivo. Voto cumulativo, voto limitado, sistema do mínimo eleitoral significam outras tantas tentativas falhas, mas características, anseios violentos e malogrados da coletividade democrática, para se exprimir na proporção numérica das forças cívicas que a compõem".

G. A.

Gilberto Amado, escritor, político e diplomata foi arguto observador da realidade brasileira; acompanhou, simultaneamente e com igual perspicácia, antes mesmo de iniciar sua carreira diplomática, o cenário internacional, em relação ao qual assumiu também posições críticas e estabeleceu preferências nítidas quanto à natureza e ao funcionamento das instituições vigentes.

Seus textos são extremamente bem construídos e os argumentos são, em geral, lógicos. Não há traços visíveis de defesa panfletária de instituições específicas. Pelo contrário, ocorre sistematicamente a preocupação com a realidade, com a observação sistemática, preocupação que, de resto, é compartilhada por outros autores elitistas, como se verá mais adiante. Há dois aspectos que permeiam sua obra política, e aqui estarei centralizando a análise em *Eleição e representação* (AMADO, 1946) e em alguns de seus

discursos na Câmara dos Deputados, nos quais aborda questões institucionais brasileiras e de outros países, como os Estados Unidos, a Inglaterra, a França e a Alemanha. Esses aspectos podem ser destacados caracterizando-se o seu pensamento como de corte liberal, mas elitista, acrescido de um tom nacionalista romântico, dimensões que, em geral, foram compartilhadas pela maior parte da intelectualidade de sua época, que não cedeu aos apelos extremistas do autoritarismo de direita e do marxismo-leninismo.

As referências bibliográficas feitas ao longo do livro, além de serem incompletas, não nos permitem argumentar que seu pensamento tenha esse cunho elitista liberal. Por exemplo: Pareto e Mosca já tinham textos importantes publicados, em italiano, na última década do século passado, porém o autor não se refere a eles. Suas citações referem-se, em sua maioria, a tratados de Direito Constitucional, sobretudo em francês, inglês e alemão. Estilo de escrita e posição intelectual constituem, assim, traços que antes identificam uma elite intelectual de época, mais que aspectos peculiares à obra política de Gilberto.

Refere-se a autores tais como Berthelémy, Duguit, Howell, Hauriou, Le Bon, Ostrogorski, Saville Muzzey e Waldeck Rousseau.

É de estranhar, no entanto, a ausência de referência (desconhecimento?) ao grande teórico brasileiro da representação proporcional, José de Alencar, romancista, jornalista e deputado (SANTOS, 1991). De particular relevância para as questões tratadas por Amado, destaco, a seguir, os textos mais significativos de José de Alencar: *Os partidos políticos* (1886); O *sistema representativo* (1868); *Discursos*, proferidos na Câmara dos Deputados e no Senado (1869 e 1871); e *Reforma eleitoral* (1874). Tais referências importam, no plano da história das idéias, uma vez que Alencar, cronologicamente, teria formulado sua teoria da representação proporcional antes mesmo de John Stuart Mill, tido e havido como o primeiro grande teórico dessa forma de representação (SANTOS, 1991), em que pesem as várias restrições ao sufrágio universal admitidas pelo autor inglês.

A referência mais extensa que Amado faz a autor brasileiro, igualmente crítico do sistema vigente e defensor da representação proporcional, é a Assis Brasil *(Democracia representativa,* 1893), que, por sua vez, cita Nivelle [...]; desde logo, vale a pena reproduzir o texto:

> A metade e mais um dos eleitores que concorrem à eleição faz a unanimidade da representação; a metade mais um da representação faz a lei; logo tão certo como que a metade da metade é igual à quarta parte,

> a lei, que tem de reger a todos, pode haver sido autorizada por um quarto da opinião. Mais ainda, e alargando o absurdo, se considerarmos que metade e mais um dos representantes pode fazer casa e deliberar (segundo o regimento mais seguido) e que dessa metade e mais um também metade e mais um vence nas deliberações, chegaremos a convencer-nos de que a lei proveio dos representantes de *uma oitava parte da opinião* (AMADO, 1946, p. 76).

Antes, no entanto, de examinar com mais cuidado a contribuição fundamental de Gilberto Amado, *Eleição e representação,* cabe apresentar a estrutura geral do texto, que inclui cinco capítulos. O primeiro, "A evolução do sistema representativo, suas formas e realizações", lida com a democracia, com o governo das elites e com o sufrágio universal; discute o falseamento da representação política, a corrupção e a deturpação das opiniões na democracia, inclusive no que se refere ao uso indevido da Lei Eleitoral como forma de burlar a vontade popular.

No capítulo II, "A representação proporcional, seus princípios e modalidades", a discussão recai sobre o corpo eleitoral, o voto enquanto direito e como função social e o sufrágio universal. O eixo central da discussão reside nos princípios de representação política, sua teoria e prática, o que leva o autor a elaborar uma defesa bem fundamentada, e até mesmo radical, da representação proporcional e da necessária organização de partidos nacionais como condições necessárias para a efetivação da democracia no país, que, assim, acompanharia a evolução das democracias avançadas à época. A Alemanha de Weimar, por conta de referências dispersas pelo livro, afigura-se como o arranjo institucional, do ponto de vista eleitoral e partidário, mais avançado e democrático.

O capítulo III intitula-se "A representação profissional, a representação de classes, sindicalismo, suas diversas aplicações no Estado moderno". Ele não faz parte propriamente do argumento substantivo e positivo que o autor faz da representação proporcional e da necessidade de um sistema partidário como suportes indispensáveis da democracia (elitista) representativa. Porém, integra o argumento central pela negação: formas de organização social que não a substituem adequadamente, e nem se somam à representação política proporcional. Embora elitista, o autor se afasta profundamente do pensamento autoritário-corporativista:

> Na parte que nos interessa por enquanto, parece que deixamos bem claro em que consiste o sistema de representação no Estado autoritário

> fascista; o "povo" ali não existe; a soberania nacional perde sua significação; o "cidadão" foi suprimido; o voto não tem função.
> Câmara e conselhos são "escolhidos" ou "nomeados" de acordo com a lógica do regime e a colaboração imperativa das classes. Outra naturalmente é a maneira de encarar a representação profissional, a representação de classes, o sindicalismo nos países democráticos, naqueles em que o Parlamento político subsiste [...] (AMADO, 1946, p. 115).

Não é de estranhar, portanto, o afastamento do pensador da política com o advento da Revolução de 30 e sua posterior dedicação ao ensino, à vida diplomática e à escrita.

O capítulo IV, "Os partidos; os partidos de idéias e os partidos de pessoas – os vínculos políticos entre os eleitores e os candidatos", tem importância absolutamente crucial para o desenvolvimento de seu argumento, associado ao capítulo II. O exame das formas reais e ideais dos partidos é o tema central do texto, forma de organização coletiva indispensável para a sobrevivência da democracia, uma vez que os partidos, usando sua própria expressão, são os "órgãos intermediários entre os governos e o povo".

Finalmente, o capítulo V, "Mentalidade política e o meio social no Brasil – perspectivas, tendências do sufrágio e reformas eleitorais", além de apontar as mazelas que predominam no sistema de representação, defende com veemência o governo das elites, dos melhores, porém com base em um sistema eleitoral democrático, o proporcional, e em partidos nacionais que defendam idéias. Só assim, eleições e representação serão as duas faces de uma mesma moeda. O capítulo possui, ademais, caráter normativo.

Os capítulos II e IV serão objeto de reflexão mais atenta, pois é precisamente neles que a capacidade analítica do autor se revela com mais nitidez, ao contrário dos outros, onde predominam descrições e opiniões sobre uma dada "realidade". Ademais, são eles precisamente que mais se vinculam ao título do livro, o que já consiste em uma marca deixada pelo autor para orientar o leitor quanto à sua preocupação, seu argumento central.

1. CENTRALIDADE DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS, ELITISMO E NACIONALISMO ROMÂNTICO

A visão básica de Amado consiste em uma clara adesão à democracia representativa com um teor, porém, claramente elitista, acrescida de um nacionalismo romântico acerca do futuro da vida política do país, caso certas mudanças institucionais viessem a ser implantadas.

Tal como outros autores elitistas, soube identificar com argúcia os riscos a que a democracia de massas, em plena implantação na Europa e nos Estados Unidos, corria, por razões diferentes. As massas poderiam não identificar e, conseqüentemente, não eleger "as melhores lideranças" e as assembléias corriam o risco de não tomarem as melhores decisões. O diagnóstico de decadência da democracia, que poderia portanto sucumbir às ditaduras e autocracias, sustenta-se em uma psicologia social negativa – que é parte integrante do argumento elitista – associada ao funcionamento inadequado das instituições representativas. Não há no texto, no entanto, qualquer referência aos autores elitistas do final do século XIX e início deste século [o século XX], exceto a Ostrogorski.

Vejamos, em primeiro lugar, em que consiste sua visão elitista da organização política. O elitismo não o leva a desprezar as instituições políticas representativas, que, pelo contrário e como veremos ao final desta seção, são essenciais para a sua concepção de democracia representativa. O elitismo se fundamenta em uma concepção negativa da psicologia popular, bastante semelhante à visão de Schumpeter, que o leva a fazer restrições quanto ao papel do povo no processo político eleitoral e de governo. A abertura do texto define os passos iniciais de seu argumento:

> É um axioma da ciência política verdadeiro em todos os regimes – no regime democrático como nos demais – que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados (sages), pelos mais inteligentes, pelos mais capazes, pelos melhores, em uma palavra, pela elite. Para que essa elite possa aceder à direção da sociedade, têm sido postos em prática através da história política dos povos os seguintes meios – 1ª) o censo alto, o critério da fortuna, propriedade ou renda, e o critério da instrução ou capacidade intelectual. É o sufrágio restrito pela fortuna ou pela capacidade. O legislador nestes casos define por si mesmo a competência eleitoral, estabelecendo *ex-autoritate* a elite. 2ª) o sufrágio universal. Em vez de fixar *ex-officio* a elite, o legislador reúne o maior número possível de indivíduos, confere-lhe o "direito" ou "função" eleitoral independentemente das condições de fortuna ou de capacidade. A elite (espera o legislador) emergirá naturalmente da massa pela pressão dos mais aptos, dos mais inteligentes, dos mais capazes (BERTHELEMY apud AMADO, 1946, p. 13).

O autor, a seguir, reconhece a tendência para a adoção do sufrágio universal nos países mais avançados, mas, como veremos mais à frente, a citação acima

tem a ver apenas com o reconhecimento de uma realidade empírica; do ponto de vista normativo, é bem diversa sua posição quanto ao direito ao voto, seu significado e eventuais limitações, questão que será discutida detidamente na próxima seção. Importa ressaltar, por ora, que o governo democrático requer representatividade e deve ser exercido pela elite; espera-se, ademais, que o "povo" trate de escolher os "melhores" governantes.

Embora defensor da democracia representativa elitista, e precisamente em decorrência deste componente, pragmaticamente concorda com Le Bon, que verifica uma tendência endógena da democracia para a decadência, que, curiosamente, decorre precisamente da natureza das instituições tais como percebidas pelo povo; a origem do problema reside no próprio povo: "As massas se deixam corromper pelos incapazes; não sabem escolher os dirigentes..." (AMADO, 1946, p. 31). A decadência da democracia de massas é inevitável:

> Chegamos justamente a uma época em que os povos, tendo perdido a fé nas instituições democráticas, procuram substituí-las. Aspiram eles naturalmente a formas políticas mais inteligíveis, mais simples. Eis a razão por que o antigo regime autocrático, a ditadura, ressurge por toda parte. Entre as causas preponderantes dessa reviravolta se acha a impotência das coletividades constituídas pelos parlamentos diante das complicações da idade moderna [...] (LE BON. *L 'Évolution Actuelle du Monde*, *apud* AMADO, 1946, p. 30-31).

E em que precisamente consiste o nacionalismo romântico do autor que ora nos ocupa? No amor à terra, na crença no potencial brasileiro em não repetir os erros das "velhas" nações e no poder renovador e criador da cultura como fator fertilizador da democracia representativa. Esse último aspecto representa papel crucial em sua visão normativa para a reforma institucional brasileira e é, simultaneamente, creio, o obstáculo real que o leva a assumir posições conservadoras no que se refere ao sufrágio universal e secreto.

O nacionalismo romântico do autor (que contrasta vivamente com seu esforço analítico), segunda dimensão a que me propus analisar, é reconhecido por autores contemporâneos. Britto Broca, referindo-se ao romance *Canãa*, de Graça Aranha, assim invoca Gilberto Amado: "Graça Aranha talvez dizia verdades" – concordava Gilberto Amado – "mas são as que mais nos humilham e corroboram a idéia que o europeu tem de nossa incapacidade orgânica para fundar uma civilização" (BRITTO BROCA, p. 258).

Em cuidadosa seleção de passagens de autoria de Amado, o maior estudioso de sua obra, o escritor e ensaísta Homero Senna, identifica uma passagem que bem ilustra a valorização do país e de sua gente, traço marcante em nosso autor:

> Individualmente considerado, nenhum tipo de homem sobrepuja o brasileiro. Quando vejo um inglês ou um francês (um inglês, sobretudo; o francês já se modificou a esse respeito) falar ou pensar em superioridade de raça e acreditar na própria, sou obrigado a rir. Nenhum povo fez em clima igual ao nosso o que nós, somente nós, fizemos no Brasil. Comparem-se aos povos em latitude igual à nossa e que são guiados por ingleses, para se ver a diferença... A média do indivíduo europeu não tem a capacidade de trabalho, a resistência, a finura, a força intelectual do brasileiro [...] (SENNA, p. 178).

A passagem acima deixa muito clara a relevância na constituição e transformação das nações de temas constitutivos da explicação evolutiva advinda do século XIX, tais como o papel da raça e do clima como condicionantes do sucesso do processo civilizatório, contra os quais Amado aparentemente se insurge. Ao reafirmar, no entanto, a superioridade brasileira, não deixa de submeter-se aos valores propostos como medidas do sucesso das nações, invertendo apenas a posição relativa dos povos.

No final de discurso pronunciado na Câmara dos Deputados em 12 de setembro de 1925 (anexado ao capítulo I), Gilberto analisa a dupla face da política e revela, por um lado, forte crença positiva sobre o futuro do país, mas indica também onde residiria seu problema principal e como solucioná-lo:

> Por enquanto, cabe-nos, apenas, praticar política que tem uma dupla face: negativa – aquela em que se reflete a necessidade de negar apoio a todo ponto de vista que não seja nítido e claro... negar apoio a tudo que participe das ideologias transplantadas ou nascidas de impressões mal assimiladas pelo meio. A face positiva será aquela em que se reflita a necessidade de não demorar a fazer tudo que possa concorrer para a grandeza material do país, pelo fortalecimento de seu crédito, pelo desenvolvimento de suas riquezas... Para isso, precisamos antes de tudo de cultura, de instrução política, de estudos científicos e de um pouco de orgulho nacional. Chamo de orgulho nacional a convicção que devemos ter de nossas responsabilidades na formação de um grande país, onde tudo é fácil aparentemente e tudo é difícil substancialmente (AMADO, 1946, p. 56-57).

A dupla face da política permite desvendar a dupla visão do autor. A face negativa da política é também aquilo que ele não subscreve, as posições radicais de esquerda e direita. O seu lado positivo revela-se na potencialidade previsível da sociedade brasileira, daí seu aspecto romântico. O autor se divide entre as mazelas e as possibilidades de degeneração da democracia

(do governo das elites) – este é o Gilberto elitista, mas realista – e o nacionalismo, esperançoso e romântico na defesa do aperfeiçoamento das instituições representativas no país, se e quando certas condições sociais se materializassem.

Cultura, instrução e ciência desempenham em seu pensamento função particularmente importante. Sua ausência, sua precariedade no interior da sociedade (e, mais que isso, sua identificação como critério fundamental para a distinção entre elites e massas) é, ao mesmo tempo, justificativa para as restrições a que submete o direito ao voto, mas é, também, o processo através do qual o país amadureceria politicamente:

> Senhores, não sei se as reformas políticas de que estamos nos ocupando poderão servir ao Brasil. Mas é tão bom sair às vezes um pouco da realidade para imaginar o que nos sorri ao coração e nos resplandece ao espírito... Envolveu-nos de súbito a visão do futuro incomparável; dominou-nos o apelo de um destino que nos chama para a vida e nos inunda de esperanças. Sonhemos a grandeza da nossa terra. Sonhemo-la, e trabalhemos por ela (AMADO, 1946, p. 97).

No capítulo V, mesclam-se com extrema nitidez as duas dimensões que venho salientando, a preferência pelo governo representativo, condicionado por uma visão elitista da sociedade, como forma de sobrevivência da própria democracia, e a expectativa visionária de transformação da realidade, através do avanço da cultura, da educação e da ciência, esta última impulsionada pela valorização da nação, de sua gente e de sua terra. Os parágrafos finais merecem citação, e dispensam qualquer interpretação:

> Nós somos responsáveis pelo mais belo pedaço do planeta; nós temos em nossas mãos um dos mais ricos patrimônios da humanidade. Temos que polir e facetar o maior e o mais admirável diamante do mundo, aumentar-lhe o valor, afinar-lhe as arestas para que ele dê, aos olhos de Deus e do mundo, toda a sua luz. Não o estraguemos com os instrumentos de uma ourivesaria bronca e primitiva; tenhamos a mão sábia no tocar essa peça prodigiosa e usemos para acabar nossa obra os aparelhos modernos preparados pela ciência, manejados pelos experientes, pelos inteligentes, pelos capazes (ibid., p. 205).

Vale a pena retornar ao supracitado axioma básico da Ciência Política, segundo nosso autor:

> É um axioma da Ciência Política verdadeiro em todos os regimes – no regime democrático como nos demais – que a sociedade deve ser dirigida pelos mais avisados (sages), pelos mais inteligentes, pelos mais capazes, pelos melhores, em uma palavra pela elite (AMADO, 1946, p. 13).

A centralidade das instituições políticas é o tema por excelência de Gilberto Amado, assinalado no próprio título da obra e em sua estrutura em capítulos. A crítica às possibilidades de degeneração, e mesmo da adoção de instituições falsamente representativas, é sua preocupação central. A crítica vem acompanhada da defesa da representação proporcional e da existência de partidos com um certo perfil, como veremos, respectivamente, nas seções 2 e 3, como condições necessárias para a sobrevivência da democracia através do governo das elites.

É exatamente esse último aspecto que o leva a aceitar o sufrágio universal, com restrições, e manifestar-se francamente cético quanto ao voto secreto e dúbio quanto à obrigatoriedade do voto. As restrições ao exercício pleno do direito ao voto advêm do reconhecimento implícito de que o povo ainda não teria condições para votar; o aperfeiçoamento da democracia ocorreria precisamente através do desenvolvimento educacional cultural e científico do país.

Eleições limpas e honestas, com restrições ao sufrágio universal, representação proporcional e partidos nacionais de idéias, e não de pessoas, que representem correntes do pensamento em que predominem os interesses gerais constituem o método adequado através do qual o "povo" escolheria os melhores dirigentes e representantes. O governo das elites, assim produzido, evitaria que as massas mal instruídas fossem atraídas pelos radicais de direita e de esquerda. No entanto, e isso em parte justifica suas restrições ao pleno exercício do direito do voto, ao mesmo tempo que integra seu argumento, Gilberto Amado não reifica as instituições políticas. Pelo contrário, imagina seu funcionamento no contexto sociopolítico brasileiro, que, a seu ver, é pouco favorável à vigência das instituições representativas, fundamentalmente por conta da mentalidade reinante entre os políticos, da prevalência de interesses individuais e da falta de instrução generalizada das massas.

2. O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O SISTEMA ELEITORAL

O sistema político contra o qual se bateu Gilberto Amado, em sua defesa pelo governo representativo de elites, teve suas leis esmiuçadas por Bastos, que, como a maioria dos estudiosos da República Velha, o caracterizou como um sistema de dominação, e não de representação, cujo principal instrumento de manipulação consistiu na Lei Eleitoral:

> O conjunto de leis eleitorais da Primeira República é um caminho seguro para se definirem as expectativas e as postulações das frações oligárquicas enquanto frações institucionalizadas do poder e não enquanto representações políticas das demandas sociais. A legislação eleitoral desse período nos dá exata dimensão da correlação de forças entre a consciência política dos próprios interesses, e não das expectativas sociais e do exercício legal do poder (AMADO, 1946, p. 35).

A abrangente e competente análise de Bastos inclui todos os modernos institutos de uma Lei Eleitoral, do sufrágio aos direitos políticos, os dispositivos constitucionais vigentes e as 13 leis e decretos pertinentes ao processo eleitoral da época (BASTOS, p. 48-53, apud LIMA JUNIOR, 1990).

Nosso autor, embora tivesse uma visão elitista da sociedade, apontou com nitidez o uso até mesmo maniqueísta, em uma sociedade em rápida transformação, e indevido da Lei Eleitoral, a manipulação e a fraude das eleições, a formação viciada do governo e da representação, a ausência de partidos nacionais que agregassem e representassem idéias, e não os interesses individuais. A argúcia e sensibilidade política de Gilberto Amado revelaram-se, no entanto, no desenrolar dos acontecimentos; é compreensível, portanto, o seu afastamento da política em 1931, logo após a Revolução de 30. Curiosamente, é pelas mãos dos revolucionários que o país obteve, pela primeira vez, um verdadeiro Código Eleitoral (24.2.32), passo fundamental para a posterior reordenação política do país.

No capítulo I, o autor procede à análise da evolução e dos verdadeiros fundamentos do governo representativo, tratando, entre outros aspectos, de assinalar o uso instrumental da Lei Eleitoral e o divórcio entre eleição e representação, fenômenos que, a seu ver, não eram exclusivamente nacionais. De novo, revela-se sua preocupação com a decadência institucional:

> Antes de retomar esse estudo da evolução do sistema representativo, salientemos o propósito das causas que o falseiam e o fazem mentir à sua realidade, de passagem, um exemplo bem característico. Às vezes, é a própria Lei Eleitoral que dá à antinação os meios de aceder ao domínio da coisa política (AMADO, 1946, p. 35).

Segundo ele, a manipulação permitida e estimulada pela lei faz com que o poder apenas troque de mãos, expressando "um conjunto de interesses que se representam ao revez (*sic*) dos interesses gerais permanentes, profundos, do país" (idem, p. 35).

Continuando:

> Nada, porém, mostra tão claramente as anomalias a que nos referimos do que o caso brasileiro. Eleição e representação são coisas diferentes. Se nós queremos realizar a democracia no Brasil, isto é, o governo dos mais capazes, só o podemos conseguir tornando uma realidade a representação, mas devemos, ao mesmo tempo, não esquecer que a eleição pode ser um instrumento, um meio de *disrepresentação,* em vez de representação (AMADO, 1946, p. 37).

O divórcio, corretamente apontado, entre a eleição e a representação política, hoje diríamos entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, e, mais grave ainda, o desrespeito pela vontade popular expressa nas urnas têm, segundo o autor, entre seus corretivos, a representação proporcional e a existência de partidos políticos de idéias. Dada a sua adesão irrestrita ao conceito de democracia puramente como um método através do qual os mais capazes devem ser eleitos, não é de estranhar a ausência, ao longo de todo o texto, de qualquer referência à soberania popular, fundamento essencial e razão de ser do próprio ato de fazer-se representar, apesar de suas inúmeras referências aos interesses gerais e mais permanentes da nação.

Creio que é precisamente a visão elitista da política que o impede de ver como fundamento da ação política organizada a soberania popular. E isso tem, em seu próprio argumento, custos e conseqüências, como tratarei de mostrar a seguir, examinando sua concepção de sufrágio e da natureza do voto.

O "cientificismo" dos elitistas, aspecto que é passo importante na evolução das idéias e que ajuda a marcar a ruptura da futura Ciência Política com a filosofia política e a busca de fundamentos empíricos para a política, orienta toda a reflexão de Gilberto Amado. Generalizações empíricas sustentam seu entendimento da evolução institucional, inclusive do sufrágio universal:

> O nosso papel aqui, ao estudarmos a marcha do sistema representativo, é procurar os meios normais, fixar as etapas sucessivas desse esforço da grei humana na sua ascensão para o governo livre. É um axioma, como dissemos no começo, que todo sistema de governo, democrático ou não, só se pode realizar pela escolha dos mais capazes, dos mais inteligentes, dos mais instruídos. Essa escolha no sistema democrático está nas mãos do sufrágio universal (ibid., p. 34).

Sua defesa do voto universal, como instituto associado à representação proporcional, dificilmente poderia ser irrestrita. Amado discordava da amplitude conferida ao sufrágio nas democracias de massa européias, já nos anos 10 e 20 deste século [o século XX], em que se admitia apenas um limite mínimo de idade, a partir da derrubada das barreiras baseadas na riqueza, no gênero e na instrução. Suas desconfianças relativas à capacidade do povo, no seu juízo, teriam se confirmado com os resultados da reforma eleitoral "Saens Peña", na Argentina, onde "As massas, ainda incapazes de sentir a nação, de apreender-lhe o *senso* do destino histórico, entregaram-se às mãos do velho caudilho messiânico que adquirira o segredo de saber falar-lhes a (*sic*) sensibilidade e aos apetites" (AMADO, 1946, p. 36-37).

No discurso já citado, pronunciado na Câmara dos Deputados em 25 de setembro de 1925, o autor analisa as condições políticas do país, tentando mostrar o reduzido número de brasileiros em condições de votar. Baseia-se no censo promovido pela Diretoria de Estatística, em 1920. Calcula que 7.493.357 de brasileiros sabiam ler e escrever e que 23.142.248 não sabiam ler. Após eliminar as mulheres, os estrangeiros e as crianças(?), chega a um total de homens adultos e "alfabetizados" um pouco superior a 1 milhão.

> Agora, tiremos desse total o número de semi-analfabetos, que apenas soletram e que naturalmente são incluídos entre os que sabem ler; pensemos naqueles que apenas lêem um jornal, um ou outro romance ou revista e podemos assim ter presente, em toda a realidade, o material político brasileiro, os cidadãos, o espírito, a mentalidade nacional, o povo brasileiro. Verificaremos assim que não chegará a meio milhão o número de pessoas que no Brasil seja capaz de formar qualquer idéia, por elementar que seja, das coisas (ibid., p. 39-40).

Gênero e formação educacional adequada constituem-se critérios para, de início, integrar o que Gilberto entende por povo; preenchidos esses requisitos, teremos então, ainda que de forma rudimentar, o corpo político com direito ao voto. Com freqüência, a justaposição dos requisitos apontados é condição necessária, mas não suficiente, para a formação de idéias, para que se entendam os objetivos e interesses nacionais, para que se adquira "consciência". Essa visão da realidade brasileira, e mesmo daquela de outros povos, a partir da leitura dos dados censitários feita pelo próprio autor, contrasta vivamente com a definição conceitual de governo democrático, mesmo das elites, que supõe, segundo o próprio autor, o governo da maioria. O que empiricamente resulta é apenas o governo de uma das minorias existentes:

> O modo prático de se realizar a representação é a eleição, isto é, a manifestação da vontade de cada cidadão que, reunida à de outros cidadãos, constitui o pensar da maioria, que tem de governar, porque são as maiorias que dirigem as minorias. Mas para que haja vontade é indispensável que ela seja livre e consciente, e é isso precisamente que falta entre nós para que o voto, que é a expressão política da vontade, possa realizar a sua função (AMADO, p. 41-42).

O argumento do autor sobre o governo democrático da maioria baseia-se em uma redução sociológica do conceito de povo, redução que é facilitada pela ausência do conceito de soberania popular, que já assinalei. Tudo indica que o autor denomina de massa a população brasileira em condição de votar, caso prevalecesse o sufrágio universal; já a parte da população brasileira em condições efetivamente de votar, minoritária segundo seu próprio cálculo, é por ele denominada de "povo".

Resta, por ora, examinar dois conceitos associados ao voto: sua natureza legal, se obrigatório ou não, e se deveria ser secreto, e, naturalmente, suas justificativas e conseqüências políticas. O autor entende que o sufrágio é um princípio e uma função, consagrados no direito moderno, a ser exercido pelo corpo eleitoral, juridicamente definido (e já conhecemos as limitações propostas por Gilberto), que deve exercê-lo de forma igual; sua defesa da representação proporcional decorre precisamente do conceito de igualdade do voto, tema da última seção:

> O sufrágio é ao mesmo tempo um direito e uma função. Os tratadistas longamente discutem a respeito do voto-direito e do voto-função. O sufrágio é um direito, dizem uns, porque se não fosse um direito não poderia estender-se a toda criatura humana *capaz* (grifo meu) de opinar relativamente aos negócios públicos. Se fosse apenas uma função, dependeria da sociedade, dos governantes, que dariam a uns a função de votar, recusando-a a outros. Não teriam explicação o princípio de justiça e as reivindicações apaixonadas do sufrágio universal que agitaram as democracias modernas. Mas do fato de que o sufrágio é um direito individual não se segue que ele não seja ao mesmo tempo uma função e um dever cívico. Ele é ao mesmo tempo um direito *individual* e uma função *social* – "é o direito individual de colaborar num ato coletivo" (Hauriou) (ibid., 1946, p. 62-63).

O autor não assume posição clara em relação à obrigatoriedade do voto, embora constate que a obrigatoriedade é pouco freqüente nas democracias modernas e que o comparecimento eleitoral tende a ser baixo, o que

compromete a democracia, cuja regra central é o governo da maioria. Reconhece que a controvérsia é acentuada, quer quando se interprete o voto como direito e função, quer quando ele é definido simultaneamente como direito individual e função social (ibid., p. 62-64).

Em relação ao voto secreto, que, à época, vinha sendo progressivamente adotado como forma de garantia do voto livre e que, além disso, resguardaria o eleitor de possíveis represálias posteriores, o autor se manifesta francamente desfavorável. Em virtude de sua concepção restrita de "povo", salienta que o voto secreto é inútil, pois a importância do ato de votar nada tem a ver com o voto ser ou não secreto, mas sim com a natureza do vínculo que se estabelece entre representante e representado. Conclui:

> [...] louvando aliás todos esses brasileiros, por suas virtudes, sóbrios, valentes, de bom coração e altas aptidões; o povo brasileiro, politicamente considerado, como realidade viva, seria composto de 200 ou 300 mil pessoas pertencentes às famílias proprietárias, os fazendeiros, os senhores de engenho, de cujo seio saiam os advogados, os médicos, os altos funcionários, os diplomatas, os chefes de empresas, únicas pessoas que sabiam ler, tinham alguma noção positiva do mundo e das coisas e poderiam compreender o que vinha a ser monarquia, república, sistema representativo, direito de voto, etc. (VERGUEIRO STADEL apud AMADO, 1946, p. 44-45).

O endosso à interpretação acima permite compreender que, para Gilberto Amado, sociedade e massas correspondem a uma mesma realidade, enquanto povo refere-se a um subuniverso da sociedade que possui as necessárias condições de cidadania e, portanto, os recursos socioeconômicos necessários para o exercício da cidadania política. E, ademais, que este corpo político, dadas as condições gerais da sociedade, constituía um grupo extremamente reduzido. Em outra passagem, que integra os discursos parlamentares publicados em *Perfis parlamentares* (GILBERTO AMADO, p. 155), o autor estima o eleitorado brasileiro que preencheria os requisitos necessários para o exercício do voto (gênero, instrução e idade) em cerca de 500 mil pessoas.

O artigo a que se refere Amado (Stadel) defende a adoção do voto secreto, pois "é a instituição do voto secreto, adotado em todos os países civilizados, que permite a formação de verdadeiros partidos políticos e assegura a verdade eleitoral" (ibid., p. 44). Nosso autor, no entanto, entende que a importância do voto não reside no fato de ele ser ou não secreto; o que importa é a

natureza do vínculo. Declara, no entanto, não ser contra a sua adoção, dando seu voto a projeto na Câmara que porventura viesse a instituí-lo.

A solução para o engrandecimento da pátria, para a qual Gilberto sistematicamente aponta, consistiria na difusão da educação e da cultura, isto é, a socialização dos atributos que, à época, distinguiriam as elites das massas. Ora, caso esta solução fosse posta em prática, com êxito, desapareceriam precisamente as distinções entre elites e massas, que, no raciocínio do autor, justificavam o governo das elites. Se isto ocorresse, o principal axioma do "governo democrático das elites", característico de todo e qualquer governo, tal como formulado pelo autor, deixaria de ser plausível.

Conseqüentemente, a democracia representativa, vista como governo das elites, onde caberia às massas apenas selecionar os melhores, através de partidos nacionais, não teria mais razão de ser. Gilberto Amado não elabora sobre esses aspectos, porque o "axioma" não passa, na verdade, de uma generalização empírica; porém, se definido logicamente como axioma e fundamento de todo e qualquer governo, o argumento que esbocei não procede. Haverá sempre outras dimensões sociais suficientemente relevantes para redefinir a distinção entre elites e massas.

3. O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: O SISTEMA PARTIDÁRIO E A PROPORCIONALIDADE

A centralidade e a importância que o autor atribui às instituições representativas revela-se em toda sua plenitude quando ele discute os conceitos de representação e de partido, afirmando, inclusive, que são realidades inseparáveis; e, mais ainda, que a verdadeira representação política só se materializa por meio de partidos com certas características e quando a representação se faz através do princípio de representação proporcional.

Essa postulação de Gilberto, que ademais faria parte da evolução do mundo contemporâneo, é plenamente democrática. Não deixa, no entanto, de contrastar com suas restrições ao sufrágio universal e sua categoria "sociológica" de povo, segundo a qual este se constituiria daquelas poucas pessoas devidamente habilitadas a votar, a quem caberia única e exclusivamente escolher os melhores candidatos, em todos os sentidos.

A discussão sobre o aperfeiçoamento da democracia de massas e sobre a natureza dos partidos relaciona a ordem econômica com a ordem política e o faz através do mundo dos interesses, aqueles que efetivamente se fazem representar e aqueles que deveriam se fazer representar:

> Os obstáculos que tem encontrado o sufrágio universal para adaptar-se à sua função de escolha dos mais capazes, da elite dirigente, sem a qual falha a democracia aos seus fins, será um mito e desaparecerá nas convulsões da anarquia ou às mãos da ditadura em novas formas de governo impostas pela necessidade. Originam-se da dificuldade ou da impossibilidade em que se tem achado o maior número de conciliar os seus próprios interesses dentro de cada comunidade nacional [...] A pressão das forças econômicas é de tal ordem intensa em nossos dias, que o entrechoque em que elas vivem há de refletir-se forçosamente no seio da representação nacional [...] Pode acontecer que os interesses agrários sejam no momento os mais importantes da comunidade, pode esta depender, naquele instante que passa, da prosperidade agrária. Mas pode também acontecer que a *preparação* de uma fase industrial, o estabelecimento de bases para o desenvolvimento progressivo de certas indústrias consulte mais profundamente os interesses permanentes, o interesse mediato da Hungria. Encontrar o equilíbrio entre estas forças – a dos interesses imediatos e a dos interesses mais remotos, entre o presente palpitante e o futuro que se entrevê – é a maior dificuldade que têm deparado o sufrágio universal e a democracia, porquanto o maior número não tem a visão dos homens de Estado e nem sempre ouve ou quer ouvir os homens de Estado (AMADO, 1946, p. 15-16).

A citação indica que os interesses econômicos é que devem ser representados, pois, supostamente, coincidiriam com os interesses gerais da nação; essa coincidência se efetivaria com base no desenvolvimento econômico, que é do interesse de todos. A dificuldade em conciliá-los é o grande desafio da "sociedade" e do governo das elites; é preocupação central do autor, que, apesar de sua visão eminentemente elitista, aponta para uma segunda dificuldade a ser superada pelos homens de visão, pelos estadistas: cuidar para que o atendimento dos interesses de curto prazo não colidissem ou impedissem o desenvolvimento subseqüente da nação, quando outros interesses econômicos devessem prevalecer.

A democracia, portanto, é aquela forma de governo na qual o povo é governado pelos seus representantes, pelas elites; porém, nem todos os cidadãos, a totalidade dos cidadãos eleitores que integram o coletivo "povo", pensam da mesma maneira, têm as mesmas idéias, embora o governo deva ser exercido pela maioria. Essa visão da diversidade de idéias e de interesses (ibid., p. 49) é importante para a defesa que o autor faz de partidos políticos nacionais como a única maneira de organizar democraticamente as diferenças

existentes e para permitir que, através da competição entre os partidos, o povo escolha os melhores.

Na seqüência do texto, a análise que o autor faz da situação brasileira não é propriamente inovadora. Reconhece a inexistência de partidos, duvida da legitimidade das eleições e mostra que a política eleitoral não passa de uma relação de subordinação entre chefes políticos locais que "dispõem" de um certo número de eleitores (ibid., p. 51).

A distorção da legislação eleitoral é preocupação permanente de Gilberto, e seus efeitos perversos na formação do governo e da representação política são base para a sua crítica aos métodos que não se baseiam no princípio de representação proporcional. Examinando a legislação eleitoral de vários países europeus, "mostra o absurdo a que pode chegar o sistema majoritário quando a maioria absoluta não é atingida" (ibid., p. 75). Seria precisamente esta a situação vigente na França, entre 1881 e 1914, onde os votos não representados, exceto em 1914, são muito superiores àqueles que se fizeram representar. Lei importante, como a da separação entre a Igreja e o Estado, foi aprovada, em 1905, por 341 votos, o que representava 2.647.315 eleitores, em um total de 10.967.000 eleitores (ibid., p. 76-77).

Diante de uma legislação eleitoral que falseia a vontade popular e da inexistência de partidos políticos nacionais efetivos, o autor trata de definir o que seria o avanço democrático dessas instituições, partidos e representação política, bem como a relação entre as duas instituições.

Representação política e partidos nacionais são dois conceitos inseparáveis na doutrina de Gilberto Amado, com a particularidade de que ele se filia à corrente majoritária da época, que, no Brasil e no exterior, defendia a adoção do princípio de representação proporcional como única forma democrática de garantir o efetivo governo da maioria. Não há referência, no autor, à necessidade de garantir a representação das minorias, como ocorre em Alencar. Essa ausência é naturalmente decorrente da concepção estreita de cidadania eleitoral postulada por Amado, que, ademais, sequer via méritos no voto secreto.

A formação dos partidos não é, segundo ele, tarefa do governo (Poder Executivo?); é responsabilidade dos "homens bons", dos homens "abnegados", dos mais interessados pela coisa pública, dos chefes natos, que existem por toda parte no país. Cabe também à imprensa, "cuja independência deve pairar sobre tudo", às classes produtoras que tenham interesses a defender, aos consumidores e às profissões liberais cooperarem na formação dos partidos nacionais (ibid., p. 196). Os partidos constituem-se, assim, *únicos instrumentos*

capazes de diferenciação da opinião pública; o único meio de arregimentar os cidadãos e os grupos por seus interesses, que são coisas sagradas, porque dizem com a vida, o bem-estar de cada um, e correspondem, no fundo, a idéias, pois o substractum *de todas as idéias políticas é o interesse [...]* (ibid., p. 197).

A essencialidade dos partidos se basearia em duas dimensões: a primeira, de natureza sociológica, tem a ver com a diversidade social existente e que seria, em parte, responsável por igual diversidade dos partidos (inclusive numérica). Dois são os fatores responsáveis por esta diferenciação: as opiniões em que se divide a sociedade e o desenvolvimento extraordinário das organizações sindicais. A segunda dimensão, de natureza institucional, seria a própria representação proporcional.

Apesar de reconhecer a decadência generalizada dos partidos – e suspeito que essa visão de decadência dos partidos, à época, resulta da própria concepção elitista da organização política, pois expandia-se o sufrágio universal –, o autor insiste na necessidade imperiosa de se formar partidos nacionais no país:

> Se no Brasil não se puderem formar partidos militantes que articulem o país de sul a norte entrosando as vontades dirigentes umas às outras no sentido de certas idéias ou pontos de vista, no sentido da educação, da cultura e da civilização nacionais, a vida política continuará a processar-se, qualquer que seja o sistema eleitoral que se adote, por um empirismo fragmentário, anárquico e irremediável, que não fornecerá meios de desafogo para as crises, determinando sempre revoltas, *mashorcas,* revoluções. Sobretudo sem partidos será impossível tornar efetivo um arremedo siquer (*sic*) de representação. O sistema proporcional, que, segundo se propala, é desejo do governo estabelecer no Brasil, condiciona-se à existência de partidos. Sem estes as massas não saberão como votar; o seu voto, por mais bem apurado que seja, não terá nenhuma significação (AMADO, 1946, p. 157).

Há dois pontos, na citação, apesar de sua clareza, que merecem destaque e comentários adicionais. Em primeiro lugar, lembrando que o texto é de 1931, o autor interpreta, inadequadamente, a insatisfação social existente, sobretudo nos anos 20, como causada única e exclusivamente pela ausência de partidos nacionais que articulassem as elites de sul a norte do país em torno de seus interesses fundamentais. Nesse aspecto, ignora as transformações por que passava a estrutura social brasileira, que já não mais podia ser

compreendida como incluindo dois únicos segmentos sociais, as elites e as massas. Havia um operariado nascente e, sobretudo, formava-se uma classe média urbana, que clamavam por representação própria.

Em segundo lugar, o lema "representação e justiça", típico desse momento histórico, dá conta perfeitamente da necessidade de incorporação política dos segmentos referidos que, independentemente de seus recursos econômicos e sociais, exigiam plena cidadania política, questionando precisamente a idéia de que os homens de bem e de cultura fossem os únicos capazes, através dos partidos existentes, de representarem seus interesses, além da crítica mais de fundo a todo o sistema de representação, ou melhor, de dominação política prevalecente. É precisamente este o segundo aspecto que nos leva a acreditar que o texto carece de miopia social. Eis que a complexidade social emergente impunha maior diversidade de interesses à agenda pública, para além dos interesses das classes dominantes. Evidentemente que, do ponto de vista lógico, da estrutura de seu argumento, o autor não poderia ampliar a sua visão de participação política e eleitoral, dada a premissa fundamental de que todo governo é e deve ser de maioria, conduzido exclusivamente pelas elites.

A existência de partidos nacionais é inseparável para Gilberto Amado da implantação do sistema de representação política. No entanto, suas restrições à adoção do sufrágio universal configuram, como venho salientando, uma visão elitista da organização política que só se romperia, e, neste momento, a premissa de que todo governo é e deve ser de elites seria empiricamente violada, visão esta que, em linguagem contemporânea, poderia ser resumida sob a idéia geral de que a proposta política de Amado consistiria na implantação de um sistema político que permitisse a efetiva competição entre partidos políticos representativos dos interesses econômicos das elites nacionais, ou seja, de um sistema de representação competitivo, porém restrito às elites, um sistema de oligarquias competitivas.

A idéia de igualdade política completa a proposta ideologicamente orientada de reorganização política do país:

> A marcha para a conquista da igualdade do voto corresponde nas legislações modernas à adoção do sistema proporcional que, a despeito das objeções de Esmein, é o que mais se aproxima do ideal de perfeição democrática. Todas as constituições votadas depois da guerra, consagrando o sufrágio universal, adotaram também a representação proporcional [com algumas exceções como se sabe] (AMADO, 1946, p. 65).

A idéia de igualdade eleitoral não inclui a todos, como já deixei claro. Trata-se tão-somente de "aperfeiçoar" o sistema político, que deixaria de constituir-se dominação oligárquica e passaria a permitir a competição entre as elites econômicas e sociais existentes.

A competição circunscrita apenas às elites emerge em sua plenitude na seguinte passagem, que representa um retrocesso no pensamento político brasileiro, se lida à luz das contribuições de Assis Brasil e, sobretudo, de José de Alencar:

> Os sistemas de representação proporcional não visam, como se pode pensar à primeira vista, à representação das minorias; visam à representação de todas aquelas opiniões que, existindo em força numérica suficientemente importante para significar uma corrente de idéias, têm o *direito* (grifo meu) de influir, na proporção da sua força, no governo do país (AMADO, 1946, p. 77-78).

Não é de estranhar, portanto, que nosso autor entenda que deva haver limitações, também no plano partidário, à competição política, pois:

> [...] nem todos esses partidos poderão começar desde já a configurar nas eleições, a se fazer representar, porque nem todos reunirão o número de aderentes necessários para apresentar o mínimo capaz de os fazer admitir ao registro oficial. A fixação desse mínimo é importantíssimo [...] (ibid., p. 202).

Trata-se, claramente, de impor uma cláusula de exclusão que impeça a representação política de pequenos partidos, pois na doutrina de Gilberto a representação proporcional não objetiva garantir a representação das minorias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espero que com essas breves reflexões possa ter dado conta de uma interpretação justa da contribuição de Gilberto Amado para o pensamento político brasileiro do início do século, doutrina que tem de positivos a crítica ao sistema de dominação prevalecente na Primeira República e o esforço de efetuar comparações internacionais com alguma base empírica.

No que se refere aos aspectos efetivamente doutrinários e normativos, creio ser escassa a sua contribuição, considerando-se a teoria democrática que se impôs ao longo dos últimos 50 anos. Sob esse prisma, Gilberto não pode de fato ser considerado um precursor dos avanços democráticos que foram implantados em sua própria época e vieram a ter plena materialização

após a 2ª Grande Guerra. Por quê? Gilberto Amado esteve sempre cativo da premissa de que todo e qualquer governo deve ser conduzido pela maioria representava das elites, cabendo às massas apenas se pronunciar sobre quem seriam os mais aptos a fazê-lo. A defesa da representação proporcional, em sua época, tinha a intenção clara de democratizar o sistema de representação; em Gilberto, a proporcionalidade e a igualdade perante a lei deveriam se circunscrever às elites, como mostrei na discussão sobre as diversas restrições impostas ao voto, advindas de seu conceito "sociológico de povo".

Elitismo e nacionalismo romântico, em que pese a valorização da educação e da cultura como elementos que sustentam a participação política, constituem-se, portanto, os traços essenciais do pensamento do autor sob exame, em seu importante volume sobre *eleição e representação (Curso de Direito Político),* de leitura indispensável, e não apenas para melhor se conhecer o seu pensamento e o do país em geral, mas, sobretudo, pelo que essa reflexão pode contribuir para o entendimento crítico dos movimentos de reforma das instituições políticas que fazem, e devem fazer, parte da agenda política de uma nação que se quer cada vez mais democrática.

Sua preocupação com as instituições políticas deve servir-nos de inspiração, certamente não por conta do seu conteúdo real, que não possui caráter permanente, se valor permanente reside no reconhecimento da centralidade das instituições em qualquer sociedade que busque a democracia representativa. E, mais que isto, mesmo sua proposta normativa deve ser vista inequivocamente como uma proposta positiva que, precisamente por ser datada e extremamente crítica do sistema então vigente, implicaria ganhos para o sistema de dominação da Primeira República:

> O Brasil deve falar, discutir, reunir-se, organizar-se, dividir-se em partidos, segundo *o sistema que defendemos* (grifo meu), sem esperança de que ele transforme tudo de um dia para outro, mas com a certeza de que ele dará ao Brasil um impulso extraordinário no caminho da solução dos seus problemas, por integrá-lo em si mesmo, na consciência de si próprio, acordando-o por assim dizer do sono hipnótico em que vive mergulhado (AMADO, 1946, p. 204).

REFERÊNCIAS

ALENCAR, José. Systema representativo e reforma eleitoral. Ed. fac-similar. In: SANTOS, Wanderley Guilherme dos, *Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1991.

AMADO, Gilberto. *Eleição e representação: Curso de Direto Político. 2. ed*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Ed., 1946.

BASTOS, Aurélio Wander. O poder e as leis: a dominação eleitoral na Primeira República. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de, *O balanço do poder: formas de dominação e representação*. Rio de Janeiro: luperj: Rio Fundo, 1990.

DISCURSOS. São Luiz: Tipografia de José Mathias, 1869.

DISCURSOS. Rio de Janeiro: Tipografia Perseverança, 1871.

REFORMA eleitoral (discursos). Rio de Janeiro: [s. n.], 1874.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Ibrasa, 1964.

OSTROGORSKI, Molsei. *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Calmann Levy, 1912.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A teoria da democracia proporcional de José de Alencar. In: *Dois escritos democráticos de José de Alencar*. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1991.

O SISTEMA representativo. Rio de Janeiro, Garnier Editor, 1868.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

TAVARES, José Giusti. A teoria da representação política e do governo em Assis Brasil. Prefácio da obra *Democracia representativa*, de Assis Brasil. Brasília: Senado Federal, no prelo.

DEBATE

CLÁUSULA DE BLOQUEIO, DE BARREIRA, DE DESEMPENHO

A atual Constituição – em cuja elaboração, na Constituinte de 87/88, não se ouviu qualquer proposta meritosa para reforma de nosso quadro eleitoral e partidário – disse dos partidos que eles deveriam ter "funcionamento parlamentar de acordo com a lei".

E a nova Lei dos Partidos, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispôs que, para o direito a esse funcionamento parlamentar, teriam eles de obter, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, "[...] o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles".

O partido que não alcançasse esse patamar de votos teria resguardados os mandatos conseguidos, mas dividiria, com as outras legendas, somente um por cento do Fundo Partidário; contaria com programa em cadeia nacional, no rádio e televisão, de apenas dois minutos, e lhe seria vedada, por fim, a participação proporcional em cargos nas mesas e comissões do Congresso.

Qual a diferença, então, entre o que, nos outros países, se denomina "cláusula de bloqueio" ou "cláusula de barreira" ou "cláusula de exclusão" e essa nossa "cláusula de desempenho"? É que, na Alemanha e na Grécia, por exemplo, os partidos que não obtenham uma certa porcentagem de votos perdem a representação.

Foi o caso da experiência tentada pelos militares nessa nossa 5ª República, que se encerrou com a eleição de Tancredo Neves. Pela primeira Lei Orgânica dos Partidos, de 1965, pela Constituição de 1967 e por emendas posteriores, o funcionamento dos partidos dependeria do apoio, expresso, em votos, de cinco por cento do eleitorado, e negava-se a representação a legendas que não atingissem esse teto. Sempre adiada sua aplicação, não teve qualquer efeito a disposição.

Em nossa doutrina, indagou-se, por vezes, se essa cláusula que, de cima para baixo, por imposição legal, pretende a redução do número de partidos seria verdadeiramente democrática. Segundo um autor alemão, ela se constitui "uma sentença de morte a pequenos grupos, de importância secundária".

No exterior, os resultados da cláusula foram expressivos. Na Alemanha, constata-se que, desde 1949, quando foi ali implantada, ela tem contribuído para a efetiva concentração dos partidos; enquanto, naquele ano, ainda obtinham representação, no Parlamento, dez partidos, desde 1961 apenas quatro o conseguiram.

Em recente decisão, julgando duas ações diretas de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal afastou a possibilidade de aplicação da cláusula. Para o relator, o Ministro Marco Aurélio, "o disposto no art. 13 da Lei nº 9.096/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros". No que foi acompanhado por todos os demais ministros.

Nossa "cláusula de desempenho", então, pertence à história.

Não se chegou a saber se, amenizada como o foi, a cláusula produziria efetivos resultados no Brasil, onde 31 são os partidos registrados na Justiça Eleitoral e 16 os que integram, agora, o Congresso.

Dois renomados especialistas, a seguir, examinam com profundidade o instituto: consultora legislativa da Câmara dos Deputados, Katia Carvalho estuda a cláusula e o funcionamento parlamentar em nosso país; professor colaborador da Universidade Federal de Rondônia, João Paulo Saraiva Leão Viana dá notícia do quadro alemão, onde a cláusula funciona há mais de cinqüenta anos.

CLÁUSULA DE BARREIRA E FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR

Katia de Carvalho
Consultora legislativa da Câmara dos Deputados.

1. A CLÁUSULA DE BARREIRA E O FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1. Histórico

A chamada cláusula de barreira, ou cláusula de exclusão, ou ainda cláusula de desempenho, que no Direito Constitucional comparado tem como paradigma a experiência alemã, foi inserida pela primeira vez em nosso ordenamento com o Decreto-Lei nº 8.835/56, art. 5º, e com o Código Eleitoral de 1950, cujo art. 148 previa o cancelamento do registro do partido que não conseguisse eleger ao menos um representante para o Congresso Nacional, ou que não obtivesse ao menos cinqüenta mil votos.

Tal disposição legal, como todas as demais normas constitucionais subseqüentes, pelos mais diversos motivos, nunca chegaram a ser aplicadas. A entrada em vigor dessas normas era sempre prevista para eleições subseqüentes; contudo, antes de serem implementadas, eram alteradas por outras disposições, também de incidência ulterior.

As tentativas de inserção desse tipo de barreira tiveram ensejo, entre nós, durante os governos militares, exceção feita à Emenda Constitucional nº 25/85, promulgada durante o governo civil de transição democrática de José Sarney.

Doutrinariamente, entende-se por cláusula de barreira a disposição normativa que nega ou existência ou representação parlamentar ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos.

Para seus defensores, a cláusula de exclusão consiste em instrumento necessário para coibir a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, o que, de alguma maneira, concorre para o enfraquecimento das agremiações partidárias, para o surgimento das chamadas "legendas de aluguel", afetando, em última análise, a própria "governabilidade".

No Direito Constitucional positivo pátrio, quatro foram as tentativas de aplicação da barreira de exclusão. A Carta de 1967, além de proibir as coligações partidárias, em seu art. 149, inciso VIII, exigia, para a existência de um

partido, o apoio de dez por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de deputados em pelo menos um terço dos estados, e dez por cento de senadores.

Tais exigências foram reduzidas, pelo art. 152, inciso VII, da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, para cinco por cento do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos sete estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles.

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, limitou-as para cinco por cento do eleitorado que houvesse votado para a Câmara dos Deputados, distribuído, pelo menos, por nove estados, com o mínimo de três por cento em cada um deles.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, mais magnânima, em seu § 1º, determinava que não teria direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtivesse o apoio, expresso em votos, de três por cento do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados, e distribuídos em, pelo menos, cinco estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado em cada um deles. No § 2º, contudo, permitia-se aos eleitos por partidos que não obtivessem os percentuais exigidos preservar seus mandatos, desde que optassem, "no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes".

Fácil perceber que tais exigências se mostravam inteiramente coerentes com o bipartidarismo e a concepção autoritária do regime vigente à época.

1.2. Legislação atual

A Constituição Federal de 1988 não contemplou qualquer mecanismo relativo à inserção de barreiras mínimas ou cláusulas de exclusão no sistema de representação proporcional do país. Conforme assevera Ricardo Rodrigues,[1] "no texto final da Carta Magna, os constituintes deixaram claro sua opção contrária à tal inserção, com a omissão deliberada de tais exigências".

A discussão sobre o tema foi retomada no curso da revisão constitucional de 1993, quando o relator da matéria, o então Deputado Nelson Jobim, em seu parecer de nº 36, intentava estabelecer que somente teria direito à representação na Câmara dos Deputados o partido que obtivesse o apoio de cinco por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, apurados em eleição geral e distribuídos em pelo menos um terço dos estados, atingindo dois por cento em cada um deles.

---

[1] RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa,* Brasília, nº 32, nº 126, p. 52, abr./jun. 1995.

O mencionado parecer, entretanto, não chegou a ser votado pelo Congresso revisor. Marcados por um perfil extremamente conservador, os constituintes revisionais rejeitaram, entre outras medidas de natureza política, o voto distrital misto e a reeleição para os cargos executivos.

Assim, os mandamentos magnos pertinentes ao objeto do presente estudo reportam-se à atuação do partidos políticos e ao *funcionamento parlamentar*, e são os que a seguir transcrevemos:

> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardadas a soberania nacional, o regime democrático, o pluri-partidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
> [...]
> IV – *funcionamento parlamentar de acordo com a lei;*
> [...].
> Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
> [...]
> IV – dispor sobre a organização, *funcionamento*, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços [...];
> [...].
> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
> [...]
> XIII – dispor sobre a organização, *funcionamento*, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços [...];
> [...].
> Art. 58. O Congresso Nacional e suas casas terão comissões permanentes e temporárias *constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento* e no ato de que resultar sua criação.
> § 1º Na constituição das mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares *que participam da respectiva Casa*. (Grifos nossos.)

Infraconstitucionalmente, porém, foram introduzidas novas regras, com a edição da Lei nº 9.096, de 19.9.95, denominada Lei dos Partidos Políticos, que, ao regulamentar o disposto no art. 17, IV, da Constituição Federal, em seus arts. 12 e 13, cuida do funcionamento parlamentar nos seguintes termos:

> Art. 12. O partido político funciona, nas casas legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o

> estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas desta lei.
> Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

Verifica-se, portanto, que não há propriamente uma definição legal do que seja "funcionamento parlamentar". A lei apenas indica o instrumento por meio do qual o partido funciona no âmbito legislativo: a instituição e atuação de uma bancada. A lei determina, ainda, que terão direito a funcionamento parlamentar, isto é, a instituir e atuar por intermédio de uma bancada, os partidos que tenham alcançado a percentagem mínima de votos que se estabelece.

Ressalvadas tais disposições legais, não há qualquer definição, quer doutrinária, quer jurisprudencial, da expressão "funcionamento parlamentar". Nem mesmo as normas internas da Câmara e do Senado logram êxito em conceituá-la.

Embora não haja definição legal ou doutrinária, o entendimento do que seja "funcionamento parlamentar" não oferece maior dificuldade exegética. Trata-se, sem dúvida, do direito, emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas em que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de um líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcionalidade partidária, erigido pela Constituição Federal.

Parece-nos oportuno salientar que a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/71) considerava as bancadas órgãos de ação parlamentar dos partidos e previa a constituição de lideranças de acordo com as normas regimentais das casas legislativas a que pertenciam, ou, na ausência dessas, pelo modo que julgassem conveniente.

Cumpre ainda destacar que a cláusula de barreira instituída pela Lei dos Partidos Políticos não se destina individualmente aos parlamentares eleitos, mas sim aos partidos. Conforme alerta Márcio Rabat:[2]

> [...] o candidato não deixa de tomar posse pelo simples fato de que a seu partido não é reconhecido o direito de formar bancada na respectiva Casa

[2] RABAT, Márcio. *Efeitos do art. 13 da Lei dos Partidos*, dez. 2002. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

> Legislativa [...]. As prerrogativas que caberão a esses parlamentares dependerão de como se interpreta a Lei dos Partidos e o regimento da Casa em que se encontram, mas a posse e o exercício do mandato não podem ser impedidos.

Espancando qualquer dúvida a respeito, vale lembrar a resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 20.198, de 19.5.98, que determina o direito à diplomação do candidato eleito, mesmo quando a agremiação partidária à qual está filiado não preencha os requisitos do art. 57 da Lei nº 9.096/95 para obter funcionamento parlamentar.

Não se pode olvidar, contudo, que, em nosso sistema eleitoral, a verdadeira cláusula de obstrução para a diplomação e ingresso do candidato consagrado nas urnas funda-se no estabelecimento dos quocientes eleitoral e partidário. Este é o entendimento pacífico da doutrina, sintetizado na lição de Giusti Tavares,[3] que assim considera:

> [...] os sistemas proporcionais viabilizam a representação política, segundo a magnitude relativa dos sufrágios de cada um, para todos os partidos minimamente relevantes, assim definidos aqueles que tenham logrado pelo menos o quociente eleitoral, que funciona, na tradição brasileira, desde o Código Eleitoral de 1932, como *requisito de ingresso* – ou *cláusula de exclusão* – do partido na Câmara dos Deputados e nas assembléias legislativas estaduais brasileiras.

Com o propósito de amenizar a aplicação da cláusula de barreira contida no art. 13, a Lei dos Partidos Políticos, em seu art. 57, rege a seguinte norma de transição que terá eficácia até as eleições de 2006:

> Art. 57. No período entre o início da próxima legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subseqüente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:
> I – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta lei que, a partir de sua fundação, tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas:
> a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco estados e obtiver um por cento dos votos apurados no país, não computando os brancos e nulos;

[3] TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 94.

2. APLICAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Até recentemente, a disposição normativa a fundamentar a instituição de bancadas partidárias com direito a liderança, no âmbito da Câmara dos Deputados, eram as regras dispostas no art. 9º, *caput* e § 4º, do seu regimento interno, que assim estabelecem:

> Art. 9º Os deputados são agrupados por representações partidárias ou de blocos parlamentares, cabendo-lhes escolher o líder quando a representação for igual ou superior a um centésimo da composição da Câmara.
> [...]
> § 4º O partido com bancada inferior a um centésimo dos membros da Casa não terá liderança, mas poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do partido quando da votação de proposições, ou para fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, durante o período destinado às comunicações de liderança.

Infere-se, assim, que a norma interna consagra critério para a formação de bancadas – funcionamento parlamentar – bem distinto e menos rigoroso do que o previsto em lei.

Diante dessa superposição de normas, no uso da competência que lhe foi outorgada pelo art. 51, inciso IV, da Constituição Federal, para dispor privativamente sobre seu funcionamento, desde a edição da Lei nº 9.096/95 até a presente data, a Câmara dos Deputados aplicou tão-somente a norma regimental, afastando a incidência das cláusulas de barreira contidas nos arts. 13 e 57, que, a seu juízo, consistiam em intromissão normativa a atingir não somente a sua independência institucional, como também a própria inviolabilidade dos seus membros, no exercício do mandato.

O procedimento da Câmara dos Deputados foi sustentado pelo parecer do eminente jurista Dr. Célio Borja, datado de 27.1.99, em resposta a consulta da presidência da Câmara, em cuja conclusão se lê:

> [...] deve-se esclarecer que o agrupamento das representações partidárias em blocos parlamentares regula-se inteiramente pelo regimento interno [...]. O requisito a ser preenchido pelas representações partidárias para que indiquem líder é o do art. 9º, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Destarte, por conceber a bancada como instituição exclusivamente parlamentar, a Câmara dos Deputados não aplicou a Lei dos Partidos Políticos na última legislatura, firmando posição no sentido de que o disciplinamento da matéria deveria ser integralmente conformado por norma regimental. Pretendia a Câmara, estribada no mesmo entendimento, manter a aplicação do regimento interno; contudo, em virtude de decisão judicial posterior, viu-se obrigada a acolher a determinação legal.

3. JURISPRUDÊNCIA

Logo após a edição da Lei dos Partidos Políticos, insurgiram-se contra a instituição da cláusula de barreira o Partido Social Cristão (PSC) e, posteriormente, a Mesa da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, ingressando no Supremo Tribunal Federal com ações diretas de inconstitucionalidade, visando a fulminar os arts. 12, 13 e 57 da citada lei.

Na primeira ação (ADIn nº 1.354-8), que impugnava o art. 13 e demais disposições que lhe faziam remissão, relatada pelo Ministro Maurício Corrêa, a decisão unânime, publicada em 25.5.2001, foi pelo indeferimento da liminar, sob a fundamentação expressa na ementa transcrita:

> Ementa: [...]
> 2. O art. 13 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de no mínimo 5% dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, *não ofende* o princípio consagrado no art. 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal.
> 3. Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se mecanismos de proteção para a própria sobrevivência partidária, não podendo a abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral.
> 4. Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do art. 13 da Lei nº 9.096/95, mas sim no do próprio art. 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo ao assentar o inciso IV desse artigo que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei.

> 5. A norma contida no art. 13 da Lei nº 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do Fundo Partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão – o chamado "direito de antena" –, ressalvas essas que o comando constitucional inscrito no art. 17, § 3º, também reserva à legislação ordinária a sua regulamentação.
> 6. Pedido da medida liminar indeferido.

Por sua vez, a segunda ação (ADIn nº 1.363-7) objetivava exatamente a declaração de inconstitucionalidade do mencionado art. 12, sob a argumentação de que o tema sobre a constituição de bancadas – funcionamento parlamentar – era matéria *interna corporis,* devendo, portanto, ser regulamentada pelos regimentos internos das casas legislativas.

O relator da matéria, Ministro Marco Aurélio, em seu voto, defendeu a plena eficácia do art. 12 da Lei nº 9.096/95, considerando que:

> [...] É certo que compete às assembléias legislativas dispor sobre os respectivos regimentos internos, a polícia e serviços administrativos das secretarias, bem como prover cargos. Não menos correto, entretanto, é que, no campo da especificidade, a própria Carta, mediante preceito insculpido no inciso IV do art. 17, cuidando dos partidos políticos, consagra a regência do funcionamento parlamentar pela lei. Ora, no caso, na esfera da absoluta razoabilidade, a Lei nº 9.096/95 estabeleceu que o funcionamento dos partidos políticos nas casas legislativas dá-se por intermédio de uma bancada, que deve constituir lideranças, observada, no particular, a autonomia que lhes é própria, ou seja, os estatutos, as disposições regimentais das respectivas casas e as normas dessa lei.

Em virtude dessa decisão que, por unanimidade, reconheceu a constitucionalidade da cláusula de barreira, em julgamento publicado em 18.2.2000, mas do qual só recentemente a Câmara dos Deputados tomou conhecimento, qualquer tentativa de afastar a aplicação da disposição legal em favor das normas regimentais tornou-se inteiramente inviável.

Resta, assim, às casas legislativas buscar a harmonização de seus mandamentos internos com os limites da lei, não podendo desprezar a regência dos arts. 13 e 57 da Lei dos Partidos Políticos, ressalvadas as hipóteses disciplinadas diretamente pela Constituição Federal.

4. CONSEQÜÊNCIAS PARA OS TRABALHOS LEGISLATIVOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

4.1. Resultado das eleições de 2002

No início deste ano, o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ao comunicar, pessoalmente, o resultado oficial das eleições de 2002 ao presidente da Câmara dos Deputados, trouxe, ainda, certidão na qual cientifica a situação dos partidos políticos ante o disposto no citado art. 57, nos seguintes termos:

> 1. Partidos políticos que elegeram deputados federais em, no mínimo, cinco estados e obtiveram 1% dos votos válidos apurados no país: PCdoB, PDT, PFL, PL, PMDB, PPB, PPS, PSB, PSDB, PT e PTB.
> 2. Partidos políticos que elegeram deputados federais em, no mínimo, cinco estados, mas não obtiveram o percentual de 1% dos votos válidos apurados no país: *nenhum*.
> 3. Partidos políticos que obtiveram, no mínimo, 1% dos votos válidos apurados no país, mas não elegeram deputados federais em, no mínimo, cinco estados: PV e Prona.
> 4. Partidos políticos que elegeram deputados federais em menos de cinco estados e que não obtiveram 1% dos votos válidos apurados no país: PSD, PMN, PSC, PSDC, PSL e PST.
> 5. Partidos políticos que não elegeram deputados federais: PAN, PCB, PCO, PGT, PHS, PRP, PRTB, PSTU, PTdoB, PTC e PTN.

A partir dos dados transmitidos pelo TSE, a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados elaborou diversas tabelas, dentre as quais reproduzimos a que demonstra a situação dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, mas que não atendem às exigências dos arts. 13 e 57 da Lei nº 9.096/95:

Partido	Filiados	Estados	% Nacional
Prona	6	1	2,06
PV	5	4	1,35
PSD	4	4	0,52
PST	3	2	0,58
PSC	1	1	0,58
PSDC	1	1	0,22
PSL	1	1	0,47
PMN	1	1	0,32

4.2. Os trabalhos legislativos, a criação de lideranças e a composição dos órgãos da Casa

Ao confrontarmos a tabela supra e as disposições legais e regimentais aplicáveis à espécie, constata-se que, dos oito partidos que não lograram alcançar os percentuais fixados em lei, dois deles, quais sejam, o Partido Verde e o Prona, encontram-se em situação especial ante o disposto no § 4º do art. 9º do regimento interno.

De acordo com aquela norma, somente os partidos com bancada inferior a um centésimo, isto é, com menos de cinco deputados, estariam impedidos de constituir liderança, sendo-lhe permitido, contudo, indicar um representante para expressar a posição do partido nas votações e fazer uso da palavra, uma vez por semana, por cinco minutos, para falar pelo partido nas comunicações de lideranças.

Vê-se, assim, que o Partido Verde e o Prona, possuindo, respectivamente, cinco e seis deputados, pelas regras regimentais, teriam direito à constituição de bancada e formação de lideranças e, portanto, a pleno funcionamento parlamentar. Contudo, como o que se impõe é a determinação legal, necessário se faz compatibilizar os procedimentos, de forma a prestigiar os partidos de maior representatividade, dando-lhes tratamento diferenciado, conforme o espírito da norma regimental e a tradição da Casa.

Em virtude da impossibilidade da constituição de lideranças, todos os oito partidos, não podendo instituí-las, gozam das prerrogativas do § 4º do art. 9º, isto é, poderão indicar um representante que expressará a posição do partido. Nessas circunstâncias, a Presidência da Casa, no uso das atribuições de supervisão geral que lhe confere o regimento interno, poderá conceder aos representantes dos partidos outras prerrogativas que entender necessárias ao bom andamento dos trabalhos da Casa.

No entanto, é necessário assinalar que a Presidência da Casa, ao conformar direito parlamentar novo, concedendo prerrogativas aos representantes de partido, deverá considerar e evitar inovações nos procedimentos legislativos com repercussão *extra muros* e de regência constitucional, passíveis de controle jurisdicional.

Uma questão que nos parece de especial interesse refere-se à composição dos órgãos da Casa, ante as novas exigências relativa às lideranças. Note-se que o art. 58, *caput* e § 1º, da Constituição Federal (p. 6) expressamente ordena que a composição dos órgãos de cada Casa do Congresso Nacional será regida por suas normas internas. E mais, na constituição das mesas e das comissões, o

princípio a ser respeitado pelas normas internas é o da representação proporcional *dos partidos ou blocos que participam* da respectiva Casa.

Ora, não se trata aqui de diferenciar os partidos que têm ou não funcionamento parlamentar, nos termos da lei, mas sim espelhar a representatividade dos partidos que efetivamente compõem a Casa, a fim de que as mesas e suas comissões reflitam, da forma mais fiel possível, a composição político-ideológica de toda a Casa.

Entendemos, assim, que, para a composição da mesa e das comissões, mantêm-se as regras regimentais aplicadas até aqui, de forma que *todos* os partidos que compõem a Casa façam parte, na forma regimental, do cálculo da proporcionalidade partidária, independentemente de terem funcionamento parlamentar ou não.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, a primeira conclusão que nos parece imperioso extrair é a urgente necessidade de, no curso da reforma política que se avizinha, estudar a reformulação da cláusula de barreira.

Caso o disposto no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos já estivesse em vigor hoje, somente sete dos atuais partidos teriam funcionamento parlamentar, a saber, PT, PFL, PMDB, PSDB, PP, PSB e PDT. Vê-se, de pronto, que a medida não se reveste de instrumento saneador do sistema partidário, mas, em verdade, de uma cláusula de extermínio.

Se considerarmos os partidos que seriam excluídos pela aplicação da lei, ao lado de diversas siglas desconhecidas, que existem apenas a serviço de projetos políticos pessoais e pouco nobres, encontraríamos também partidos ideológicos de longa história, como o PCdoB e o PPS, este sucessor do antigo PCB, bem como o PV, partido novo, mas de conteúdo programático e projeção internacional, e o PTB, um dos protagonistas do período democrático de 1946 a 1964.

Em síntese, com exceção do PT, todos os demais partidos de esquerda seriam afetados pela medida, ficariam diante do dilema de optarem por manter a sua identidade ideológica e histórica e perder sua expressão parlamentar, ou se fundirem a outros partidos, como deseja a lei, e perder sua identidade.

Em que pese aos elevados propósitos da inserção da cláusula de barreira, eles não superam as perdas que o sistema representativo terá de suportar para mantê-la. Ainda que se considerem os percentuais propostos na norma de transição (art. 57), ainda assim, parece-nos por demais rigorosa e nefasta ao sistema partidário.

O pluralismo político, um dos cinco princípios fundamentais insculpidos no art. 1º da Constituição Federal, e a principal viga de sustentação da democracia representativa, na esfera parlamentar, funda-se não apenas na convivência entre partidos de significativa densidade eleitoral, mas, sobretudo, no respeito ao direito de existência das minorias.

Do ponto de vista constitucional, muito se poderia ainda dizer no que concerne a princípios violados pela cláusula de barreira, além dos argumentos já expendidos pelos autores das duas ADIns citadas. Lamentavelmente, porém, a se considerar o resultado das votações da alta Corte e das opiniões já publicamente declaradas por alguns ministros, que entendem a cláusula de barreira como mecanismo moralizador do sistema, é forçoso admitir que as teses a serem suscitadas sobre a inconstitucionalidade do instituto, por mais robustas e fundamentadas que se apresentem, dificilmente prosperarão.

A CLÁUSULA DE BARREIRA NA ALEMANHA

João Paulo Saraiva Leão Viana
Professor colaborador da Universidade Federal de Rondônia.

1. INSTITUIÇÕES POLÍTICAS NA ALEMANHA

A República Federal da Alemanha é composta por 16 unidades federadas, com uma população de aproximadamente 82 milhões de habitantes, sendo aproximadamente 8 milhões de estrangeiros. O sistema de governo adotado é o parlamentarismo, com um presidente federal (*bundespräsident*) eleito por uma Assembléia Nacional que se reúne apenas para essa finalidade. A Assembléia Federal é composta por parlamentares (deputados federais) e delegados nomeados pelas assembléias legislativas e também personalidades eméritas respeitadas, que não sejam membros das assembléias. A duração do mandato é de cinco anos, podendo-se concorrer à reeleição para mais um mandato. A função do presidente federal como chefe de Estado é representar a República Federal da Alemanha em tratados e acordos com outros países, receber e nomear embaixadores. Ele examina se as leis estão de acordo com a Constituição e as promulga no *Diário Oficial*. Indica ao Parlamento Federal um candidato a chanceler (de acordo com as maiorias representadas no Parlamento). Pode também nomear e exonerar os ministros federais com indicação do chanceler. Em caso de voto de desconfiança do Parlamento ao chanceler, se os parlamentares não elegerem outro imediatamente para o cargo, cabe ao presidente federal, aconselhado pelo chanceler, a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições.

O chanceler federal (*bundeskanzler*) é o chefe do governo e juntamente com os ministros federais forma o governo federal, também denominado "gabinete". O chanceler federal é eleito pelo Parlamento após indicação do presidente federal. A indicação leva em conta a maioria parlamentar onde apenas um candidato, com possibilidade de ser eleito, concorre ao cargo. Os ministros federais são nomeados ou exonerados pelo presidente federal por indicação do chanceler. Ele também decide pelo número de ministros e quais suas pastas, e preside as reuniões do gabinete. Sua atribuição principal é estabelecer as diretrizes da política de governo.

Sendo o único membro do governo federal eleito pelo Parlamento, cabe também ao chanceler federal prestar contas a este. No caso do voto de desconfiança, o Parlamento precisa imediatamente eleger um sucessor com a maioria dos votos. Caso isso não aconteça, o presidente, a conselho do chanceler, pode dissolver o Parlamento. Perante os ministros, não é permitido o voto de desconfiança.

O Parlamento Federal da Alemanha (*Bundestag*) é a representação do povo alemão. Suas principais atribuições são a legislação, a eleição do chanceler federal e o controle do governo. A princípio, o número de assentos corresponde a 598, sendo 299 vagas destinadas aos candidatos dos distritos eleitorais e outras 299 para as listas estaduais dos partidos. É permitido aos partidos fazer coligações, desde que essas coligações sejam iguais em todos os estados em que os partidos lançarem candidatos. Nas eleições para o Parlamento, cada eleitor possui dois votos. No primeiro voto, elege-se o candidato do distrito eleitoral. Cada partido pode apresentar apenas um candidato por distrito. O voto é o majoritário distrital. Para as eleições dos distritos, são permitidas também candidaturas avulsas, desde que o postulante à vaga apresente uma lista com um número de 200 assinaturas que confirmem sua candidatura. No distrito eleitoral, é vencedor o candidato que alcançar o maior número de votos.

No segundo escrutínio, o eleitor vota numa lista partidária estadual, em que os partidos nomeiam seus candidatos dentro de cada estado numa determinada seqüência. A composição dos assentos no Parlamento alemão é definida pelo percentual de votos dado ao partido em cada estado. No caso de um partido conseguir mais mandatos diretos (primeiro voto), nos distritos eleitorais, do que lhe caberia pelo percentual obtido na lista partidária estadual, todos os parlamentares eleitos pelo primeiro voto mantêm seus mandatos. Esses são os chamados "mandatos excedentes". Nas eleições de 2002, em vez de 598 foram eleitos 603 deputados. Com um total de cinco mandatos excedentes.

Vale ressaltar que os partidos que atingirem menos de 5% dos votos válidos não participam da divisão dos mandatos, tendo seus votos excluídos do cálculo eleitoral. Na Alemanha, não existe um número fixo de assentos para cada unidade federada do Parlamento Federal. A divisão de cadeiras é definida pela taxa de comparecimento às eleições. Uso aqui a terminologia do cientista político alemão Dieter Nohlen para definir o sistema eleitoral alemão como "proporcional personalizado".

O Conselho Federal Alemão (*Bundesrat*) é o órgão responsável pela representação dos 16 estados federados, participando também das tarefas legislativas. É composto de no mínimo três e no máximo seis representantes, dependendo da quantidade da população. Os conselheiros federais não são

eleitos pelo voto popular, são membros ou representantes dos governos estaduais. No caso das leis que afetam os interesses dos estados, nas áreas de finanças ou administração, elas necessitam da aprovação de 2/3 do Conselho Federal. No que se refere às outras leis, cabe ao Conselho Federal apenas o poder de recurso, que o Parlamento pode rejeitar por decisão da maioria. Caso não haja acordo entre Conselho Federal e Parlamento Federal, é designada uma comissão mediadora com membros das duas casas, em busca de um comum acordo.

As votações por estado são realizadas em bloco, não sendo possível votos diferentes entre os membros de um mesmo estado. O presidente do Conselho Federal é eleito por um período de um ano, seguindo um círculo rotativo. Caso o presidente federal esteja por algum motivo impedido para o cargo, o presidente do Conselho Federal assume tal função.

O Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgerichts*) é o órgão responsável por zelar pelo respeito à Lei Fundamental. É composto de duas salas de oito juízes cada uma, com a metade indicada pelo Parlamento Federal e a outra metade pelo Conselho Federal. É o Tribunal quem decide os conflitos entre a Federação e os estados federados ou somente entre esses últimos. O Tribunal analisa as leis federais e estaduais, verificando suas compatibilidades com a Lei Fundamental. Se for declarada inconstitucional, a lei não pode mais ser aplicada. No entanto, ele só intervém quando invocado por determinados órgãos, como o governo federal, o Parlamento Federal (com um mínimo de 2/3 dos deputados) e os tribunais de justiça.

Qualquer cidadão tem o direito de apresentar um recurso de inconstitucionalidade perante o Tribunal Constitucional Federal, quando considerar que foi lesado pelo Estado em seus direitos fundamentais. Contudo, deve se dirigir primeiramente aos tribunais competentes; não obtendo êxito, pode então apelar a este. Somente esse órgão pode verificar se um partido político ameaça a ordem fundamental liberal e democrática, considerando-o assim inconstitucional. Como foram os casos de dissolução do Partido Socialista do *Reich* em 1952, que representava a direita extremista do pós-guerra, e, em 1956, do Partido Comunista da Alemanha (KPD). Observa-se, assim, a importância do Tribunal Constitucional Federal como órgão fundamental para a estabilização da Ordem Constitucional vigente.

2. A CLÁUSULA DE BARREIRA ALEMÃ

A cláusula de 5% (*fünfprozentklausel*) ou três mandatos diretos, ou cláusula de barreira (*sperrklausel*), constitui-se regulamentação introduzida na Lei Eleitoral

alemã em 1953 e alterada em 1956. A cláusula determina que só podem ter representação no *Bundestag* (Parlamento Federal Alemão) os partidos que alcançarem, no mínimo, 5% dos segundos votos (lista partidária) em nível nacional ou três mandatos diretos no primeiro voto (majoritário distrital).

Caso o partido obtenha número inferior a 5% dos votos na lista partidária, não participa da divisão das cadeiras, tendo seus votos eliminados do cálculo nacional da distribuição dos assentos para o Parlamento Federal. Contudo, alcançando os três mandatos diretos no primeiro voto, terá direito à representação parlamentar, sendo essa a cláusula alternativa. Se não alcançar também os três mandatos diretos, estará fora do Parlamento. Porém, os candidatos eleitos pelo voto majoritário distrital exercem o mandato individualmente. Tal fato ocorreu, pela primeira vez, nas eleições de 2002, onde o PDS conquistou dois mandatos diretos mas não os 5%. Dentro do Parlamento, somente partidos com mais de 5% dos deputados têm *status* de bancada. Partido com três ou mais mandatos tem *status* de grupo, o que significa menos regalias do que as da bancada, porém mais que as do deputado individual.

A cláusula de barreira alemã aplica-se, também, nas eleições estaduais para os *Landtage* (assembléias legislativas dos estados alemães):

> Nos casos de representação de minorias nacionais, prescinde-se da cláusula de exclusão a nível estadual. Assim acontece, por exemplo, com o agrupamento de eleitores em Schleswig-Holstein, que representa a minoria dinamarquesa e possui um deputado na Assembléia Legislativa daquele estado, embora não reúna 5% dos votos.[1]

O principal argumento utilizado pelos defensores da cláusula de exclusão, quando das discussões sobre sua implementação, seria evitar o alto número de partidos, como o ocorreu na República de Weimar, e possibilitar assim a formação de governos estáveis.

3. A REPÚBLICA DE WEIMAR E A QUESTÃO DA FRAGMENTAÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e a derrota do Império alemão, a República, antes duramente combatida, funda-se como regime político. No

[1] REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal. *Perfil da Alemanha*, 1999. p. 173-174. É importante observar que atualmente a minoria dinamarquesa possui dois deputados naquela Assembléia Legislativa.

dia 11 de agosto de 1919 é votada a Constituição da República de Weimar, assim denominada por ter tido como sede a cidade de Weimar.

A composição da República weimariana, no início, foi feita, em maioria, por partidos com ideais republicanos: o Partido Social Democrata, o Partido do Centro e o Partido Democrata Alemão. O social-democrata Friedrich Ebert foi eleito o primeiro presidente de Weimar. Nesse período, os sociais-democratas já estavam distantes das idéias revolucionárias. O direito à propriedade privada dos meios de produção foi mantido, as tentativas de levantes revolucionários socialistas foram barradas por força militar. Os funcionários públicos e oficiais do Exército imperial continuaram exercendo suas funções normalmente na República de Weimar, representando assim o espírito antidemocrático existente nas instituições.

Weimar representou a primeira tentativa alemã de implementação de um sistema democrático. Com a Lei Eleitoral de 27 de abril de 1920, foi concedido o direito a voto às mulheres, e a idade mínima exigida diminuiu de 25 para 20 anos. A democracia contava com instrumentos de participação popular como plebiscitos. Entrou em vigor também a representação proporcional. O sistema de governo adotado foi o parlamentarista, porém com certas peculiaridades. O presidente era eleito pelo povo para um mandato de sete anos, no entanto sua função não se limitava à de chefe de Estado. Era ele quem nomeava o chanceler e os ministros e possuía poderes para dissolver o Parlamento. Um caso raro de junção dos sistemas parlamentarista e presidencialista de governo. "Hoje em dia, alguns autores até mesmo utilizam o termo 'semipresidencialismo' para definir a característica particular da Constituição de Weimar".[2]

A esquerda também estava dividida. O Partido Comunista e os setores nacionalistas autoritários apresentavam oposição ao sistema. No decorrer dos anos 20, a crise econômica e o alto índice de desemprego contribuíram ainda mais para o ceticismo anti-republicano. "A destruição do regime republicano-parlamentar era uma das metas políticas de amplas seções da classe média alemã desde os primeiros anos do pós-guerra imediato".[3]

Com a adoção da representação proporcional, diminuíram-se drasticamente os distritos eleitorais, que, até 1918, eram 397, passando para 35 em Weimar. O número de deputados no Parlamento dependia do comparecimento dos eleitores às urnas. No período de 1920 a 1933, o número

[2] MALUSCHKE, Günther. O parlamentarismo alemão: uma análise crítica. In: HAGUETTE, André (Org). *Formas e sistemas de governo*. Fortaleza: UFC, 1992, p. 26.

[3] ELIAS, Norbert. *Os alemães*: a luta pelo poder e a evolução dos *habitus* nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997. p. 203.

de assentos no Parlamento alemão variou de 459 a 647. Cada partido precisava de 60 mil votos para garantir um assento no Parlamento. Com mais 30 mil votos excedentes, era garantida outra vaga. O voto era em lista fechada; o candidato lutava dentro do partido pela hierarquia na lista.

Além da representação proporcional, a divisão da sociedade em Weimar contribuiu bastante para o excessivo número de partidos. Nas eleições de 1928, concorreram 41 partidos e 13 conseguiram representação no *Reichtag*. Em 1930, 32 partidos disputaram o pleito e 14 garantiram assentos no Parlamento alemão. O resultado disso foi o impedimento à formação de maiorias no Parlamento até 1930, o que representou várias composições de gabinetes. "Entre 1919 e 1930, houve 16 governos, com um período médio de gabinete de apenas oito meses cada".[4]

Em 1925, com a morte de Friedrich Ebert, o candidato da direita, o ex-marechal Paul von Hindenburg, é eleito presidente. A crise econômica de 1929 acentuara ainda mais os problemas de Weimar. Os movimentos comunista e nazista tiraram proveito da situação. A partir de 1930, há um crescimento surpreendente do nazismo e, em 1932, ele se consolidaria como o maior partido. Com isso, em 1933, Hindenburg nomearia Adolf Hitler chanceler.

A existência de ministros de outros partidos de direita e de ministros sem ligação com partidos não impediu que Hitler colocasse logo em prática seus planos políticos. Ele dissolveu o Parlamento, decretou a censura à imprensa, desarticulou os sindicatos, instituiu o regime de partido único e, com a morte de Hindenburg, em 1934, assumiria também a chefia de Estado. Era o início da ditadura nazista e o fim da República de Weimar.

O sociólogo Norbert Elias,[5] em seu estudo clássico denominado *Os alemães*, afirma que a característica marcante dos governantes que assumiram o poder logo após a Primeira Guerra Mundial foi o controle mínimo sobre as forças militares responsáveis pela manutenção da ordem social. Isso teria dado oportunidade de ação aos setores de caráter violento da classe média e dos trabalhadores. Nesse sentido, Weimar se teria destacado como um "estado rudimentar". Segundo Elias, a queda de Weimar deu-se em conseqüência de uma estrutura frágil em relação ao monopólio da violência pelo Estado, ponto que teria sido explorado por organizações da classe média, que se sentiam discriminadas pelo novo regime da República parlamentarista e, dessa forma, lutavam por sua destruição.

---

[4] JAMES, Peter. The german electoral system. Hants: Ashgate, 2003. p. 10: "Between 1919 and 1930 there were 16 governments with an average period of office of just eight months each" (tradução do autor).

[5] ELIAS, op. cit., p. 199.

O filósofo Günther Maluschke,[6] em seu artigo "O parlamentarismo alemão: uma análise crítica", argumenta que a maioria dos analistas políticos aceitam a idéia de que essa formação antagônica ao governo que arruinara o Poder Executivo representou um dos fatores principais da queda de Weimar. Segundo Maluschke, o fato de o povo e as elites não estarem preparados para a democracia, aliado à fragilidade institucional, foram os determinantes do desastre da República de Weimar.

Peter James,[7] professor da Universidade de Northumbria, na Inglaterra, em sua obra *The german electoral system*, propõe que o sistema eleitoral de Weimar incentivou a representação de muitos partidos no Parlamento, inclusive partidos nanicos, o que teria contribuído para a formação de governos instáveis. Conforme James, o elevado número de partidos políticos não forçou o comprometimento deles em promover a estabilidade política.

Stephen Padgett e Tony Burkert,[8] professores do departamento de estudos europeus da Universidade Inglesa de Loughborough, na obra *Political parties and election in West Germany*, apontam que os democratas liberais de Weimar nunca se empenharam firmemente na construção dos verdadeiros ideais republicanos que pretendiam fundar. Segundo Padgett e Burket, Weimar foi erguida na irreformável sociedade autoritária e feudal do reino da Prússia, que, ao confrontar-se com a oposição de grupos contrários – a democracia e a República –, foi derrotada por esses através dos próprios instrumentos legais do sistema.

A República de Weimar constituiu-se uma tentativa frustrada de implementação de um sistema novo que, pela conjuntura econômica, política e social desfavorável da época, aliada à fragilidade das instituições e à falta de comprometimento de seus idealizadores, não conseguiu se manter, mostrando-se débil diante de movimentos antidemocráticos que, por meio do nazismo, vieram a alcançar o poder.

4. INTRODUÇÃO DA CLÁUSULA DE BARREIRA NO SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO NO PERÍODO DE 1949 A 1956[9]

A cláusula de barreira alemã foi severamente debatida e por três vezes modificada entre os anos de 1949 e 1956 no Parlamento alemão. Durante

[6] MALUSCHKE, op. cit., p. 26.

[7] JAMES, op. cit., p. 10.

[8] PADGETT, Stephen; BURKET, Tony. *Political parties and election in West Germany*: the search for a new stability. London: C. Hurst & Company; New York: ST. Martin's Press, 1987. p. 12.

[9] As discussões no Parlamento alemão, aqui citadas, foram extraídas da obra *Wahlrecht zwischen kontinuität und reform* (Direito eleitoral entre continuidade e reforma), capítulo "Fünfprozentklausel Entstchung und Politische Diskussion": Cláusula de 5%: origem e discussão política, do estudioso alemão Eckhard Jesse.

três legislaturas, os deputados alemães da coalizão governamental, liderados pela CDU/CSU a favor, confrontaram-se contra o SPD e pequenos partidos que se pronunciavam contra. No princípio, em 1949, a convenção da Constituição de Herrenchiemsee declarou-se a favor da barreira. No entanto, o Conselho Parlamentar colocou-se contra a implementação. A discussão, por parte da comissão, levantou dúvidas se, de fato, a cláusula deveria ou não constar na Constituição, pois, se estivesse na Constituição, anteciparia a decisão a ser tomada pela Lei Eleitoral.

O deputado Laforet, do CSU, argumentou o oposto, apresentando idéia favorável à implementação. Para Laforet:

> Se a determinação não se encontra na Constituição, os senhores tomaram uma decisão objetiva; dando a determinação com as garantias, se dará ao legislador da Lei Eleitoral todas as possibilidades. Limitar-se-ia o legislador se a regulamentação não entrasse (na Constituição). Aí como eu gostaria de deixar a decisão para o legislador, chego eu ao resultado que a disposição tem que entrar para deixar o caminho aberto.[10]

No SPD, assim como nos outros partidos, não havia consenso. O deputado social-democrata, Schonfelder, votou contra a implementação, ao mesmo tempo em que seu companheiro, o parlamentar Katz, era um defensor da cláusula. O deputado da Union (coalizão dos partidos CDU e CSU), Heinrich von Brentano, pronunciou-se também contra. Segundo Brentano, "A idéia de limitar os partidos não era uma boa medida a ser tomada".[11] Os pequenos partidos, como o KPD, o Zentrum e o DP, através de seus representantes, apresentaram posição contrária, com os mais diversos argumentos. Até mesmo o deputado liberal Thomas Dehler (FDP) argumentava a necessidade de "manutenção da liberdade política".[12]

Apesar de derrotas nas primeiras e segundas leituras (na República Federal da Alemanha, uma lei, para ser aprovada, precisa passar por três leituras, sendo a terceira e última definitiva), os opositores da cláusula de barreira conseguiram, na última leitura, em 9 de fevereiro de 1949, aprovar, por onze votos a dez,

---

[10] PR. HAUPTAUSSCHUSS. 2. Sitzung v. 11. November 1948, S.9 apud JESSE, Eckhard. *Wahlrecht zwischen kontinuität und reform*. Dusseldorf: Droste, 1985, p. 221: "*Wenn* die Bestimmung nicht in der Verfassung drinsteht, dann treffen Sie eine sachliche Entscheidung. Wenn Sie dagegen die Bestimmung mit den Sicherungen hier geben, dann lassen Sie dem Gesetzgeber des Wahgesetzes alle Möglichkeiten. Sie beschränken ihn aber entscheidend, wenn Sie die Bestimmung nicht aufnehmen. Da ich die Entscheidung dem Gesetzgeber überlassen will, Komme ich zu dem Ergebnis, Dass, um alle rechtlichen Wege freizulassen, die Bestimmungen [...] aufgenommen werden müssen (tradução do autor).

[11] Idem, ibidem: "mechaniche Beschränkung von Parteien nicht gut" (tradução do autor).

[12] Idem, ibidem: "Freiheit der politischen Entscheidung" (tradução do autor).

requerimento retirando a cláusula de exclusão. A "comissão dos cinco" e a comissão eleitoral usavam o argumento de que a exigência de uma barreira tiraria a liberdade do voto. Conforme Eckhard Jesse, a cláusula de barreira não representava importância para o Conselho Parlamentar.

No entanto, depois do pedido de comentário dos aliados ingleses, franceses e americanos, os primeiros-ministros alemães (o cargo de primeiro-ministro na Alemanha equivale ao de governador de estado no Brasil) elaboraram a própria proposta de cláusula de barreira. O que representava motivo de discussão, agora, era se ela deveria ser aplicada em nível federal ou estadual. Em primeiro plano, por iniciativa do Ministro Presidente Karl Arnold e de Gebhard Müller, primeiro-ministro de Württemberg-Hohenzollern, cada partido precisava de um mandato direto em um estado para obter representação nele. Os demais primeiros-ministros do CDU apresentaram idéia favorável à diminuição para um mandado direto em toda a Alemanha. Porém, essa proposta não foi aceita pelos outros governadores. Müller apresentou uma proposta de Maier, governador de Württemberg-Baden do FDP. Essa proposta dos 5% dos votos ou um mandato direto, em todo o território nacional, recebeu, mesmo com resistência, apoio dos governadores de SPD.

Os governadores militares de França, Inglaterra e Estados Unidos concordaram com a proposta, mas a limitaram a 5% dos votos ou a um mandato direto em apenas um estado, para obter representação nele. Ou seja, os partidos só conseguiriam representação no estado onde alcançassem os 5% dos votos ou um mandato direto. "Apesar dos protestos dos pequenos partidos e do SPD, os primeiros-ministros militares confirmaram a validade da Lei Eleitoral".[13] O que causou indignação aos sociais-democratas foi o fato de a barreira ser implementada após decisão contrária do Conselho Parlamentar, que era o órgão responsável pela decisão. Segundo Jesse,[14] os fatos que acompanharam a implementação da cláusula de 5% refletiam mais os interesses políticos de seus idealizadores, e a governabilidade não seria o motivo principal.

Para as eleições federais de 1953, três mudanças importantes foram determinadas para o sistema eleitoral alemão. A divisão dos assentos no Parlamento, que, em 1949, era de 60% pelo voto majoritário e 40% pela lista partidária, agora seria igualada, com 50% para cada um. Os eleitores agora votariam duas vezes. O primeiro voto no candidato do distrito e o segundo

[13] JESSE, Eckhard. *Wahlrecht zwischen kontinuität und reform*. Dusseldorf: Droste, 1985. p. 221: "Obwohl die Kleinen Parteien und die SPD gegen cine solche Änderung heftig protestierten, bestätigten die Militärgouvemeure die Rechtmässigkeit des Wahlgesetzes" (tradução do autor).

[14] Idem, ibidem, p. 222.

voto no partido. A cláusula de barreira foi a outra mudança. O objetivo principal do governo era ampliar a cláusula de 5% para todo o território alemão. Já a comissão eleitoral era favorável a um percentual de 3%. Um partido conseguiria representação nos estados onde superasse os 3% do segundo voto. Essa proposta tinha o apoio de SPD, FDP e União Federalista. O deputado da FU, Reismann, apresentou, na segunda leitura, uma proposta que reduziria ainda mais a cláusula de barreira. O deputado propôs que um partido, para obter representação parlamentar, necessitaria apenas de 3% dos votos em um estado. Tanto os sociais-democratas (SPD) quanto os liberais (FDP) apoiaram o pedido. Para o deputado liberal Onnen, era mais difícil que um partido obtivesse os 3% num estado, pois precisaria de muito mais voto do que num mandato direto, que já dava direito à representação. Já o CDU argumentava que os 3% em apenas um estado mantinha o perigo da fragmentação partidária. Conforme Jesse, esse argumento do SPD e do FDP não era convincente, pois, apesar de precisar de mais votos nos 3% do que no mandato direto, era muito mais fácil para um partido pequeno obter 3% num estado do que a maioria relativa num distrito. Para o autor, os sociais-democratas e os liberais estavam dispostos a apoiar a proposta da FU, pois queriam a derrota do governo a qualquer custo.

Após muita discussão, os partidos continuaram os debates na terceira leitura. De um lado, o governo e seus aliados; do outro, SPD e FDP. O deputado Schröder, do CDU, apresentou, em nome do governo, uma nova proposta de cláusula de barreira, no limiar de 5% dos votos e um mandato direto em nível federal, endurecendo ainda mais. O FDP, que se posicionara, antes, contrário, agora estava ao lado do CDU. Segundo Jesse, a estratégia era dificultar as chances dos pequenos partidos. Já para o deputado Schröder, a cláusula anterior era insuficiente.

A nova proposta do CDU causou indignação à FU e ao SPD. Os sociais-democratas apresentaram proposta de continuar com a cláusula de barreira de 1949. Já o FU propôs o *quorum* de 300 mil votos para que os partidos obtivessem mandato. Com a maioria no Parlamento, a coalizão do governo conseguiu aprovar a nova cláusula de barreira de 5% ou um mandato direto em nível federal.

Os partidos pequenos demonstravam revolta. O deputado Goetzendorff, do WAV, classificou a aprovação como "monstruosidade", e demonstrava sua indignação com o FDP, que teria abandonado a oposição e se aliado ao governo. Para o Presidente Loritz, da WAV, a nova barreira de 5% representava "uma mudança de rumo de 180 graus".

Em 1956 a cláusula de barreira foi modificada mais uma vez para 5% e três mandatos diretos. A justificativa, por parte do deputado Schneider, do FDP, partido que se empenhou bastante para a elevação dos três mandatos diretos, era a necessidade de conter a fragmentação partidária, já que a relação desigual entre os 5% e apenas um mandato direto provocava distorções, pois um partido com 4,9% dos votos estaria fora do Parlamento e partidos que alcançassem um mandato no primeiro voto participariam da distribuição dos assentos. O ministro do Interior, Schröder, membro do CDU, anunciou no Plenário, em nome dos democratas-cristãos, o apoio à nova regulamentação, de endurecer a cláusula de barreira. O SPD continuava a favor da retomada do modelo de 1949, o que foi comentado pelo DP como uma "paixão federalista".

Já na primeira leitura, a proposta – dos 5% e três mandatos diretos em todo território alemão – foi aprovada pelo CDU/CSU, FDP e DP, derrotando o SPD e o GB/BHE. O deputado Petersen, do GB/BHE, era a favor da substituição pelo patamar de um milhão de votos. Em sua proposta alternativa, Petersen requeria a participação dos partidos no Parlamento com a exigência de 10% dos votos em dois estados, porém o requerimento, aprovado na primeira leitura, seria confirmado nas leituras seguintes.

No ano de 1957, retornavam os debates no Parlamento alemão na tentativa, pelos pequenos partidos, de uma revisão da cláusula de barreira. O DP e o GB/BHE apresentaram projeto de lei que substituiria a exigência, baixando-a para 5% dos segundos votos em dois estados ou três mandatos diretos. Isso poderia assegurar para eles a representação, mas a exigência de dois estados ainda dificultava para o BP e Zentrum. Essa proposta foi apresentada, curiosamente, pelo DP, aliado principal do CDU e CSU, que estavam dispostos a abrir mão de suas candidaturas em algumas regiões, para que o DP atingisse a barreira mínima, além de incluir um outro partido, relator da proposta, GB/BHE, que em 1957 já estava na oposição. O deputado Schneider acrescentava que não havia medo algum de não atingir o percentual e que seu requerimento era motivado por questões de "política de Estado".

Os sociais-democratas ainda falavam numa volta ao sistema de 1949. O deputado Rehs (SPD) classificou a proposta como "falta de escrúpulos" e denunciou também a parcialidade das propostas de DP e GB/BHE. Ele cobrava uma cláusula que oferecesse oportunidades justas e iguais para todos. O deputado Scharnberg, do CDU, lembrou que o próprio SPD sempre apontou o perigo de alterações às vésperas do final de legislaturas, considerando-as prejudiciais à democracia parlamentar. Da mesma forma, o deputado Bucher, do FDP, que classificava a Lei Eleitoral como definitiva, comentava que uma nova alteração no final da legislatura era duvidosa.

A cláusula de 5% e os três mandatos diretos em nível federal foram mantidos e vigoram até hoje no Parlamento alemão. As discussões, no período de 1949 e 1957, foram mais além do que a própria questão da governabilidade, apesar de ela ser sempre citada como motivo principal. Entre os partidos, não se falava em interesses próprios, mas era nítido que as propostas apresentadas haviam sido calculadas a fim de garantir a sobrevivência política de seus respectivos autores e dificultar a sobrevivência dos outros.

5. OS ARGUMENTOS DOS ANALISTAS POLÍTICOS (A FAVOR E CONTRA) SOBRE A CLÁUSULA DE BARREIRA ALEMÃ

Apesar de estar em vigor há mais de cinqüenta anos, a cláusula de barreira ainda é motivo de discussão entre estudiosos das mais diversas correntes ideológicas. Apresentarei aqui opiniões (a favor e contra) emitidas por estudiosos alemães sobre a cláusula de exclusão nacional no sistema eleitoral alemão.

5.1. Analistas políticos a favor

Manfred Unglaub,[15] ex-presidente da autoridade eleitoral da Renânia do Palatinado, em seu artigo "Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha", analisa que, apesar das críticas, a cláusula de barreira não deixa dúvida quanto a garantir o processo eleitoral como formador da vontade política do povo. Além disso, com a uniformidade do sistema eleitoral, garante também o pleno funcionamento do Parlamento. Conforme Unglaub, a cláusula de barreira contribuiu fundamentalmente para a concentração dos partidos e a estabilidade da ordem na Alemanha. Além disso, o fato de os partidos menores ultrapassarem várias vezes a barreira dos 5% comprovou que nem só os grandes podem obter êxito nas eleições.

O filósofo Günther Maluschke[16] considera a cláusula de barreira um elemento fundamental na promoção da estabilidade do parlamentarismo alemão, tendo como objetivo principal evitar a representação de pequenos partidos. O cientista político brasileiro, muito conhecido na Alemanha, professor Paulo Bonavides,[17] analisa que, no caso alemão, a cláusula tem funcionado como protetora do regime democrático contra a ameaça de organizações político-ideológicas

[15] UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. Debates. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995, p. 27.

[16] MALUSCHKE, op. cit., p. 29.

[17] BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 252.

extremistas. Segundo Bonavides, apesar de severas críticas, a cláusula vem colaborando para uma representação proporcional com partidos fortes e em harmonia com a ordem estabelecida.

Christoph Peter[18] analisa que:

> Se o princípio de combate aos partidos nanicos nas formas da cláusula de 5%, que se deveria chamar melhor princípio para preservar a liberdade do Parlamento, é reconhecido hoje em geral, isso pode ser visto na luz do abandono da democracia formal de Weimar pela Lei Fundamental.

O autor Giovanni Sartori[19] é contrário à idéia de que a cláusula de barreira seja responsável pela concentração do sistema partidário alemão. Segundo Sartori, o Tribunal Constitucional Federal, ao dissolver partidos de cunho neonazista ou comunista que possuíam votação suficiente para ultrapassar a cláusula de exclusão, foi o maior responsável pela aglutinação do número de partidos no Parlamento alemão. Conforme analisa, "com o afastamento dessas duas organizações", diz ele, "ficou fácil para a cláusula de barreira eliminar os partidos menores".

O cientista político Dieter Nohlen,[20] em sua obra *Wahlrecht und Parteiensystem*, observa: "Dentro do sistema eleitoral proporcional personalizado, a cláusula de barreira é certamente o elemento do qual partiram os maiores efeitos concentradores", pois ela vai contrariamente ao princípio da representação proporcional. No entanto, conforme Nohlen:[21] "À funcionabilidade do sistema parlamentar foi dado valor maior do que aspectos de uma representação parlamentar justa".

5.2. Analistas políticos contra

Para o estudioso Karl Lowenstein,[22] a cláusula de 5% tiraria as chances de novos partidos e forneceria aos partidos grandes um poder de forma duradoura.

---

[18] PETER, Christoph apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 245: "Wenn das Prinzip der Splitterparteibekämpfung in Gestalt der 5v. H.- Sperrklauseln, das man besser Prinzip der Erhaltung der Arbeitsfäigkeit des Parlaments nennen möchte, heute allgemein anerkannt wird, so darf dies im Lichte der Grundgesetzlichen Abkehr von der Weimarer Formaldemocratic geschen werden" (tradução do autor).

[19] SARTORI, Giovanni apud CINTRA, Antônio Octávio. *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000. p. 10.

[20] NOHLEN, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*: Über die Politischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Opladen: Leske Verlag und Budrich GmbH, 1990. p. 201-202: "Innerhalb der personalisierten Verhältniswahl ist die Sperrklausel das Element, von dem stärksten Konzentrierenden Wirkungen ausgingen" (tradução do autor).

[21] Idem, Ibidem, p. 201-202: "Die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen system wurde höher bewertet als Gesichtspunkte einer gerechten Repräsentation" (tradução do autor).

[22] LOEWENSTEIN, Karl apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 234: "Unter dem gletendem system, weit mehr, als es unter einem echten Mehrheitswahlrecht ohne Sperrklausel der Fall sein würde, ist jede, aber auch glatterdings jede Neubildung von politischen Parteien politisch aussichtslos" (tradução do autor).

Para Lowenstein, no sistema vigente, "[...] muito mais do que seria o caso do sistema majoritário verdadeiro, qualquer cláusula de barreira em toda fundação nova de partidos políticos é politicamente inútil". Segundo ele, a cláusula de exclusão não calaria um partido como o NPD.

O ex-presidente da associação alemã de eleitores e um dos maiores adversários da cláusula de exclusão, Dolf Sternberg,[23] classifica a cláusula de barreira utilizando o lema "Enforcam-se os pequenos, deixa-se correr os grandes". Para ele, seria incompreensível aceitar a forma como os legisladores da Segunda República alemã decidiram limitar a igualdade e justiça proporcional. Sternberg, que era um defensor do sistema de representação majoritário, colocava apenas duas alternativas: sistema proporcional puro ou majoritário relativo.

O estudioso Jean Blondel[24] aponta que a cláusula de exclusão eliminou do sistema partidário partidos que teriam representação proporcional se fossem adotadas outras regras, como quociente eleitoral e outros divisores. Para Blondel, a cláusula de exclusão tem o poder de gerar desproporcionalidade em até 10%, e cita a Alemanha como exemplo disso.

Estudioso do direito do Estado, Ernst Forsthoff[25] é um crítico veemente da cláusula de barreira. Para Forsthoff, a cláusula de 5%, além de promover um grau de fechamento do sistema partidário às siglas menores, pode caracterizar-se pela oposição extraparlamentar destas. Segundo ele, o papel da democracia parlamentar seria: "Manter o Estado vivo através da abertura para as forças políticas que agem no povo e manter o Estado em consonância com essas".

Membros da nova esquerda alemã como Johannes Agnoli e Helmut Ridder[26] também possuem posições contrárias à cláusula de exclusão nacional. Para Agnoli, a cláusula de barreira limitaria o voto geral e igual, sendo, dessa forma, altamente prejudicial ao sistema eleitoral. Diz Helmut Hidder: "A barreira dos 5% [...] não somente ocasionou a impossibilidade na criação de novos partidos como também destruiu partidos democraticamente fortes, como BP e Zentrum".

---

[23] STERNBERG, Dolf apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 235: "Die Kleinen hängt man, die Grossen lässt man laufen" (tradução do autor).

[24] BLONDEL, Jean apud TAVARES, Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas* : teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 185.

[25] FORSTHOFF, Ernst apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 235: "den Staat duch Öffnung für die im Volke wirksamem politischen Kräfte lebendig und in Einklang mit Ihnem zu erhalten" (tradução do autor).

[26] AGNOLI, Johannes; RIDDER, Helmut apud JESSE, Eckhard, op. cit., p. 235: "Leerlauf der Parteigründungsfreiheit nach art. 21 Abs. 1 GG (bersogt), sondern auch die Zerstörung von schon vorhandenen Parteien mit doch nicht unbeträchtlichem demokratischen Potential, wie der Bayernpartei und des Zentrums" (tradução do autor).

6. OS EFEITOS DA CLÁUSULA DE BARREIRA NA COMPOSIÇÃO DO PARLAMENTO FEDERAL ALEMÃO

A cláusula de barreira exerceu profundas transformações na composição partidária do *Bundestag*. De 1949 a 2002, apenas CDU/CSU, SPD e FDP estiveram presentes em todas as legislaturas no Parlamento Federal Alemão. Nas eleições de 1949, dos 16 partidos que concorreram, conseguiram representação CDU/CSU, SPD, FDP, DP, GB/BHE, Zentrum, DRP, SSW, WAV e BP.

Em 1953, com a mudança da cláusula de barreira para 5% dos votos em nível nacional ou um mandato direto, dos 17 partidos que disputaram o pleito, apenas CDU/CSU, SPD, FDP, DP, GB/BHE e Zentrum participaram da divisão dos mandatos. No ano de 1957, com a cláusula de exclusão nacional ainda mais rígida, no patamar de 5% dos votos em todo o território alemão ou três mandatos diretos, somente CDU/CSU, SPD, FDP e DP mantiveram-se no Parlamento Federal.

Durante os anos de 1961 a 1983, apenas CDU/CSU, SPD e FDP foram legendas representadas. Em 1983, o Partido Verde (Die Grünen) conseguiu 5,6% dos segundos votos, alterando, assim, a configuração do Parlamento, que, durante 22 anos, foi apenas de três partidos. "A Alemanha Ocidental mudou de um sistema multipartidário, em 1949, para um sistema de dois partidos e meio, de 1961 até 1983, quando os verdes entraram no *Bundestag*".[27] Em 1987, os verdes conseguiram aumentar a porcentagem dos segundos votos para 8,3% e se firmaram, assim, como partido parlamentar, representando a quarta força no Parlamento, atrás de CDU/CSU, com 44,3%, SPD, com 37%, e FDP, com 9,1% dos votos.

Com a reunificação da Alemanha, a eleição de 1990 adotou regras especiais. A cláusula de barreira foi adotada separadamente nos antigos e novos estados do Leste. Com isso, os verdes, que haviam conseguido apenas 4,8% dos votos na parte ocidental, ficariam fora da divisão de mandatos. Contudo, nos estados da parte oriental, o Partido Verde lançou lista conjunta com os Aliança 90 (partido recém-criado na parte oriental), o que proporcionou aos dois partidos oito assentos no Parlamento Federal. O grande beneficiado com a regra das eleições de 1990 foi o PDS – a reformulação do partido socialista unitário da Alemanha Oriental –, que, apesar de obter 0,3% na parte ocidental, conseguiu 17 assentos no Parlamento, graças aos 9,9% obtidos nos estados do Leste.

[27] PADGETT, Stephen; BURKETT, Tony, op. cit., p. 26: "West Germany has moved from a multiparty system in 1949 to a two-and-half party system from 1961 until 1963, when the Greens entered the Bundestag" (tradução do autor).

Com a volta da cláusula de barreira de 5% em todo o território alemão ou três mandatos diretos, as eleições federais de 1994 tiveram, como grande novidade, a fusão do Partido Verde com o Aliança 90, formando-se assim um partido único. Com essa unificação, o partido obteve 7,3% dos segundos votos, ultrapassando o FDP, que somou 6,9%. O PDS conseguiu 4,4% dos votos em 1994, mas, com a conquista de quatro mandatos diretos (primeiro voto), obtidos em Berlim, o partido conseguiu representação proporcional no Parlamento Federal. CDU/CSU somaram 41,4% dos votos, enquanto o SPD assegurou 36,4%.

Em 1998, o SPD obteve 40,9% dos segundos votos, sendo seguido pelo CDU/CSU, com 35,1%. Os verdes/aliança 90 ficaram com 6,7%; o FDP, com 6,2%, e o PDS, pela primeira vez ultrapassando a barreira dos 5% dos votos em nível nacional, com 5,1%, o que representou 36 assentos no Parlamento e lhe proporcionou *status* de bancada. No pleito de 2002, o número de assentos no Parlamento alemão foi reduzido de 656 para 598. Com a diminuição do número de distritos, o PDS foi o partido mais prejudicado. Com a diminuição dos distritos eleitorais de Berlim, o partido, que conseguiu apenas 4,0% dos segundos votos, ocasionou um fato inédito ao conseguir dois mandatos diretos. Atualmente, o partido conta com apenas dois deputados: Gesine Lötzsch e Petra Pau. Isso contribuiu, decisivamente, para a divisão dos mandatos e a formação da maioria governamental pelo SPD, que conseguiu 38,5% dos votos, e pelos verdes com 8,6%. CDV/CSU também atingiram 38,5% dos votos e o FDP alcançou a marca de 7,4%.

As coalizões governamentais modificaram-se durante as 15 legislaturas da Segunda República alemã. No princípio, em 1949, a coalizão era formada por CDU/CSU, FDP e DP, e tinha o chanceler Konrad Adenauer, que ocuparia o cargo durante 14 anos, até 1963. Em 1953, a coalizão do governo ganharia a adesão de GB/BHE. As eleições de 1957 ficariam conhecidas como *Adenauerwahl*, quando CDU/CSU, sozinhos, conseguiram 50,2% dos segundos votos. A partir de 1961, o Parlamento Federal passaria a ser composto apenas por três partidos. Com isso, o FDP, que saíra do governo em 1956, retorna à coalizão com o CDU em 1961, participando, assim, da fase final do governo Adenauer, e, a partir de 1963, com o chanceler Ludwig Erhard, até 1966, quando novamente sai do governo dos partidos CDU/CSU.

Nas eleições de 1966, quando Kurt Georg Kiesinger, do CDU/CSU, foi eleito chanceler, a coalizão de governo foi formada, até 1969, entre CDU/CSU e SPD. No ano de 1969, Willy Brandt, do SPD, foi eleito

chanceler e a coalizão seria formada entre SPD e FDP até 1982. Em 1982, Helmut Kohl assumiria o cargo de chanceler e governaria até 1998, com a aliança CDU/CSU e FDP. A partir de 1998, Gerhard Schröder, do SPD, assume o governo, formando a aliança SPD/Grünen, que governou a Alemanha até 2005.

A expressão utilizada por autores para classificar o sistema eleitoral e partidário alemão como um "sistema de dois partidos e meio" refere-se ao fato de os partidos CDU/CSU e SPD dominarem sempre as eleições, obtendo juntos números superiores a 75% dos segundos votos a partir de 1957, além de manterem imensa superioridade nos primeiros votos. Ao lado disso, seguem-se os partidos de médio porte, como Partido Verde/Aliança 90 e FDP. Este último conhecido, sobretudo, como o partido dos segundos votos.

Na realidade, apenas CDU/CSU e SPD mantêm posição confortável na briga pelos mandatos diretos (primeiro voto). Com isso, atribui-se a sobrevivência do FDP a seu desempenho no segundo voto. A questão é basicamente estratégica. Como o eleitor possui dois votos no primeiro escrutínio, ele escolhe o candidato de sua preferência. Isso, na maioria das vezes, no caso alemão, do partido de sua preferência. Dessa forma, o segundo voto é atribuído, estrategicamente, ao FDP ou ao Partido Verde, dependendo da posição do eleitor.

O segundo voto torna-se fundamental para o impedimento de um sistema bipartidário. Ele é o principal determinante na definição dos partidos que formarão a base governamental ou a oposição. Nesses últimos anos, o que se tem percebido são os segundos votos de parte dos eleitores do CDU/CSU serem atribuídos ao FDP, dada a aproximação ideológica. Já parte dos eleitores do SPD costuma escolher os verdes como segunda opção; essa inclusive foi a coalizão governamental alemã de 2002 a 2005, na qual os verdes faziam parte do governo dos sociais-democratas.

Dos quatro partidos representados até 2005 no Parlamento Federal Alemão, CDU/CSU e FDP foram fundados no período de 1945 e 1947, na Alemanha Ocidental. O SPD existe desde o Império e foi proibido em 1933, retomando suas atividades políticas também no pós-guerra. O Partido Verde foi fundado, nacionalmente, em 1979, unificando-se com o Aliança 90 em 1993. O FDP é o representante do liberalismo tradicional alemão. CDU/CSU vinculam seus programas aos eleitores cristãos e conservadores. O CDU não possui diretório na Baviera, enquanto o CSU só possui representação nesse estado. Com isso, no Parlamento Federal, os dois partidos formam, desde sempre, uma bancada comum.

Resultado das eleições para o Parlamento Federal Alemão de 1949 a 1987 (segundo voto)

	1949	1953	1957	1961	1965	1969	1972	1976	1980	1983	1987
Taxa de votantes	78,5	86,0	87,8	87,7	86,8	86,7	91,1	90,7	88,6	89,1	84,3
Nº de partidos	16	17	14	9	11	13	8	17	15	13	21
CDU/CSU	31,0	45,2	50,2	45,2	47,6	46,1	44,9	48,6	44,5	48,8	44,3
SPD	29,2	28,8	31,8	36,2	39,3	42,7	45,8	42,6	42,9	38,2	37,0
FDP	11,9	9,5	7,7	12,8	9,5	5,8	8,4	7,9	10,6	7,0	9,1
Verdes	-	-	-	-	-	-	-	-	1,5	5,6	8,3
Outros	27,9	16,5	10,3	5,7	3,6	5,5	1,0	0,9	0,5	0,5	1,4
CDU/CSU + SPD	60,2	74,4	82,0	81,4	86,9	88,8	90,7	91,2	87,4	87,0	81,0

Adaptado de: http://www.election.de/hist/hist brd.html

A tabela acima demonstra o alto índice de votantes nas eleições para o Parlamento Federal Alemão no período de 1949 a 1987. O que chama atenção é o desempenho de CDU/CSU e SPD, que concentram desde 1949 a grande massa do eleitorado alemão. O FDP consolidou-se como terceira potência política, justificando assim o sistema de "dois partidos e meio". A partir de 1983, os verdes surgem como nova alternativa, superando a barreira dos 5%.

Resultado das eleições para o Parlamento Federal Alemão após a reunificação – 1990 a 2002 (segundo voto)

	1990	1994	1998	2002
Taxa de votantes	7,8	79,0	82,2	72,8
CDU/CSU	43,8	41,4	35,1	38,5
SPD	33,5	36,4	40,9	38,5
FDP	11,0	6,9	6,2	7,4
Verdes/Aliança 90	5,0	7,3	6,7	8,6
PDS	2,4	4,4	5,1	4,0
Outros	4,2	3,6	5,9	3,0
CDU/CSU + SPD	77,3	77,8	76,0	77,0

Adaptado de: http://www.election.de/hist/hist brd.html

A tabela acima demonstra que a taxa de votantes permaneceu praticamente igual, variando apenas em 2002, quando diminuiu para 72,2%. É possível observar também a continuidade da hegemonia de CDU/CSU e SPD, mantendo juntos taxas superiores a 75% dos votos. No que se refere ao desempenho dos outros partidos, pode-se observar FDP e verdes numa disputa acirrada para alcançar a posição de terceira força no Parlamento.

7. CONCLUSÕES FINAIS

A cláusula de barreira logrou êxito nos sistemas eleitoral e partidário alemão. Apesar de a discussão no Parlamento Federal durante o período de 1949 a 1956 ficar voltada para a sobrevivência política, quando prevaleceu a supremacia dos grandes na formulação e aprovação das propostas, a cláusula de barreira comprovou ser um elemento primordial na estabilidade política da República Federal da Alemanha.

A crítica de que a cláusula de exclusão nacional seria um mecanismo "exterminador" dos partidos não se sustenta. A afirmação de que ela fecharia o sistema partidário, não dando oportunidade a partidos pequenos, com suas idéias inovadoras, de participar das divisões dos mandatos, é derrubada com o exemplo dos verdes, que, desde 1983, têm conseguido superar a barreira dos 5%, e do PDS, que tem, desde 1990, conseguido superar a cláusula alternativa dos mandatos diretos, tendo em 1998 superado os 5%. Por outro lado, é provável que ela exerça certa influência em relação ao eleitorado, no que se refere à escolha do partido. No início de sua implementação, milhares de votos atribuídos a partidos que não alcançaram o patamar exigido foram desperdiçados, não entrando na soma para a divisão dos mandatos. A partir daí, com o decorrer das eleições, os eleitores passaram a atribuir seus votos a partidos que tivessem chances de ultrapassar a barreira dos 5%, além de procurarem uma agremiação partidária com a qual se identificassem ideologicamente.

Numa nação como a Alemanha, onde o voto é facultativo, os índices de comparecimento às eleições, porém, são altíssimos, superando 80% do eleitorado. Com uma barreira de 5%, considerada alta, os eleitores dificilmente irão arriscar desperdiçar seus votos atribuindo-os a partidos sem conteúdo programático e com fins apenas eleitoreiros. Além disso, pelo histórico de partidos sólidos, ideologicamente enraizados na sociedade, o que se tem visto, no caso da Alemanha, é uma relação de identificação do eleitor com essa ou aquela agremiação partidária. Esse foi um dos principais benefícios da cláusula

de barreira para o sistema eleitoral alemão: contribuir para a criação de partidos fortes, permanentes, capazes de manter uma relação ideológica com seu eleitorado, não sendo, ao mesmo tempo, um sistema bipartidário. O próprio histórico de coalizões governamentais mostra que todos os partidos atualmente representados no Parlamento já estiveram tanto no governo como na oposição, o que reforça a idéia de que a cláusula não congela o sistema político em benefício dos grandes.

A relação entre eleitor e partido na Alemanha é tão intensa que não existe regra alguma em relação à fidelidade partidária. No entanto, as taxas de mudanças de partidos são mínimas. O político na Alemanha está ciente de que, se mudar de partido, perderá grande parte do seu eleitorado. E se tornaria difícil, numa outra legenda, conseguir a candidatura de um distrito eleitoral ou até mesmo um bom lugar na lista partidária estadual.

Além disso, a barreira dos 5% ou três mandatos diretos contribui fundamentalmente para a formação de maiorias de governos e impede, também, que legendas extremistas e eleitoreiras voltem à cena política. Classifico, assim, a cláusula de barreira como um elemento fundamental para o surgimento, na Alemanha, de uma cultura político-partidária indispensável à democracia representativa.

MEMÓRIA

MACHADO DE ASSIS E O VOTO

Poeta, contista, romancista, nascido em junho de 1839, no morro do Livramento, no Rio de Janeiro, de pais humildes – o pai, pintor e dourador, mulato e a mãe lavadeira –, Machado de Assis chegou a ser, segundo Afrânio Coutinho, "o primeiro prosador da língua e o mais completo homem de letras do Brasil".

Como contou em uma crônica, passou, em 1860, a convite de Quintino Bocaiúva, a cobrir, pelo *Diário do Rio*, as atividades do Senado do Império.

Depois, nas páginas da *Ilustração Brasileira*, da *Semana Ilustrada*, de *O Cruzeiro* e da *Gazeta de Notícias*, continuaria, com a "graça dançarina" de seu estilo, a tratar das coisas da cidade, das peças de teatro, dos espetáculos musicais, dos acontecimentos miúdos, de que tira lições por vezes graves, o mais das vezes irônicas.

Sobre a cena eleitoral, pronunciou-se muitas vezes, em crônicas e contos dos quais, a seguir, apresentamos trechos, trazendo, em uma dessas peças, a mais contundente constatação de nosso desapreço à ordem normativa: "o comentário da lei é a eterna malícia".

NE: Os textos selecionados foram atualizados ortograficamente e titulados pelo editor.

SOBRE UM ÚNICO VOTO NUM PLEITO EM CORUMBÁ
In *Ilustração Brasileira*, de 1º de dezembro de 1876

A coisa que eu mais desejava neste momento era a fotografia do único eleitor que votou no colégio de Corumbá, em Mato Grosso. Está nos jornais o resultado da eleição. Sendo dois os deputados, aparece o Sr. Comendador Antunes com um voto e o Sr. Dr. Nobre com outro.

Vejamos se posso imaginar daqui o que se passou no colégio de Corumbá. O eleitor entrou na Casa da Câmara, ia só, pensativo, tinha almoçado bem, digeria com lentidão. Não viu ninguém. Consultou o relógio, a lei, o regulamento. Um contínuo trouxe-lhe um copo de guaraná; ele bebeu de um trago.

– Que horas são?

– No relógio da casa são nove horas.

O eleitor sentou-se, tomou uma pitada, tirou a sobrecasaca e descalçou as botas. A boa política não se opõe a certas familiaridades. O contínuo trouxe-lhe pena, papel, tinta e a urna eleitoral; depois saiu cautelosamente.

Uma vez só, o eleitor tratou de eleger o presidente da Mesa. A mesa estava ali, uma mesa larga, séria, preta e secular. Faltava o presidente. O eleitor elegeu-se, não sem alguma luta; defendeu e combateu os seus princípios, títulos e preeminências. Venceu-se vencendo: caiu triunfante.

Ia começar a eleição. O eleitor meditou longamente no direito que ia exercer, na influência que podia ter o seu voto solitário nos destinos do Império. Ele era talvez a espada de Breno. Tirou da algibeira as circulares dos candidatos; examinou-as; comparou-as; sopesou-as. Em seguida, encostou a cabeça nas mãos, e o cotovelo na mesa, refletiu cinco minutos. Tirou outra vez a caixa de rapé, fungou nova pitada, soprou o peito da camisa, limpou os dedos, sacudiu o braço e escreveu.

Escreveu dois nomes em uma tira de papel; dobrou a tira, chamou-se a si próprio, respondeu, meteu a cédula na urna. Depois recolheu o ânimo, fez-se inocente, abriu a urna, tirou a única cédula, contou-a, recontou-a, desdobrou-a enfim; leu-a, escreveu o resultado, fez a ata, aprovou-a, assinou-a e remeteu tudo para a capital.

Dez minutos depois retirou-se satisfeito; tinha cumprido o seu dever, e reflexionava:

– Parece que Corumbá acaba de dar prova de ser um modelo eleitoral. Nem um pio! Nem um fósforo! Isto é que é cidade constitucional, *s'il en fut**.

* NE: Se for; se é que é.

E o único eleitor prometeu a si mesmo escrever a história da eleição de Corumbá em um volume *in-quarto*, com a fotografia do autor.

É a fotografia que eu quero.

Mas se isto vai assim, não vem longe o dia em que toda a província de Mato Grosso, clero, nobreza e povo, estará resumida no único eleitor de Corumbá.

Nesse dia, chegará um presidente novo à província, com o secretário ao pé e a mala na mão. Virá o eleitor em comissão recebê-lo, conduzi-lo-á ao palácio, onde, depois de o ajudar a descalçar as botas, tomará as ordens de S. Exa. para o artigo de fundo e o chá. S. Exa. saberá então, entre duas fatias, que toda a província de Mato Grosso tem a honra de tomar chá com ele. Espanto no presidente; deslumbramento no secretário. Um e outro agarram do eleitor, palpam-no, puxam-lhe o nariz, fazem-lhe cócegas. O eleitor acha infinita graça em S. Exa., protesta o amor da província, a fidelidade da população, a imensa paz pública.

Naturalmente, a noite será mal dormida; não é para menos a singularidade do caso. Logo de manhã, o eleitor vem entregar a folha oficial, que ele mesmo redigiu e imprimiu. O artigo de fundo, escrito pelo eleitor e elogiando o presidente e o secretário, não terá probabilidade de desagradar a nenhum dos três. Daí um sucesso para a folha oficial. O almoço cimentará a amizade da província com o seu administrador. Após cinco minutos de expediente, fechar-se-á a Secretaria e os três irão espreguiçar a alma nas delícias do voltarete.

Algumas vezes o presidente sentirá uns desejos de retemperar o governo com uma oposição moderada, e dirá à província:

– Alfredo, ataca-me no próximo número.

– V. Exa. esquece que a folha é oficial...

– Não importa! Descompõe-me num *a pedido*. Eu demito-te logo, mas tu fazes um requerimento, que o secretário informa, e que eu defiro um instante depois.

Então o eleitor único pega da pena e enfileira uma porção de nomes feios contra o administrador. Diz-lhe que a província está conflagrada; que a moral pública reclama a queda do opressor; expõe a série de atentados praticados por um ambicioso temerário e ameaça o presidente com a revolução.

Ao ler este artigo o presidente enfurece-se, bufa, espuma, bate na mesa e chama o secretário. A demissão do redator é lavrada *incontinenti*; ele próprio a vai buscar para levá-la a si mesmo. Logo que a lê aflige-se, mas fiel ao convencionado, impetra a reintegração. É reintegrado.

Francamente, não é possível ser mais divertido com tão poucos elementos. Nesse dia, a província de Mato Grosso será a Atlântida e a Utopia. Que sossego! Que vida econômica! Nem polícia, nem correio, nem tropa; um presidente

e um presidido – um secretário para desaborrecê-los, e todos três a deixar correr o marfim.

Por enquanto esta fortuna só coube à eleição de Corumbá!

SOBRE O VOTO FEMININO
In *Ilustração Brasileira*, de 1º de abril de 1877

E contudo o Sr. Conselheiro Martim Francisco aventou uma idéia, que seria a verdadeira, única e salutar reforma, a que faria das nossas eleições – diretas ou indiretas – uma coisa semelhante às recepções de Botafogo.

Essa idéia é dar o direito de voto às mulheres.

Metemos as senhoras na dança, e é o único meio de evitar a urna quebrada e o rolo. Quando uma senhora se apear do cupê, da caleça ou do bonde, de luva, saia apertada, ponta da saia na mão, na outra mão a cédula (voto no marido, naturalmente) é impossível que este povo tenha perdido toda a galantaria, e faça um rolo, como se ela fosse um fósforo.

A mulher não pode ser fósforo. Quando muito é a lixa onde os corações contraem lume.

Nem rolo, nem cachação, nem facada, com a intervenção de mulher nas eleições. Verdade é que, evitando este perigo, podemos argumentar outro – o das duplicatas. A mulher votante arranjará talvez para fazer duplicatas. Nem tudo pode ser perfeito.

Venha, venha o voto feminino; eu o desejo, não somente porque é idéia de publicistas notáveis, mas porque é um elemento estético nas eleições, onde não há estética.

SOBRE A REFORMA ELEITORAL, PROTEGENDO AS MINORIAS
In *Ilustração Brasileira*, de 1º de abril de 1877

Isto dá-me idéia de uma reforma eleitoral, melhor que todas as reformas possíveis e imagináveis deste e de outro mundo; um sistema mais certo que o das minorias.

Era isto.

Elegiam-se duas câmaras, uma de um partido, outra de outro. Cada uma dessas câmaras escolhia um ministério. O ministério da câmara A era o Poder Executivo da câmara B; o da câmara B era o da câmara A. Está claro que ambos os ministérios tinham oposição nas câmaras onde tivessem de prestar

contas; mas a oposição seria moderada, e os votos seriam certos, porque as duas câmaras assegurariam assim a vida dos seus próprios ministros.

Idéia para os Benjamins Constants do outro século.

SOBRE A MORTE DE UM ELEITOR EM UMA ELEIÇÃO, NA GLÓRIA
In *Ilustração Brasileira*, de março de 1878

Disse acima que os sucessos foram pálidos, com algumas exceções. Exemplifico: a eleição na Glória, onde foi um pouco vermelha.

Correu sangue! Mas por que correu sangue? Quem o mandou não ficar parado, como os tílburis sem frete, ou como os relógios sem corda? Não sei; mas a verdade é que ele correu e a igreja ficou interdita.

Pessoa que assistiu ao rolo diz-me que os altares foram invadidos por grande porção de gente que ali se refugiou para escapar a algum golpe sem destino. Donde concluo que a religião não é tão inútil como a pintam alguns filósofos imberbes. Ao menos, se não faz respeitar o sagrado recinto, serve de refúgio aos cautelosos.

Valha-nos isso!

Uma eleição sem umas gotinhas do líquido vermelho equivale a um jantar sem as gotinhas de outro líquido vermelho. Não presta; é pálido; é descorado; é sem sabor. Dá vontade de interromper e bradar:

– *Garçon! un peu de sang, s'il vous plait*.*

Quando chega a morrer alguém, minha opinião é que a eleição fica sendo perfeitíssima – opinião que talvez não seja a mesma do defunto.

Mas o defunto teve uma grande consolação; morreu no posto de honra, no exercício dos seus direitos de cidadão. Bem sei que a morte é a mesma, mas antes isso que morrer de febre amarela.

SOBRE A ELEIÇÃO EM IRAJÁ, EM PAQUETÁ, NA GLÓRIA, COM A PROPOSIÇÃO DE QUE SE RETIREM DAS IGREJAS OS PLEITOS
In *Notas Semanais*, de 11 de agosto de 1878**

Cá na cidade houve um ou outro desaguisado, duas ou três cabeças quebradas, várias contestações, enfim as competências do costume; não

* NE: "Garçom! um pouco de sangue, por favor."

** NE: Três anos depois da publicação desta crônica, a Lei Saraiva, de janeiro de 1881, veio afastar os atos eleitorais do interior das igrejas, somente permitindo que fossem designados, para esse fim, os templos religiosos na falta absoluta de outros edifícios.

muitas, nem tais como faziam recear os espíritos medrosos. A profecia dos timoratos também falhou em relação ao interior, onde houve alguns conflitos, é certo, mas em raros pontos. O pior, e o mais recente, foi o de Irajá. Paquetá, entretanto, coroou-se de mirtos; fez-se a mais luminosa das auréolas.

Muito antes de começarem os trabalhos eleitorais, já os votantes de todos os credos políticos estavam na matriz. A manhã era linda; o mar espreguiçava-se sonolento, e o céu, um céu grego ou toscano, azulava-se a si e à consciência paroquial. A brisa que soprava parecia a respiração da própria Vênus. Dissera-se que não era Paquetá, mas Chipre ou Quio ou Tênedos, alguma daquelas ilhas que a natureza emergiu para eterna saudade da imaginação. Com um pouco de fantasia, poder-se-ia supor que a barca da carreira da Corte era um navio do porto de Pireu, e que o cabo da guarda era o próprio Temístocles.

Reunidos os votantes no adro da igreja, entretiveram-se num fadinho neutro. Umbigos liberais tocavam os umbigos conservadores, ao som da viola republicana: era a fraternidade política e coreográfica. Fatigados da dança, e não tendo chegado a hora legal, um dos votantes sacou do bolso os *Incas* de Marmontel; idéia engenhosa, mas não única, porque outro votante tirou a *Marília de Dirceu*; ao que se seguiu uma longa troca de cortesias e finezas, querendo o primeiro que se lesse o livro do segundo, e o segundo que se lesse o do primeiro. Um mesário combinou os dois opostos desejos, propondo que, em vez de um e outro livro, averiguassem amigavelmente um grave ponto histórico, a saber, se o eclipse de 1821 foi anterior ou posterior a Henrique IV.

Aceita a idéia, ocuparam-se os votantes em agradável palestra, que durou meia hora, ficando afinal unanimemente resolvido que, sendo Henrique IV anterior ao eclipse de 1821, este, quando muito, podia ser seu contemporâneo. Um dos votantes declarou que concedia a última hipótese, unicamente para o fim de se não quebrar a harmonia em que ali se achavam, mas que em consciência não podia admitir a contemporaneidade dos dois fenômenos. Todos os outros lhe agradeceram essa delicada atenção.

Aproximando-se a hora eleitoral, foi servido um lauto almoço, composto de iguarias, que não eram peixe nem carne: ervas, frutas, ovos, leite, confeitos e pão. Brindaram-se a todas as harmonias, desde a harmonia das esferas até a dos corações; leram-se madrigais; glosou-se o mote: *Hei de amar-te até morrer*. Seguiram-se as chamadas do costume, ao som de lindas peças executadas pela banda da sociedade particular Flor Paquetaense. Cada votante, por uma delicada competência de generosidade, votava nos candidatos do partido adverso. Esta competência repetiu-se na apuração; os escrutinadores, por efeito da mais honesta perfídia, liam nas listas dos candidatos do seu credo os nomes

dos do credo oposto, donde resultou estabelecer-se a anterior proporção dos sufrágios. Acabada a apuração, todos os eleitos protestaram contra o resultado, declarando que, em consciência, os eleitos eram os outros. Não consentindo os outros, propôs um mesário anular o trabalho e votarem de novo em candidatos que não residissem na paróquia. O que se fez prontamente com o resultado seguinte:

Barba-Roxa	47 votos
João Sem Terra	47 "
Nostradamus	45 "
Gregório de Matos	45 "
Pausânias	44 "
Maragogipe	44 "
Ruy Blas	41 "

Logo que este resultado foi conhecido, houve em toda a assembléia os mais estrondosos aplausos, a que se seguiu um amplexo universal e único. Retiraram-se todos para suas casas, debaixo do mesmo céu, – toscano ou grego, – e ao som dos mesmos suspiros do mar, tranqüilo como um sepulcro. Paquetá dormiu o sono das consciências virgens.

Ri-se o leitor? Espanta-se talvez desta narração, que lhe parece fantástica? Não sei, entretanto, se poderá explicar de outro modo o fato de ter o subdelegado de Paquetá promovido a retirada da força que para lá fora. Quando a autoridade pública, no interesse da ordem, buscava auxiliar as mesas eleitorais, armando-as com os meios de dominar qualquer tumulto, sempre possível no estado de exaltação em que se achavam os ânimos, Paquetá declarou dispensar a força que lhe mandaram, certa de fazer uma eleição pacífica. Este procedimento faz crer que Paquetá é o seio de Abraão, a morada da concórdia pública, o primeiro centro de uma forte educação política.

Cá na cidade, na freguesia da Glória, não correram as coisas inteiramente assim; deu-se um distúrbio, talvez dois; a mesma coisa aconteceu no Engenho Velho e em S. José. Quanto à primeira dessas paróquias, houve duas mesas, uma interior e outra exterior, uma congregada, outra dispersa e errante: pequena imagem da Igreja, ao tempo em que existiam duas cúrias, a de Roma e a de Avinhão. Qual das duas mesas fosse a de Avinhão, era o que nenhum estrangeiro estudioso poderia saber ao certo, pois a opinião variava de homem a homem. Quanto ao caso de Irajá, esse ataque de cem homens armados e

entrincheirados contra doze praças que voltavam de cumprir o seu dever, foi simplesmente uma crueldade sem explicação.

Vem a propósito dar um conselho aos futuros legisladores. Provavelmente, teremos uma reforma eleitoral, em breves dias, reduzindo a um grau o sistema de grau duplo: sistema mais complicado que necessário. Penso que é a ocasião de retirar as eleições das matrizes, pois que inteiramente falhou o pensamento de as tornar pacíficas pela só influência do lugar. Já o finado Senador Dantas, que sabia dar às vezes ao pensamento uma forma característica, dizia em pleno Senado: "Senhores, convém que as coisas da igreja não saiam à rua, e que as coisas da rua não entrem na igreja". Referia-se às procissões e às eleições.

Que as procissões saiam à rua não há inconveniência palpável; mas que os comícios sejam convocados para a igreja, eis o que é arriscado, e em todo o caso ocioso. Na igreja reza-se, prega-se, medita-se, conversa a alma com o seu Criador; as paixões devem ficar à porta, com todo o seu cortejo de causas e fins, e os interesses também, por mais legítimos que sejam.

ALTERNATIVAS ELEITORAIS
A Sereníssima República*

Meus Senhores,

Antes de comunicar-vos uma descoberta, que reputo de algum lustre para o nosso país, deixai que vos agradeça a prontidão com que acudistes ao meu chamado. Sei que um interesse superior vos trouxe aqui; mas não ignoro também, – e fora ingratidão ignorá-lo, – que um pouco de simpatia pessoal se mistura à vossa legítima curiosidade científica. Oxalá possa eu corresponder a ambas.

Minha descoberta não é recente; data do fim do ano de 1876. Não a divulguei então, – e, a não ser o *Globo*, interessante diário desta capital, não a divulgaria ainda agora, – por uma razão que achará fácil entrada no vosso espírito. Esta obra de que venho falar-vos carece de retoques últimos, de verificações e experiências complementares. Mas o *Globo* noticiou que um sábio inglês descobriu a linguagem fônica dos insetos, e cita o estudo feito com as moscas. Escrevi logo para a Europa e aguardo as respostas com ansiedade. Sendo certo, porém, que pela navegação aérea, invento do padre

* NE: Conferência do Cônego Vargas. Deste conto, publicado primeiramente na *Gazeta de Notícias*, depois no livro *Papéis avulsos*, de 1882, disse Machado que era "um único em que há um sentido restrito: as nossas alternativas eleitorais. Creio que terão entendido isso mesmo, através da forma alegórica".

Bartolomeu, é glorificado o nome estrangeiro, enquanto o do nosso patrício mal se pode dizer lembrado dos seus naturais, determinei evitar a sorte do insigne Voador, vindo a esta tribuna, proclamar alto e bom som, à face do universo, que muito antes daquele sábio, e fora das ilhas britânicas, um modesto naturalista descobriu coisa idêntica, e fez com ela obra superior.

Senhores, vou assombrar-vos, como teria assombrado a Aristóteles, se lhe perguntasse: Credes que se possa dar regime social às aranhas? Aristóteles responderia negativamente, como vós todos, porque é impossível crer que jamais se chegasse a organizar socialmente esse articulado arisco, solitário, apenas disposto ao trabalho, e dificilmente ao amor. Pois bem, esse impossível fi-lo eu.

Ouço um riso, no meio do sussurro de curiosidade. Senhores, cumpre vencer os preconceitos. A aranha parece-vos inferior, justamente porque não a conheceis. Amais o cão, prezais o gato e a galinha, e não advertis que a aranha não pula nem ladra como o cão, não mia como o gato, não cacareja como a galinha, não zune nem morde como o mosquito, não nos leva o sangue e o sono como a pulga. Todos esses bichos são o modelo acabado da vadiação e do parasitismo. A mesma formiga, tão gabada por certas qualidades boas, dá no nosso açúcar e nas nossas plantações, e funda a sua propriedade roubando a alheia. A aranha, senhores, não nos aflige nem defrauda; apanha as moscas, nossas inimigas, fia, tece, trabalha e morre. Que melhor exemplo de paciência, de ordem, de previsão, de respeito e de humanidade? Quanto aos seus talentos, não há duas opiniões. Desde Plínio até Darwin, os naturalistas do mundo inteiro formam um só coro de admiração em torno desse bichinho, cuja maravilhosa teia a vassoura inconsciente do vosso criado destrói em menos de um minuto. Eu repetiria agora esses juízos, se me sobrasse tempo; a matéria, porém, excede o prazo, sou constrangido a abreviá-la. Tenho-os aqui, não todos, mas quase todos; tenho, entre eles, esta excelente monografia de Büchner, que com tanta sutileza estudou a vida psíquica dos animais. Citando Darwin e Büchner, é claro que me restrinjo à homenagem cabida a dois sábios de primeira ordem, sem de nenhum modo absolver (e as minhas vestes o proclamam) as teorias gratuitas e errôneas do materialismo.

Sim, senhores, descobri uma espécie araneídea que dispõe do uso da fala; coligi alguns, depois muitos dos novos articulados, e organizei-os socialmente. O primeiro exemplar dessa aranha maravilhosa apareceu-me no dia 15 de dezembro de 1876. Era tão vasta, tão colorida, dorso rubro, com listras azuis, transversais, tão rápida nos movimentos, e às vezes tão alegre, que de todo me cativou a atenção. No dia seguinte vieram mais três, e as

quatro tomaram posse de um recanto de minha chácara. Estudei-as longamente, achei-as admiráveis. Nada, porém, se pode comparar ao pasmo que me causou a descoberta do idioma araneídeo, uma língua, senhores, nada menos que uma língua rica e variada, com a sua estrutura sintática, os seus verbos, conjugações, declinações, casos latinos e formas onomatopaicas, uma língua que estou gramaticando para uso das academias, como o fiz sumariamente para meu próprio uso. E fi-lo, notai bem, vencendo dificuldades aspérrimas com uma paciência extraordinária. Vinte vezes desanimei, mas o amor da ciência dava-me forças para arremeter a um trabalho, que hoje declaro, não chegaria a ser feito duas vezes na vida do mesmo homem.

Guardo para outro recinto a descrição técnica do meu aracnídeo e a análise da língua. O objeto desta conferência é, como disse, ressalvar os direitos da ciência brasileira, por meio de um protesto em tempo; e, isto feito, dizer-vos a parte em que reputo a minha obra superior à do sábio de Inglaterra. Devo demonstrá-lo, e para este ponto chamo a vossa atenção.

Dentro de um mês tinha comigo vinte aranhas; no mês seguinte cinqüenta e cinco; em março de 1877 contava quatrocentas e noventa. Duas forças serviram principalmente à empresa de as congregar: – o emprego da língua delas, desde que pude discerni-la um pouco, e o sentimento de terror que lhes infundi. A minha estatura, as vestes talares, o uso do mesmo idioma, fizeram-lhes crer que era eu o deus das aranhas, e desde então adoraram-me. E vede o benefício desta ilusão. Como as acompanhasse com muita atenção e miudeza, lançando em um livro as observações que fazia, cuidaram que o livro era o registro dos seus pecados, e fortaleceram-me ainda mais na prática das virtudes. A flauta também foi um grande auxiliar. Como sabeis, ou deveis saber, elas são doidas por música.

Não bastava associá-las; era preciso dar-lhes um governo idôneo. Hesitei na escolha; muitos dos atuais pareciam-me bons, alguns excelentes, mas todos tinha contra si o existirem. Explico-me. Uma forma vigente de governo ficava exposta a comparações que poderiam amesquinhá-la. Era-me preciso, ou achar uma forma nova, ou restaurar alguma outra abandonada. Naturalmente adotei o segundo alvitre, e nada me pareceu mais acertado do que uma República, à maneira de Veneza, o mesmo molde, e até o mesmo epíteto. Obsoleto, sem nenhuma analogia, em suas feições gerais, com qualquer outro governo vivo, cabia-lhe ainda a vantagem de um mecanismo complicado, – o que era meter à prova as aptidões políticas da jovem sociedade.

Outro motivo determinou a minha escolha. Entre os diferentes modos eleitorais da antiga Veneza, figurava o do saco e bolas, iniciação dos filhos da

nobreza no serviço do Estado. Metiam-se as bolas com os nomes dos candidatos no saco, e extraía-se anualmente um certo número, ficando os eleitos desde logo aptos para as carreiras públicas. Este sistema fará rir aos doutores do sufrágio; a mim não. Ele exclui os desvarios da paixão, os desazos da inépcia, o congresso da corrução e da cobiça. Mas não foi só por isso que o aceitei; tratando-se de um povo tão exímio na fiação de suas teias, o uso do saco eleitoral era de fácil adaptação, quase uma planta indígena.

A proposta foi aceita. Sereníssima República pareceu-lhes um título magnífico, roçagante, expansivo, próprio a engrandecer a obra popular.

Não direi, senhores, que a obra chegou à perfeição, nem que lá chegue tão cedo. Os meus pupilos não são os solários de Campanela ou os utopistas de Morus; formam um povo recente, que não pode trepar de um salto ao cume das nações seculares. Nem o tempo é operário que ceda a outro a lima ou o alvião; ele fará mais e melhor do que as teorias do papel, válidas no papel e mancas na prática. O que posso afirmar-vos é que, não obstante as incertezas da idade, eles caminham, dispondo de algumas virtudes, que presumo, essenciais à duração de um Estado. Uma delas, como já disse, é a perseverança, uma longa paciência de Penélope, segundo vou mostrar-vos.

Com efeito, desde que compreenderam que no ato eleitoral estava a base da vida pública, trataram de o exercer com a maior atenção. O fabrico do saco foi uma obra nacional. Era um saco de cinco polegadas de altura e três de largura, tecido com os melhores fios, obra sólida e espessa. Para compô-lo foram aclamadas dez damas principais que receberam o título de Mães da República, além de outros privilégios e foros. Uma obra-prima, podeis crê-lo. O processo eleitoral é simples. As bolas recebem os nomes dos candidatos que provarem certas condições, e são escritas por um oficial público, denominado "das inscrições". No dia da eleição, as bolas são metidas no saco e tiradas pelo oficial das extrações, até perfazer o número dos elegendos. Isto que era um simples processo inicial na antiga Veneza, serve aqui ao provimento de todos os cargos.

A eleição fez-se a princípio com muita regularidade; mas, logo depois, um dos legisladores declarou que ela fora viciada, por terem entrado no saco duas bolas com o nome do mesmo candidato. A assembléia verificou a exatidão da denúncia, e decretou que o saco, até ali de três polegadas de largura, tivesse agora duas; limitando-se a capacidade do saco, restringia-se o espaço à fraude, era o mesmo que suprimi-la. Aconteceu, porém, que, na eleição seguinte, um candidato deixou de ser inscrito na competente bola, não se sabe se por descuido ou intenção do oficial público. Este declarou que não se lembrava de ter visto o ilustre candidato, mas acrescentou nobremente que

não era impossível que ele lhe tivesse dado o nome; neste caso não houve exclusão, mas distração. A assembléia, diante de um fenômeno psicológico inelutável, como é a distração, não pôde castigar o oficial; mas, considerando que a estreiteza do saco podia dar lugar a exclusões odiosas, revogou a lei anterior e restaurou as três polegadas.

Nesse ínterim, senhores, faleceu o primeiro magistrado, e três cidadãos apresentaram-se candidatos ao posto, mas só dois importantes, Hazeroth e Magog, os próprios chefes do partido retilíneo e do partido curvilíneo. Devo explicar-vos estas denominações. Como eles são principalmente geômetras, é a geometria que os divide em política. Uns entendem que a aranha deve fazer as teias com fios retos, é o partido retilíneo; – outros pensam, ao contrário, que as teias devem ser trabalhadas com fios curvos, – é o partido curvilíneo. Há ainda um terceiro partido, misto e central, com este postulado: as teias devem ser urdidas de fios retos e fios curvos; é o partido reto-curvilíneo; e finalmente, uma quarta divisão política, o partido anti-reto-curvilíneo, que fez tábua rasa de todos os princípios litigantes, e propõe o uso de umas teias urdidas de ar, obra transparente e leve, em que não há linhas de espécie alguma. Como a geometria apenas poderia dividi-los, sem chegar a apaixoná-los, adotaram uma simbólica. Para uns, a linha reta exprime os bons sentimentos, a justiça, a probidade, a inteireza, a constância, etc., ao passo que os sentimentos ruins ou inferiores, como a bajulação, a fraude, a deslealdade, a perfídia, são perfeitamente curvos. Os adversários respondem que não, que a linha curva é a da virtude e do saber, porque é a expressão da modéstia e da humildade; ao contrário, a ignorância, a presunção, a toleima, a parlapatice, são retas, duramente retas. O terceiro partido, menos anguloso, menos exclusivista, desbastou a exageração de uns e outros, combinou os contrastes, e proclamou a simultaneidade das linhas como a exata cópia do mundo físico e moral. O quarto limita-se a negar tudo.

Nem Hazeroth nem Magog foram eleitos. As suas bolas saíram do saco, é verdade, mas foram inutilizadas, a do primeiro por faltar a primeira letra do nome, a do segundo por lhe faltar a última. O nome restante e triunfante era o de um argentário ambicioso, político obscuro, que subiu logo à poltrona ducal, com espanto geral da República. Mas os vencidos não se contentaram de dormir sobre os louros do vencedor; requereram uma desvassa. A devassa mostrou que o oficial das inscrições intencionalmente viciara a ortografia de seus nomes. O oficial confessou o defeito e a intenção; mas explicou-os dizendo que se tratava de uma simples elipse; delito, se o era, puramente literário. Não sendo possível perseguir ninguém por defeitos de ortografia ou figuras

de retórica, pareceu acertado rever a lei. Nesse mesmo dia ficou decretado que o saco seria feito de um tecido de malhas, através das quais as bolas pudessem ser lidas pelo público, e, *ipso facto*, pelos mesmos candidatos, que assim teriam tempo de corrigir as inscrições.

Infelizmente, senhores, o comentário da lei é a eterna malícia. A mesma porta aberta à lealdade serviu à astúcia de um certo Nabiga, que se conchavou com o oficial das extrações, para haver um lugar na assembléia. A vaga era uma, os candidatos três; o oficial extraiu as bolas com os olhos no cúmplice, que só deixou de abanar negativamente a cabeça, quando a bola pegada foi a sua. Não era preciso mais para condenar a idéia das malhas. A assembléia, com exemplar paciência, restaurou o tecido espesso do regime anterior; mas, para evitar outras elipses, decretou a validação das bolas cuja inscrição estivesse incorreta, uma vez que cinco pessoas jurassem ser o nome inscrito o próprio nome do candidato.

Este novo estatuto deu lugar a um caso novo e imprevisto, como ides ver. Tratou-se de eleger um coletor de espórtulas, funcionário encarregado de cobrar as rendas públicas, sob a forma de espórtulas voluntárias. Eram candidatos, entre outros, um certo Caneca e um certo Nebraska. A bola extraída foi a de Nebraska. Estava errada, é certo, por lhe faltar a última letra; mas, cinco testemunhas juraram, nos termos da lei, que o eleito era o próprio e o único Nebraska da República. Tudo parecia findo, quando o candidato Caneca requereu provar que a bola extraída não trazia o nome de Nebraska, mas o dele. O juiz de paz deferiu ao peticionário. Veio então um grande filólogo, – talvez o primeiro da República, além de bom metafísico, e não vulgar matemático, – o qual provou a coisa nestes termos:

– Em primeiro lugar, disse ele, deveis notar que não é fortuita a ausência da última letra do nome Nebraska. Por que motivo foi ele inscrito incompletamente? Não se pode dizer que por fadiga ou amor da brevidade, pois só falta a última letra, um simples *a*. Carência de espaço? Também não; vede; há ainda espaço para duas ou três sílabas. Logo, a falta é intencional, e a intenção não pode ser outra senão chamar a atenção do leitor para a letra *k*, última escrita, desamparada, solteira, sem sentido. Ora, por um efeito mental, que nenhuma lei destruiu, a letra reproduz-se no cérebro de dois modos, a forma gráfica, e a forma sônica; *k* e *ca*. O defeito, pois, no nome escrito, chamando os olhos para a letra final, incrusta desde logo no cérebro esta primeira sílaba: *Ca*. Isto posto, o movimento natural do espírito é ler o nome todo; volta-se ao princípio, à inicial *ne*, do nome *Nebrask*, – *Cane*. – Resta a sílaba do meio, *bras*, cuja redução a esta outra sílaba *ca*, última do nome Caneca, é a coisa mais demonstrável do mundo.

E, todavia, não a demonstrarei, visto faltar-vos o preparo necessário ao entendimento da significação espiritual ou filosófica da sílaba, suas origens e efeitos, fases, modificações, conseqüências lógicas e sintáxicas, dedutivas ou indutivas, simbólicas e outras. Mas, suposta a demonstração, aí fica a última prova, evidente, clara, da minha afirmação primeira pela anexação da sílaba *ca* às duas *Cane*, dando este nome Caneca.

A lei emendou-se, senhores, ficando abolida a faculdade da prova testemunhal e interpretativa dos textos, e introduzindo-se uma inovação, o corte simultâneo de meia polegada na altura e outra meia na largura do saco. Esta emenda não evitou um pequeno abuso na eleição dos alcaides, e o saco foi restituído às dimensões primitivas, dando-se-lhe, todavia, a forma triangular. Compreendeis que esta forma trazia consigo uma conseqüência: ficavam muitas bolas no fundo. Daí a mudança para a forma cilíndrica; mais tarde deu-se-lhe o aspecto de uma ampulheta, cujo inconveniente se reconheceu ser igual ao triângulo, e então adotou-se a forma de um crescente, etc. Muitos abusos, descuidos e lacunas tendem a desaparecer, e o restante terá igual destino, não inteiramente, decerto, pois a perfeição não é deste mundo, mas na medida e nos termos do conselho de um dos mais circunspectos cidadãos da minha República, Erasmus, cujo último discurso sinto não poder dar-vos integralmente. Encarregado de notificar a última resolução legislativa às dez damas, incumbidas de urdir o saco eleitoral, Erasmus contou-lhes a fábula de Penélope, que fazia e desfazia a famosa teia, à espera do esposo Ulisses.

– Vós sois a Penélope da nossa República, disse ele ao terminar; tendes a mesma castidade, paciência e talentos. Refazei o saco, amigas minhas, refazei o saco, até que Ulisses, cansado de dar às pernas, venha tomar entre nós o lugar que lhe cabe. Ulisses é a Sapiência.

SOBRE A GRANDE ABSTENÇÃO NAS ELEIÇÕES DE 1892
In *Gazeta de Notícias*, de 24 de abril de 1892*

Daqui ao caso eleitoral é menos que um passo; mas, não entendo eu de política, ignoro se a ausência de tão grande parte do eleitorado na eleição do dia 20 quer dizer descrença, como afirmam uns, ou abstenção, como outros

* NE: Até hoje, há certa perplexidade entre os analistas, em busca da explicação da causa da redução do eleitorado, após a Lei Saraiva, de 1881. Segundo Raymundo Faoro, havia, em 1872, 1.089.659 eleitores do primeiro grau, denominados "votantes", cerca de 10% da população, e apenas 20.006 do segundo grau, denominados "eleitores". No primeiro pleito na vigência da Lei Saraiva, em 31 de outubro de 1881, e com a eleição direta, inscreveram-se somente 150.000 eleitores, 1,3% da população total

juram. A descrença é fenômeno alheio à vontade do eleitor; a abstenção é propósito. Há quem não veja em tudo isto mais que ignorância do poder daquele fogo que Tiradentes legou aos seus patrícios. O que sei, é que fui a minha seção para votar, mas achei a porta fechada e a urna na rua, com os livros e ofícios. Outra casa os acolheu compassiva; mas os mesários não tinham sido avisados e os eleitores eram cinco. Discutimos a questão de saber o que é que nasceu primeiro, se a galinha, se o ovo. Era o problema, a charada, a adivinhação de segunda-feira. Dividiram-se as opiniões; uns foram pelo ovo, outros pela galinha; o próprio galo teve um voto. Os candidatos é que não tiveram nem um, porque os mesários não vieram e bateram dez horas. Podia acabar em prosa, mas prefiro o verso:

Sara, belle d'indolence,
Se balance
Dans un hamac...*

AINDA SOBRE A ABSTENÇÃO
In *Gazeta de Notícias*, de 7 de agosto de 1892

Toda esta semana foi empregada em comentar a eleição de domingo. É sabido que o eleitorado ficou em casa. Uma pequena minoria é que se deu ao trabalho de enfiar as calças, pegar do título e da cédula e caminhar para as urnas. Muitas seções não viram mesários, nem eleitores; outras, esperando cem, duzentos, trezentos eleitores, contentaram-se com sete, dez, até quinze. Uma delas, uma escola pública, fez melhor, tirou a urna que a autoridade lhe mandara, e pôs este letreiro na porta: "A urna da 8ª Seção está na padaria dos Srs. Alves Lopes & Teixeira, à Rua de S. Salvador n..." Alguns eleitores ainda foram à padaria; acharam a urna, mas não viram mesários. Melhor que isso sucedeu na eleição anterior, em que a urna da mesma escola nem chegou a ser transferida à padaria, foi simplesmente posta na rua, com o papel, tinta e penas. Como pequeno sintoma de anarquia, é valioso.

Variam os comentários. Uns querem ver nisto indiferença pública, outros descrença, outros abstenção. No que todos estão de acordo é que é um mal, e grande mal. Não digo que não; mas há um abismo entre mim e os comentadores; é que eles dizem o mal, sem acrescentar o remédio, e eu trago um remédio, que há de curar o doente. Tudo está em acertar com a causa da moléstia.

* NE: "Sara, bela indolente, se balança em uma rede..."

Comecemos por excluir a abstenção. Lá que houvesse algumas abstenções, creio; dezenas e até centenas, é possível; mas não concedo mais. Não creio em vinte e oito mil abstenções solitárias, por inspiração própria; e se os eleitores se concertassem para alguma coisa, seria naturalmente para votar em alguém, – no leitor ou em mim.

Excluamos também a descrença. A descrença é explicação fácil, nem sempre sincera. Conheço um homem que despendeu outrora vinte anos da existência em falsificar atas, trocar cédulas, quebrar urnas, e que me dizia ontem, quase com lágrimas, que o povo já não crê em eleições. "Ele sabe – acrescentou fazendo um gesto conspícuo – que o seu voto não será contado". Pessoa que estava conosco, muito lida em ciências e meias ciências, vendo-me um pouco apatetado com essa contradição do homem, restabeleceu-me, dizendo que não havia ali verdadeira contradição, mas um simples caso de "alteração da personalidade".

Resta-nos a indiferença; mas nem isto mesmo admito. Indiferença diz pouco em relação à causa real, que é a inércia. Inércia, eis a causa! Estudai o eleitor; em vez de andardes a trocar as pernas entre três e seis horas da tarde, estudai o eleitor. Achá-lo-eis bom, honesto, desejoso da felicidade nacional. Ele enche os teatros, vai às paradas, às procissões, aos bailes, aonde quer que há pitoresco e verdadeiro gozo pessoal. Façam-me o favor de dizer que pitoresco e que espécie de gozo pessoal há em uma eleição? Sair de casa sem almoço (em domingo, note-se!), sem leitura de jornais, sem sofá ou rede, sem chambre, sem um ou dois pequerruchos, para ir votar em alguém que o represente no Congresso, não é o que vulgarmente se chama caceteação? Que tem o eleitor com isso? Pois não há governo? O cidadão, além dos impostos, há de ser perseguido com eleições?

Ouço daqui (e a voz é do leitor) que eleições se fizeram em que o eleitorado, todo, ou quase todo, saía à rua, com ânimo, com ardor, com prazer, e o vencedor celebrava a vitória à força de foguete e música; que os partidos... Ah! Os partidos! Sim, os partidos podem e têm abalado os nossos eleitores; mas partidos são coisas palpáveis, agitam-se, escrevem, distribuem circulares e opiniões; os chefes locais respondem aos centrais, até que no dia do voto todas as inércias estão vencidas; cada um vai movido por uma razão suficiente. Mas que fazer, se não há partidos?

Que fazer? Aqui entra a minha medicação soberana. Há na tragédia *Nova Castro* umas palavras que podem servir de marca de fábrica deste produto. *Não quiseste ir, vim eu*. Creio que é D. Affonso que as diz a D. Pedro; mas não insisto, porque posso estar em erro, e não gosto de questões pessoais. Ora, tendo lido há alguns dias (e já vi a mesma coisa em situações análogas) declarações de eleitores do Estado do Rio de Janeiro, afirmando que votam

em tal candidato, creio haver achado o remédio na sistematização desses acordos prévios, que ficarão definitivos. *Não quiseste ir, vim eu*. O eleitor não vai à urna, a urna vai ao eleitor.

Uma lei curta e simples marcaria o prazo de sete dias para cada eleição. No dia 24, por exemplo, começariam as listas a ser levadas às casas dos eleitores. Eles estendidos no *chaise-longue**, liam e assinavam. Algum mais esquecido poderia confundir as coisas.

– Subscrição? Não assino.

– Não, senhor...

– O gás? Está pago.

– Não, senhor, é a lista dos votos para uma vaga na Câmara dos Deputados; eu trago a lista do candidato Ramos...

– Ah! Já sei... Mas eu assinei ainda há pouco a do candidato Ávila.

A alma do agente era, por dois minutos, teatro de um formidável conflito, cuja vitória tinha de caber ao Mal.

– Pois, sim, senhor; mas V. Sa. pode assinar esta, e nós provaremos em tempo que a outra lista foi assinada amanhã, por distração de Vossa Senhoria.

O eleitor, sem sair da inércia, apontava a porta ao agente. Mas tais casos seriam raros; em geral, todos procederiam bem.

No dia 31 recolhiam-se as listas, publicavam-se, a Câmara dos Deputados somava, aprovava e empossava. Tal é o remédio; se acharem melhor, digam; mas eu creio que não acham.

SOBRE AS "CIRCULARES" (PROCLAMAÇÕES DOS CANDIDATOS A SEUS ELEITORES) E AS "ARENGAS" (OS COMÍCIOS DE HOJE)
In *Gazeta de Notícias*, de 15 de outubro de 1893

Entrou a estação eleitoral. Começa a florescência das circulares políticas. Há climas em que este gênero de planta é mais decorativo que efetivo; as arengas aí valem mais. Entre nós, sem deixar de ser decorativa, a circular dispensa o discurso.

Realmente, ajuntarem-se trezentas, seiscentas, mil, duas, três, cinco mil pessoas para escutar durante duas horas o que pensa o Sr. X de algumas questões públicas, não é negócio de fácil desempenho. Creio que vai nisso mais costume ou afetação que necessidade política. Vai também um tanto de astúcia. Os candidatos percebem naturalmente que homens juntos são mais aptos para

* NE: Poltrona apropriada para a pessoa sentar-se de corpo estendido.

aceitar uma banalidade do que absolutamente separados. Mas aptos, note-se, não nego que, dentro do próprio quarto, sem mulher, sem filhos, sem criados, sem retratos, sem sombra de gente, um homem tenha a aptidão precisa para aceitar uma idéia sem valor. A aptidão, porém, cresce com o número e a comunhão das pessoas.

A circular é a outra coisa. A primeira vantagem da circular é não ser longa. Não pode ser longa; é cada vez mais curta, algumas são curtíssimas. A segunda vantagem é ir buscar o eleitor; não é o eleitor que vai ouvi-la da boca do candidato. Vede bem a diferença. Em vez de convidar-me a deixar a família, o sossego, o passeio, a palestra, a circular deixa-me digerir em paz o jantar e dormir. Na manhã seguinte, ao café, é que ela aparece, ou em forma de carta selada, ou simplesmente impressa nos jornais, o que é mais expedito e mais para se ler. É preciso não conhecer a natureza humana para não ver que há já em mim alguma simpatia para o homem que assim me comunica as suas idéias, no remanso do meu gabinete, pelo telefone de Guttenberg.

Agora mesmo acabo de ler a circular do Sr. Malvino Reis. É um documento interessante e prático. Tenho notado que o espírito acadêmico, o escolar, inclina-se particularmente à teoria, pronto em admitir uma idéia apenas indicada no livro de propaganda. O homem de outra origem e diversa profissão é essencialmente prático; vai ao necessário e ao possível. Não se deixa levar pela beleza de uma doutrina, muita vez inconsistente, muita vez oposta à realidade das coisas. Por exemplo, o Sr. Malvino Reis não apresenta programa político, e dá a razão desta lacuna: "No momento atual em que infelizmente nossa pátria se acha envolvida em uma comoção interna, que todos lastimamos e que todo o coração brasileiro acha-se enlutado, não é ocasião própria para a apresentação de programas políticos [...]".

A tese é discutível. Parece, ao contrário, que os programas políticos são sempre indispensáveis, uma vez que é por estes que o eleitor avalia a candidatura; mas é preciso ler para diante, a fim de apanhar todo o pensamento: "[...] programas políticos, que geralmente são alterados [...]". Aqui está o espírito prático. Explica-se a lacuna, porque os programas costumam ser alterados; não alterados ao sabor do capricho ou do interesse, mas segundo a hipótese formulada no final do período: "[...] alterados, quando assim o exige o bem público". Não é usual esta franqueza; por isso mesmo é que esse documento político se destacará da grande maioria deles.

Outro ponto em que a circular confirma o meu juízo é o *post-scriptum*. Diz-se aí que "o 2º distrito é composto das freguesias de S. José, Sacramento, Santo Antônio, Sant'Anna, Espírito-Santo e S. Cristovão". Aparentemente é

ocioso. Indo ao âmago, vê-se a necessidade, e descobre-se quanto o candidato conhece o eleitor. O eleitor é, em grande parte, distraído, indolente e um pouco ignorante. Pode saber a que freguesia pertence, mas, em geral, não suspeita do seu distrito. Daí o memento final. É prático. Outros cuidariam mais da linguagem; melhor é jurar do que interessa ao voto e seus efeitos.

Não me acusem de parcialidade, nem de estar a recomendar um nome. Não conheço nomes, emprego-os porque é um modo de distinguir os homens. Um ponto há em que a circular do Sr. Malvino Reis combina com as do Sr. Ribeiro de Almeida e Dr. Alves Silva, candidatos pelo 7º distrito de Minas: é a economia dos dinheiros públicos. Nunca leio esta frase que me não lembre de um ministério de 186..., cujo programa, exposto pelo respectivo chefe, consistia em duas coisas: a economia dos dinheiros públicos e a execução das leis. Eis aí um credo universal, um templo único. Eu, se estivesse então na Câmara, qualquer que fosse o meu programa político, alterava-o com certeza. Assim o exigia o bem público.

SOBRE UM PROJETO DO ENTÃO DEPUTADO NILO PEÇANHA
In *A Semana*, de 8 de março de 1895*

Um operoso deputado, o Sr. Dr. Nilo Peçanha, acaba de apresentar um projeto de lei destinado a impedir a fraude e as violências nas eleições. Não pode haver mais nobre intuito. Não há serviço mais relevante que este de restituir ao voto popular a liberdade e a sinceridade. É o que eu diria na Câmara se fosse deputado; e, quanto ao projeto, acrescentaria que é combinação muito própria para alcançar aqueles fins tão úteis. Onde, à hora marcada, não houver funcionários, o eleitor vai a um tabelião e registra o seu voto. Assim que, podem os capangas tolher a reunião das mesas eleitorais, podem os mesários corruptos (é uma suposição) não se reunirem de propósito; o eleitor abala para o tabelião e o voto está salvo.

Como tabelião, é que não sei se aprovaria a lei. O tabelião é um ente modesto, amigo da obscuridade, metido consigo, com os seus escreventes, com as suas escrituras, com o seu *Manual*. Trazê-lo ao tumulto dos partidos, à vista das idéias (outra suposição) é trocar o papel desse serventuário, que por índole e necessidade pública é e deve ser sempre imperturbável. O menos que veremos com isto é a entrada do tabelião no telegrama. Havemos de ler que um

* NE: O deputado Nilo Peçanha será, depois, vice-presidente da República, em março de 1906; presidente, em junho de 1909, com a morte de Afonso Pena; e candidato derrotado à Presidência em março de 1922.

tabelião, com violência dos princípios e das leis, com afronta da verdade das classificações, sem nenhuma espécie de pudor, aceitou os votos nulos de menores, de estrangeiros e de mulheres. Outro será seqüestrado na véspera, e o telegrama dirá, ou que resistiu nobremente à inscrição dos votos, ou que fugiu covardemente ao dever. Alguns adoecerão no momento psicológico. Se algum, por ter parentes no partido *teixeirista*, mandar espancar pelos escreventes os eleitores *dominguistas*, cometerá realmente um crime, e incitará algum colega aparentado com o cabo dos *dominguistas* a restituir aos *teixeiristas* as pancadas distribuídas em nome daqueles. Deixemos os tabeliães onde eles devem ficar, – nos romances de Balzac, nas comédias de Scribe e na Rua do Rosário.

Mas, que remédio dou então para fazer todas as eleições puras? Nenhum; não entendo de política. Sou um homem que, por ler jornais e haver ido em criança às galerias das câmaras, tem visto muita reforma, muito esforço sincero para alcançar a verdade eleitoral, evitando a fraude e a violência, mas por não saber de política, ficou sem conhecer as causas do malogro de tantas tentativas. Quando a lei das minorias apareceu, refleti que talvez fosse melhor trocar de método, começando por fazer uma lei da representação das minorias. Um chefe político, varão hábil, pegou da pena e ensinou, por circular pública, o modo de cumprir e descumprir a lei, ou, mais catolicamente, de ir para o céu comendo carne à sexta-feira. Questão de algarismos. Vingou o plano; a lei desapareceu. Vi outras reformas; vi a eleição direta servir aos dois partidos, conforme a situação deles. Vi... Que não tenho eu visto com estes pobres olhos?

A última coisa que vi foi que a eleição é também outra Margarida Gauthier. Talvez não suspire como as primeiras: *Combien je suis changée!** Mas com certeza atribuirá ao doutor a promessa de a curar, e dirá como a irmã do teatro e a da praça: *J'aurai patience*.**

SOBRE A LEI SARAIVA, COMO SE DENOMINOU O DECRETO Nº 3.029, DE 9 DE JANEIRO DE 1881
In *A Semana*, de 17 de maio de 1896

Era no Bairro Carceler, às sete horas da noite.

A cidade estivera agitada por motivos de ordem técnica e politécnica. Outrossim, era a véspera da eleição de um senador para preencher a vaga do finado Aristides Lobo. Dois candidatos e dois partidos disputavam a

* NE: "Quanto eu tenho mudado!"

**NE: "Eu terei paciência."

palma com alma. Vá de rima; sempre é melhor que disputá-la a cacete, cabeça ou navalha, como se usava antigamente. A garrucha era empregada no interior. Um dia, apareceu a Lei Saraiva, destinada a fazer eleições sinceras e sossegadas. Estas passaram a ser de um só grau. Oh! Ainda agora me não esqueceram os discursos que ouvi, nem os artigos que li por esses tempos atrás, pedindo a eleição direta! A eleição direta era a salvação pública. Muitos explicavam: direta e censitária. Eu, pobre rapaz sem experiência, ficava embasbacado quando ouvia dizer que todo o mal das eleições estava no método; mas, não tendo outra escola, acreditava que sim, e esperava a lei.

A lei chegou. Assisti às suas estréias, e ainda me lembro que na minha seção ouviam-se voar as moscas. Um dos eleitores veio a mim, e por sinais me fez compreender que estava entusiasmado com a diferença entre aquele sossego e os tumultos do outro método. Eu, também por sinais, achei que tinha razão, e contei-lhe algumas eleições antigas. Nisto o secretário começou a suspirar flebilmente os nomes dos eleitores. Presentes, posto que censitários, poucos. Os chamados iam na ponta dos pés até à urna, onde depositavam uma cédula, depois de examinada pelo presidente da mesa; em seguida assinavam silenciosamente os nomes da relação dos eleitores, saíam com as cautelas usadas em quarto de moribundo. A convicção é que se tinha achado a panacéia universal.

SOBRE O PROCESSO ELEITORAL NA ILHA DE TRINDADE
In *A Semana*, de 3 de janeiro de 1897*

Falei de esquisitices. Aqui está uma, que prova ao mesmo tempo a capacidade política deste povo e a grande observação dos seus legisladores. Refiro-me ao processo eleitoral. Assisti a uma eleição que aqui se fez em fins de novembro. Como em toda a parte, este povo andou em busca da verdade eleitoral. Reformou muito e sempre; esbarrava-se, porém, diante de vícios e paixões, que as leis não podem eliminar. Vários processos foram experimentados, todos deixados ao cabo de alguns anos. É curioso que alguns deles coincidissem com os nossos de um e de outro mundo. Os males não eram gerais, mas eram grandes. Havia eleições boas e pacíficas, mas a violência, a corrupção e a fraude inutilizavam em algumas partes as

* NE: Em que transcreve trecho de uma carta que recebeu de um reverendo, M. Going.

leis e os esforços leais dos governos. Votos vendidos, votos inventados, votos destruídos, era difícil alcançar que todas as eleições fossem puras e seguras. Para a violência havia aqui uma classe de homens, felizmente extinta, a que chamam pela língua do país, *kapangas* ou *kapengas*. Eram esbirros particulares, assalariados para amedrontar os eleitores e, quando fosse preciso, quebrar as urnas e as cabeças. Às vezes quebravam só as cabeças e metiam nas urnas maços de cédulas. Estas cédulas eram depois apuradas com as outras, pela razão especiosa de que mais valia atribuir a um candidato algum pequeno saldo de votos que tirar-lhe os que deveras lhe foram dados pela vontade soberana do país. A corrupção era menor que a fraude; mas a fraude tinha todas as formas. Enfim, muitos eleitores, tomados de susto ou de descrença, não acudiam às urnas.

Vai então, há cinqüenta anos (os nossos aqui são lunares) apareceu um homem de estado, autor da lei que ainda vigora no país. Não podeis, caro senhor, conceber nada mais estranho nem também mais adequado que essa lei: é uma obra-prima de legislação experimental. Esse homem de estado, por nome Trumpbal, achou dificuldades em começo, porque a reforma proposta por ele mudava justamente o princípio do governo. Não o fez, porém, pelo vão gosto de trocar as coisas. Trumpbal observara que este povo confia menos em si que nos seus deuses; assim, em vez de colocar o direito de escolha na vontade popular, propôs atribuí-lo à fortuna. Fez da eleição uma consulta aos deuses. Ao cabo de dois anos de luta, conseguiu Trumpbal a primeira vitória. – Pois bem, disseram-lhe; decretemos uma lei provisória, segundo o vosso plano; far-se-ão por ela duas eleições, e se não alcançar o efeito que esperais, buscaremos outra coisa. Assim se fez; a lei dura há quarenta e oito anos.

Eis os lineamentos gerais do processo: cada candidato é obrigado a fazer-se inscrever vinte dias antes da eleição, pelo menos, sem limitação alguma de número. Nos dez dias anteriores à eleição, os candidatos expõem na praça pública os seus méritos e examinam os dos seus adversários, a quem podem acusar também, mas em termos comedidos. Ouvi um desses debates. Conquanto a língua ainda me fosse difícil de entender, pude alcançar pelas palavras inglesas e latinas, pela compostura dos oradores e pela fria atenção dos ouvintes, que os oradores cumpriam escrupulosamente a lei. Notei até que, acabados os discursos, os adversários apertavam as mãos uns dos outros, não somente com polidez, mas com afabilidade. Não obstante, para evitar quaisquer personalidades, o candidato não é designado pelo próprio nome, mas pelo de um bicho, que ele mesmo escolhe no ato da inscrição. Um é águia, outro touro, outro pavão, outro cavalo, outro borboleta, etc. Não

escolhem nomes de animais imundos, traiçoeiros, grotescos e outros, como sapo, macaco, cobra, burro; mas a lei nada impõe a tal respeito. Nas referências que fazem uns aos outros adotaram o costume de anexar ao nome um qualificativo honrado: o brioso Cavalo, o magnífico Pavão, o indomável Touro, a galante Borboleta, etc., fazendo dessas controvérsias, tão fáceis de azedar, uma verdadeira escola de educação.

A eleição é feita engenhosamente por uma máquina, um tanto parecida com a que tive ocasião de ver no Rio de Janeiro, para sortear bilhetes de loteria. Um magistrado preside à operação. Escrito o título do cargo em uma pedra negra, dá-se corda à máquina, esta gira e faz aparecer o nome do eleito, composto de grandes letras de bronze. Os nomes de todos, isto é, os nomes dos animais correspondentes têm sido postos na caixa interior da máquina, não pelo magistrado, mas pelos próprios candidatos. Logo que o nome de um aparecer, o dever do magistrado é proclamá-lo, mas não chega a ser ouvido, tão estrondosa é a aclamação do povo: – "Ganhou o Pavão! Ganhou o Cavalo!" Este grito, repetido de rua em rua, chega aos últimos limites da cidade, como um incêndio, em poucos minutos. O alvoroço é enorme, é um delírio. Homens, mulheres, crianças, encontram-se e bradam: – "Ganhou o Cavalo! Ganhou o Pavão!"

Mas então os vencidos não gemem, não blasfemam, não rangem os dentes? Não, caro senhor, e aí está a prova da intuição política do reformador. Os cidadãos, levados pelo impulso que os faz não descrer jamais da fortuna, lançam apostas, grandes e pequenas, sobre os nomes dos candidatos. Tais apostas parece que deviam agravar a dor dos vencidos, uma vez que perdiam candidato e dinheiro; mas, em verdade, não perdem as duas coisas. Os cidadãos fizeram disto uma espécie de perde-ganha; cada partidário aposta no adversário, de modo que quem perde o candidato ganha o dinheiro, e quem perde o dinheiro ganha o candidato. Assim, em vez de deixar ódios e vinganças, cada eleição estreita mais os vínculos políticos do povo. Não sei se uma grande cidade poderia adotar tal sistema; é duvidoso. Mas para cidades pequenas não creio que haja nada melhor. Tem a doçura, sem a monotonia do víspora*. E, deixai-me que vo-lo diga francamente, apelando para os seus deuses, este povo, que conserva as crenças errôneas da raça originária, pensa que são eles que o ajudam; mas, em verdade, é a Providência Divina. Ela é que governa a terra toda e dá luz à escuridão dos espíritos. Está em Isaías: "Ouvi, ilhas, e atendei, povos de longe". Está nos Salmos: "Do Senhor é a

* NE: Espécie de loteria.

redondeza da terra e todos os seus habitadores, porque ele a fundou sobre os mares e sobre os rios".

Haveria muito que dizer se pudesse contar outros costumes deste povo, fundamentalmente bom e ingênuo; mas paro aqui. Conto estar de volta no Rio de Janeiro em fins de maio ou princípios de junho. Peço-vos que auxilieis o meu amigo Rev. Maxwell; ele vai buscar-me alguns livros e um aparelho fotográfico. Indagai dele as suas impressões, e ouvireis a confirmação do que vos digo. Adeus, meu caro senhor; crede-me vosso muito obediente servo.

Going

O BRASIL POR ESTRANGEIROS

Alain Rouquié foi embaixador da França no Brasil, de 2000 a 2003. Diretor de Pesquisas na Fundação Nacional de Ciências Políticas, de Paris, é considerado um dos mais renomados especialistas sobre a América Latina.

Entre suas obras, contam-se *Pouvoir militaire et societé politique en Republique Argentine* (Presses de la FNSP, 1978); *L'État militaire en Amérique Latine* (Le Seul, 1982); *La tentation autoritaria* (Buenos Aires: Edicial, 1991); e, em colaboração, *Des élections pas comme les autres* (Presses de la FNSP, 1978).

Os trechos que se apresentam a seguir, de seu mais novo livro, *Le Brésil au XXIe Siècle – Naissance d'un nouveau grand* (Paris: Fayard, 2006), trazem uma instigante complementação às teses de Victor Nunes Leal, que via o coronelismo, entre nós, como um resultado "da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada".

Rouquié fala de um coronelismo urbano, florescendo, por exemplo, no contexto de penúria, no *habitat* irregular das favelas e que é o do patronato mantido pela busca, obrigatória, dos mais carentes, pela intercessão dos chefes perante administrações "paralisadas ou corrompidas".

E vê sua marca nos "múltiplos traços" de nossa vida política contemporânea. Notadamente – para nosso desânimo – nesse sistema de partidos fragmentados, pouco coerentes no plano ideológico e constituídos, de fato, "por uma galáxia de cometimentos políticos encostados a um mosaico de feudos pessoais".

CORONELISMO E REPRESENTAÇÃO

Alain Rouquié
Embaixador da França no Brasil (2000 a 2003). Diretor de Pesquisas na Fundação Nacional de Ciências Políticas, de Paris.

Tradução: Henrique Teixeira.

A concentração da propriedade fundiária não é exclusiva do Brasil. Mas lá, talvez, mais que em outro lugar, a preponderância dos grandes domínios contribuiu para configurar duravelmente as relações sociais e para modelar a ordem política. A imensa disponibilidade territorial, a existência, até os nossos dias, de uma "fronteira agrícola" aberta e o fraco povoamento relativo não impediram o monopólio das terras por uma minoria de latifundiários. Os ciclos de uma economia instável têm, por outro lado, encorajado uma conquista dominial contínua acompanhada de deslocamentos maciços de trabalhadores. Mas, aos antigos escravos é recusado o acesso à terra, da mesma forma que aos imigrantes europeus: como dissemos, a lei sobre a terra de 1850 tinha, antecipadamente, aferrolhado as estruturas agrárias, a fim de reter na plantação uma mão-de-obra escassa. A apropriação do espaço que vai junto com o esbulho dos dominados não se limita, no tempo, ao mundo rural tradicional. Os títulos, dependendo da rentabilidade econômica, têm hoje substituído, por vezes agravando-os, os mecanismos anteriores de natureza patriarcal. Os resultados são idênticos, os modos, similares.

Assim, entre 1920 e 1975, as superfícies ocupadas pelos grandes proprietários de mais de 1.000 hectares não cessaram de aumentar. E nas zonas de colonização recente do Grande Oeste e do Norte Amazônico, a concentração agrária é, a partir do meio dos anos sessenta do século passado, a mais espetacular. As explorações ultrapassando 10.000 hectares se multiplicaram. Encontram-se ali fazendeiros à frente de muitos milhões de hectares, bem ou mal adquiridos. Um entre eles, no Estado do Amazonas, açambarcou 12,7 milhões (o equivalente a Portugal e à Bélgica reunidos).[1] Nas zonas agrícolas mais antigas, os proprietários têm acrescido as áreas cultivadas retomando as terras cedidas aos rendeiros ou alugadas aos trabalhadores permanentes para seu uso familiar. As necessidades da cultura mecanizada da soja no Sul, uma subida na cotação do açúcar no Nordeste, e

[1] O MAIOR latifundiário do Brasil. *Veja*, São Paulo, 18 abr. 2001.

os projetos de criação de gado extensiva na Amazônia têm conduzido à expulsão dos ocupantes com ou sem títulos.

Que se retenha a mão-de-obra na plantação ou que seja ela expulsa da fazenda modernizada, os mecanismos são da mesma natureza. Apela-se à coerção extra-econômica, nos contextos tecnicamente avançados de produção exportável. A mobilidade dos fatores e o mercado do trabalho contratual estão longe de ser generalizados. Assim, não é raro, por menos que o isolamento geográfico e o tipo de mais-valia sejam propícios, que os trabalhadores se encontrem "retidos" ainda hoje na exploração, em razão das dívidas que a modicidade de seu salário e o monopólio exercido pelo comércio patronal, de preços extorsivos, não lhes permite saldar. A vigilância recente (sobretudo a partir de 2001) dos poderes públicos, da Justiça do Trabalho e da Igreja Católica permitiu ainda assim liberar milhares de trabalhadores prisioneiros nas fazendas que os empregavam sem remuneração, em condições próximas da escravatura.[2]

A herança latifundiária não somente favoreceu as práticas de emprego não contratuais, ela conferiu um papel central às relações de patronato. Os laços patrimoniais colorem, no mundo rural, antes de tudo, o conjunto das relações de dominação. A familiaridade protetora dos "poderosos" funda as expectativas clientelistas dos "humildes". A preponderância das relações assimétricas e personalizadas reflete uma ordem manorial de concentração da riqueza e do prestígio. O isolamento geográfico, a insegurança do estatuto, a raridade de um bem essencial – como o emprego, a terra ou a água – conservam as reciprocidades desigualitárias. A precariedade faz recorrer ao protetor.[3] O clientelismo, para homens sem direitos, funciona como uma espécie de sistema de seguro e permite enfrentar as incertezas da existência. O patrão que se acha à frente de uma pequena rede de clientela dispensa favores e embolsa os benefícios de uma troca brutalmente desigual. Com efeito, em virtude dessa "política da escassez", cada indivíduo favorecido é o devedor permanente e cativo de seu benfeitor. Tais mecanismos outorgam um peso decisivo ao poder privado e às autoridades locais.

O sistema político republicano se constituiu sobre a base dessas solidariedades verticais. Com efeito, uma vez abolida a escravidão, os grupos dominantes nos estados federados não viam mais a necessidade de um governo

---

[2] O GLOBO, Rio de Janeiro, 27 maio 2002; A NOVA servidão. *Problemas brasileiros*, mar./abr. 2002.

[3] POWELL, John Duncan. Peasant society and clientelist politics. *American Political Science Review*, p. 411-413, jun. 1970; ROUQUIÉ, Alain. Controle clientélist et situation autoritaire. In: HERMET, Guy; LINZ, Juan. *Des élections pas comme les autres*. Paris: presses de la FNSP, 1978. p. 78-79.

central forte. Eles impuseram então sua autonomia. Um novo pacto político descentralizado se estabeleceu. O Executivo da União, mínimo e longínquo, delegaria, assim, suas competências às autoridades territoriais privadas. Os notáveis locais assegurariam a ordem pública e forneceriam ao governo os sufrágios que eles precisavam – e parlamentares dóceis. Este legitimaria os "chefes políticos", outorgando-lhes um título de oficial da Guarda Nacional, instituição censitária e burguesa colocada sob a tutela do Ministério Federal da Justiça. Desse modo nasceu o *coronelismo*, este laço de dependência mútua entre o centro e a periferia, proveniente da inserção do regime representativo em uma estrutura econômica e social desigual marcada pela "hipertrofia do poder privado".[4] Por um singular paradoxo, as elites republicanas, imbuídas de modernidade, têm por outro lado adotado, em nome do progresso, a ideologia liberal. Sua prática lhe permite se apropriar legitimamente da esfera pública.[5]

Mas foi a extensão do sufrágio que pôs o poder nacional nas mãos dos grandes proprietários rurais. O "coronel" é um mecanismo necessário ao funcionamento da "democracia" em um contexto patrimonial.

Os vencedores, em um tal sistema, são aqueles que dispõem de importantes contingentes de eleitores. Isto que não é neutro economicamente. Com efeito, mantém-se por vezes para esse fim, na *fazenda*, certos colonos e rendeiros, retardando assim a mais-valia direta e a introdução do salariado. Mas o "voto clientelista" e a manipulação dos eleitores (que difere fundamentalmente da fraude, fundada sobre a manipulação dos boletins de voto) não foram somente uma particularidade da "Velha República". Prevalecente nas zonas rurais durante mais da metade do século vinte, eles em seguida se modernizaram. Em sua forma mais clássica, a expressão do sufrágio é coletiva e gregária.[6] Ela pressupõe a organização do eleitorado para o dia do escrutínio.

Votar nas campanhas custa caro. É preciso se fazer inscrever, obter o título de eleitor, transportar-se ao lugar central onde se acham as cabines de voto, por vezes a muitas horas de estrada. O generoso organizador que lucrará com os sufrágios previu tudo: transporte, hospedagem, divertimento – e, mesmo, pequenos presentes. O zelo cívico organizado merece recompensa,

---

4 LEAL, Nestor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil (1994). São Paulo: Alfa Omega, 1978. p. 20.

5 VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. *O liberalismo e a revolução burguesa*. In: GIGNOTTO, Newton et al. Pensar a República. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000. p. 146.

6 CARVALHO, Orlando Magalhães. *Ensaios de sociologia eleitoral*. Belo Horizonte: Universitária de Minas Gerais, 1958. p. 30-31; CAJUEIRO, José. As eleições em Alagoas em 1962. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte n.16, p.101-120, jan. 1964; FORTES, Bonifácio. Sergipe: Democracia de poucos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos,* Belo Horizonte, n. 16, p.121-159 jan. 1964.

com efeito. A eleição é uma festa. O vocabulário eleitoral brasileiro do século vinte, rico em expressões para descrever esse tipo de comportamento, os tinha batizado como *votos de cabresto*, dito de outro modo, "os rebanhos eleitorais".

O importante, para o promotor político no meio rural, até uma data recente, era bem proteger os "contingentes eleitorais", aguardando a hora do escrutínio. O resultado dependia, com efeito, da disciplina dos eleitores. Para se assegurar dela, a violência não era excluída. Mas quando as condições são reunidas e quando as circunstâncias se prestam, o "coronel" goza de uma sorte de voto plural, e este grande eleitor pode ceder ao candidato favorito, por vezes ao que mais oferece, os "blocos" de sufrágios emitidos pelos "bancos de votos" que ele detém. Sob a "Velha República", antes de 1930, o sufrágio sendo público, votava-se sob o olhar vigilante do patrão; mais tarde, o voto tornando-se secreto, este não o era, de fato, senão para o próprio eleitor, que deveria se contentar em colocar na urna o boletim entregue pelo "coronel".[7]

O sufrágio, nessas condições, não tem verdadeira significação política. A cidadania é um atributo formal, vazio de sentido. A eleição não é fundamentalmente senão um momento vigoroso do sistema clientelista: a troca eleitoral reanima as solidariedades verticais, retempera as lealdades. O escrutínio permite ao "cliente", pagando sua dívida com o voto, merecer de novo a ajuda do "coronel". O "bom" voto dá o direito de pedir e de receber. Basta dizer que, por ocasião dessas eleições "não concorrenciais", o voto "flutuante" é raro, senão inexistente. A dissidência é arriscada. A escolha canônica se resume ao dilema "pão ou pau", a proteção ou a violência.

O Brasil conheceu, a partir do meio do século vinte, uma urbanização acelerada. Mas isto se deveu mais aos fatores de expulsão dos campos que às necessidades de mão-de-obra da indústria nascente. Ter-se-ia podido, decerto, supor que os mecanismos do sistema "coronelista", consubstanciais às características do mundo rural, não eram transferíveis ao meio urbano, a cidade sendo um espaço de liberdade onde se desenvolvem formas de organização pluralistas. De fato, se as cidades são mais propícias às ações autônomas de participação e à independência individual e coletiva, não existe diferença de natureza entre os dois universos. O estilo de autoridade próprio à verticalidade da ordem social da fazenda não é aquartelada nesta.

[7] ROUQUIÉ, Alain. Controle clientélist et situation autoritaire. p. 84.

As migrações interiores, o êxodo rural, o desenraizamento e a precariedade criam um terreno favorável à transposição da relação de clientela. O coronelismo moderno floresce, assim, em um contexto de penúria que simboliza o *habitat* irregular das favelas. A insuficiência dos serviços públicos, a dificuldade de acesso a bens em princípio destinados a todos, segundo critérios universalistas, tornam o intermediário indispensável. O favelado deve apelar a ele para obter um emprego, mas também um lugar na escola para seus filhos, uma consulta médica, uma ajuda social nos momentos difíceis. O patronato é inscrito, aliás, no recurso imperioso à intercessão perante administrações ingurgitadas, paralisadas ou corrompidas. As falhas do universalismo democrático (o direito de ter os direitos) legitimam a predominância da "cultura relacional" e do paternalismo: o homem "que tem o braço longo", que dispõe de "relações" e de influência, para assegurar seu poder.

O coronelismo urbano é diversificado, complexo e muitas vezes de uma grande sofisticação. Usando de meios clássicos (a outorga de favores), ele deve se impor, em face de uma oferta pública pluralista, objetivando os grupos sociais vulneráveis. Na megalópole paulista, o protótipo insuperável parece ter sido Ademar de Barros (falecido em 1969). Nomeado, em 1930, governador do estado, por Vargas, ele foi eleito ao mesmo cargo (com o apoio do Partido Comunista) em 1947, depois, de novo, em 1962. Em 1951, um de seus próximos ocupa o Ministério dos Transportes e das Comunicações, que, tendo o controle sobre as obras públicas, oferece consideráveis recursos de patronato. O "sistema Ademar" (o pai, depois o filho) se apóia sobre um partido, o PSP (Partido Social Progressista), mas ele se sustenta, sobretudo, sobre uma rede política de nepotismo e de corrupção sem pudor que distribui os favores a seus dependentes, notadamente – mas não somente – empregos. Ademar de Barros representa os patriarcas benevolentes e generosos usando os bens do estado como se fossem de sua propriedade pessoal. Possuindo um fichário de 120 mil eleitores,[8] ele conhece pessoalmente muitos milhares. Grande construtor, com razão, suas malversações – por bons motivos – são facilmente perdoadas pelo eleitorado. Uma fórmula o consagra e o resume: "Rouba mas faz". Aventureiro e demagogo, assegurou-se de sólidas fidelidades. Os pais do Presidente Lula da Silva, humilde entre os humildes, eram "ademaristas" convictos. O Rio de Janeiro, nos anos setenta e oitenta, é uma máquina política que funciona ainda "no clientelismo". O patronato posto em prática pelo

[8] ADEMAR de Barros, pai e filho: histórias exemplares. *Opinião*, Rio de Janeiro, 11 out. 1974.

governador Chagas Freitas[9] é, então, mais coletivo, menos personalizado, mas repousa sobre o mesmo princípio: aquele da privatização dos serviços ou dos bens fornecidos pelo Estado, que deveriam, portanto, em princípio, depender de mecanismos impessoais: não se entra em um hospital público sem a recomendação de um deputado "chaguista" ou de um membro do Executivo local.

Se o Nordeste é sempre a terra de eleição do coronelismo, encontra-se em nossos dias sua versão mais espetacular – mas também a mais moderna, certamente a mais modernizadora – no Estado da Bahia. Nesse estado, que foi o coração do Brasil colonial, reina, desde perto de quarenta anos, sob todos os regimes que ele apoiou e traiu sucessivamente, o surpreendente Antônio Carlos Magalhães. Médico, jornalista, deputado federal em 1958, ele é nomeado prefeito de Salvador em 1967 pela ditadura militar, depois designado governador em 1970. Ele é ministro das Comunicações pelo primeiro governo democrático em 1985. Preside o Senado Federal de 1996 a 2002. "ACM", como designado popularmente, domina absolutamente o Estado da Bahia, onde faz eleger os governadores sucessivos, a maioria dos prefeitos e dos parlamentares. Assim, em 1998, seu candidato ao governo obteve 70% dos sufrágios expressos e era majoritário em 412 dos 415 municípios. Antônio Carlos Magalhães soube prender os eleitores (distribuindo empregos ou prestando serviços) e os notáveis (recompensando generosamente a fidelidade dos eleitos). A construção civil e a especulação imobiliária foram seus principais recursos. É verdade que, sob seu reino, Salvador se estendeu e se modernizou: uma cidade nova prolonga, ao norte, a velha capital. Mas ele tem seu poder essencialmente no controle quase absoluto da imprensa e, sobretudo, das mídias audiovisuais.

[...]

O coronelismo urbanizado adaptou o "compromisso clientelístico" ao mundo moderno. Ele, evidentemente, revestiu-se de aspectos muito variados, e muito afastados, aparentemente, do modelo dos cânones patriarcais. Mas, mesmo nos contextos onde a concorrência política é legalmente garantida, sua ação repousa sobre a configuração vertical da organização social. Não se pode enxergar senão marginalmente este tipo de voto como um sufrágio político livre e uma escolha cívica ponderada. Seu resultado não traduz a imagem da opinião, mas aquela da sociedade. Reflete o estado presente das relações sociais e econômicas. Certo, estão aí fenômenos que se podem considerar

[9] DINIZ, Eli. *Voto e máquina política*: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 117-209.

hoje como residuais ou localmente circunscritos. Contudo, eles não são estranhos à especificidade da democracia representativa no Brasil. Sua marca é manifesta nos múltiplos traços da vida política contemporânea, notadamente nesse sistema de partidos políticos fragmentados, ideologicamente pouco coerentes, constituídos, de fato, por uma galáxia de cometimentos políticos encostados a um mosaico de feudos pessoais.



Impressão e acabamento:
Seção de Impressão e Distribuição/Cedip/SGI
Janeiro – 2007