

Problemática da representação política no Brasil

X *Antonio Paim*
Professor titular aposentado.

I – O ciclo de aprimoramento da representação

a) Enunciado sintético do tema

Em matéria de representação política, observa-se no Brasil a existência de dois ciclos bem diferenciados.

No primeiro, plenamente configurado no Segundo Reinado, da estratégia adotada resultou que o aprimoramento da representação se tornasse um dos objetivos centrais. Para atender a esse propósito, levava-se em conta a experiência das nações europeias na matéria, em consonância com a orientação adotada pela elite política da época, expressa e fundamentada na obra *Ensaio sobre direito administrativo com referência ao Estado e às instituições peculiares do Brasil* (1862), de Paulino José Soares (1807-1866).

No segundo, a mudança de regime – proclamação da República – acabaria atribuindo nova função ao Parlamento, função essa que prescindia

da sucessiva legitimação da representação política. O imperativo de buscá-la, no ciclo anterior, decorria do fato de que se tratava de institucionalizar a negociação entre os conflitos de interesses, que se entendiam como inerentes ao processo. Agora, tratava-se de conciliar o funcionamento da Federação com a supremacia do Poder Executivo, arranjo sem dúvida complexo. Com a peculiaridade de que se tratava de situação singular, vale dizer: a Europa não mais serviria de bússola orientadora. E, na Federação norte-americana, o Executivo não era o pai da criança, mas, sim, invenção criada simultaneamente à formação, pelos estados, de nação independente. A nova elite política (republicana) era instada a dar provas de criatividade.

b) O país revela-se cansado de “lutas tão ásperas”

A proclamação da independência do Brasil coincidia, na Europa, com a transição da monarquia absoluta para a constitucional. A transição em apreço era, formalmente, a intenção da Revolução do Porto, desencadeada em fins de 1820. Indique-se, desde logo, que as lideranças emergentes não tinham a menor experiência do regime colimado. As Cortes, então formadas mediante eleições, de que os brasileiros tiveram assegurada a sua participação, deveriam ater-se à elaboração de Carta Constitucional. Mas havia o problema de obrigar o rei, exilado no Brasil, a regressar a Portugal. E, sobretudo, o que fazer com as instituições então criadas no Brasil. Sabe-se que as Cortes enveredaram pelo caminho desastrado de reduzir-nos à condição anterior, de que resultaria a independência.

O essencial a destacar é que, entregues a si mesmas, as novas lideranças (brasileiras) em formação, formalmente desejosas de instaurar no país uma monarquia constitucional, não sabiam de fato como atuar e digladiaram-se por, praticamente, duas décadas. Opção firme pela

monarquia constitucional, com roteiro para fazê-lo do melhor modo, somente ocorreria com o chamado *Regresso*.

Com a abdicação de Pedro I e a adoção do Ato Adicional à Constituição, votado em 1834, iniciou-se de fato uma experiência de índole republicana, que culminaria com a eleição direta de regente único, escolha essa efetivada na pessoa de Feijó.

Ao fim da regência Feijó (setembro de 1837), como indica Octávio Tarquínio de Souza, “o certo é que, porém, do país, pela classe que ascendera à direção política, se apoderara um cansaço de lutas tão ásperas, um grande desejo de ordem e estabilidade”.

A regência Araújo Lima, subsequente à de Feijó, desembocou no movimento, iniciado em julho de 1840, que lança as bases do mais longo período de estabilidade política da história brasileira. É a isso que corresponde a denominação antes indicada (*Regresso*).

A efetivação das reformas introduzidas pelo *Regresso* exigiu uma fase de conciliação entre as principais correntes de opinião. Adquirida a convicção de que se estabeleceria, em lugar do confronto armado, a negociação entre os interesses em conflito, cuidou-se, como se dizia então, “de fazer entrar na representação nacional e provincial todas as opiniões existentes no país”. Temos em vista a chamada Lei dos Círculos, isto é, dos distritos, votada em 1853. Adequou-se o número de distritos ao de deputados. Eliminou-se a figura do suplente; em caso de vacância, far-se-ia nova eleição.

A experiência efetivada naquele decênio aconselhou reforma aprovada em 1859: os distritos passavam a eleger três deputados. A eleição subsequente, levada a cabo em 1860, trouxe uma grande renovação da Câmara, batizada de “maré democrática”, em cuja análise não nos

deteremos, na convicção de que nos distanciaria do objetivo colimado: o de que acompanhávamos de perto a experiência europeia de aprimoramento do governo representativo.

c) Exemplo expressivo de como atuava a elite do período

Para exemplificar como atuava a elite, no mencionado primeiro ciclo, lembro aqui a reforma eleitoral promulgada em 1881, que passou à história com o nome de Lei Saraiva, em consideração ao autor do projeto, Antônio José Saraiva (1823-1895), que então exercia as funções de presidente do Conselho de Ministros.

Vigorava o chamado “sistema censitário”, segundo o qual o direito de fazer-se representar estava limitado aos proprietários. Essa condição era comprovada mediante a fixação de determinado nível de renda, tanto para tornar-se eleitor quanto para candidatar-se a cargos eletivos. No início da segunda metade do século, na França, introduziu-se o que ora se entendia como sufrágio universal, limitado à população masculina. Logo se verificou que a iniciativa destinava-se a estabelecer uma nova modalidade de autoritarismo: governo por meio de plebiscito, criado por Napoleão III, que lhe permitiu, entre outras medidas, fechar o Parlamento. Durou até 1870, quando se proclamou a III República, que iria notabilizar-se como a primeira experiência de parlamentarismo republicano. O modelo republicano popularizado pelos Estados Unidos era, como se indicou, presidencialista.

Em matéria de democratização do sufrágio, os ingleses deram preferência a proceder a ampliações sucessivas do eleitorado, acompanhadas da estruturação de sistema de ensino que assegurasse a eliminação do analfabetismo. A forma de fazê-lo provocaria certa celeuma, como indicaremos, seguida de perto pela elite política brasileira daquele tempo, como comprovaremos.

A celeuma em causa pode ser resumida como segue. Em 1866, o líder do Partido Liberal, na oposição, William Gladstone (1809-1898), apresentou projeto à Câmara dos Comuns, facultando o direito de voto aos chefes de família residentes na capital. Provada essa condição, estariam dispensados da prova de renda. Vale dizer: não se abolia o sistema censitário, contentando-se em limitar o seu alcance. A intenção era demonstrar de forma prática que tinham interesses a defender. O monopólio da representação pelos proprietários baseava-se no argumento de que a extensão do sufrágio proporcionaria apenas massa de manobra utilizável pelos que se opunham à redução de poderes do monarca, tese essa comprovada pela citada experiência francesa. Tenha-se presente que já, então (segunda metade do século), generalizara-se a aceitação da doutrina de que a representação política seria de interesses, devida a Benjamin Constant (1767-1830).

A proposição de Gladstone, apresentada em 1866, viria a ser derrotada pelos conservadores no poder, então sob a liderança de Benjamin Disraeli (1804-1881). Essa iniciativa promoveu uma verdadeira comção nacional, obrigando os conservadores a recuar, adotando a providência. Nem por isso lograram recuperar-se perante a opinião, enfrentando derrota eleitoral no pleito seguinte (1868).

Consagrado o princípio das ampliações sucessivas, os ingleses chegariam ao fim do século completando a introdução do sufrágio universal masculino, isto é, o eleitorado correspondia então a 30% da população maior de 21 anos (a extensão às mulheres ainda demoraria algumas décadas).

A Lei Saraiva (1881) adotou a regra consagrada na Inglaterra:

“a ampliação do sufrágio mediante o expediente de dispensar da prova de renda determinados setores”.

Em conformidade com a Lei Saraiva, estavam dispensados da prova de renda: a) os oficiais do Exército, da Armada, dos corpos policiais, da guarda nacional e da extinta segunda linha, compreendidos os ativos, os da reserva, os reformados e honorários; b) os que pagavam impostos e taxas gerais de diversa índole; c) os advogados e solicitadores, médicos, cirurgiões e farmacêuticos, os que tinham qualquer título conferido ou aprovado por faculdades, academias, escolas e institutos de ensino público secundário, superior e especial; d) os que exerciam o magistério particular, como diretores e professores de colégios ou escolas frequentadas por quarenta ou mais alunos; e) os clérigos seculares de ordens sacras, seguindo-se a enumeração para abranger os que exerciam diversas atividades no comércio (inclusive guarda-livros e primeiros caixeiros); na navegação e os que se dedicavam à corretagem e a leilões. Enfim, trata-se de uma enumeração minuciosa do que se depreende ter buscado ser exaustiva, justamente para fazer emergir um novo tipo de interesse, com a intenção de ampliar a base social dos que dispunham da prerrogativa de fazer-se representar.

João Camilo de Oliveira Torres (1915-1973), na obra tornada clássica – *Construtores do Império*, Companhia Editora Nacional, Coleção Brasileira, volume 240 –, procede à análise de grande relevância da Lei Saraiva. Começa por destacar que o Brasil da época correspondia a uma espécie de sociedade medieval, “com a influência de grandes clãs rurais”, mas “com a presença de artesanato e do comércio nas cidades”, fato que seria mais visível em Minas Gerais. Entende que, numa sociedade de elites escassas, os profissionais liberais exerciam enorme influência. Aponta equívocos cometidos por muitos analistas da sociedade brasileira do período considerado, dando como exemplo aquele relativo à existência de monopólio dos portugueses em relação à atividade comercial. Lembra que podiam facilmente adotar a cidadania brasileira. Escreve:

“De fato, com exceção do Rio (no restante do país) havia um ou outro comerciante português”, convicção que se baseia em pesquisas realizadas em Minas, onde a atividade encontrava-se em mãos de brasileiros. E, mais: ‘Os liberais queriam que as práticas inglesas se adaptassem ao Brasil, e não só eles como também os conselheiros queriam estar em dia com a Inglaterra. O coronel Manuel Monteiro Chassim Drumond, chefe liberal de Itabira, comerciante em grosso e varejo, era leitor assíduo de *The Illustrated London News* e de outras prestigiosas publicações britânicas, conforme tive oportunidade de verificar quando da liquidação de seu espólio.’”

Oliveira Torres mostra como os liberais progressivamente diferenciavam-se dos conservadores. De minha parte, entendo que a conciliação, ao permitir o *Regresso* e a subsequente organização das instituições do governo representativo, levaria alguns analistas a supor que se tratava de situação permanente, quando seria flagrante a sua transitoriedade. Dada a circunstância, sobressai a importância das considerações do autor, adiante transcritas:

“Vamos comparar Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul em três eleições. Em 1881, com vitória liberal, Minas teve 14 deputados liberais e seis conservadores; Rio Grande do Sul, todos liberais; Rio (Corte e província), dez conservadores e dois liberais. Em 1884, com discreta maioria liberal, eleição quase empatada em Minas, com 12 liberais, sete conservadores e um republicano; Rio Grande do Sul, todos liberais (eram os ‘maragatos’, de Silveira Martins, dominando tudo). Em 1886, houve esmagadora vitória conservadora: Minas, 11 liberais e nove conservadores; Rio, 12 conservadores; Rio Grande do Sul, cinco conservadores e

um liberal. Esses dados, aliás, mostram que, em Minas, pelo predomínio da população urbana, o governo nada valia. E o Rio (província e Corte) era dominado pelos barões do Vale do Paraíba. Conclusão: a urbanização permite o aparecimento de forças liberais autônomas e, principalmente, reduz a ação do governo nos pleitos. Nas zonas propriamente agrícolas, de latifúndio escravocrata, dominavam conservadores em regiões mais rurais do que urbanas, pouco importando o gênero de atividade, o governo atuava largado.”

O exemplo comprova que a elite imperial, de fato, tinha presente as recomendações de Paulino José Soares, visconde do Uruguai (1807-1866), no livro em que apresenta os fundamentos teóricos das instituições imperiais,¹ a saber: “1^a) para copiar instituição de outro país, cumpre conhecê-la de modo circunstanciado; e, 2^a) não fazê-lo servilmente, mas atentando para circunstâncias nacionais que aconselhem adaptações”.

II – Implicações da mudança de papel do Executivo

a) Nota introdutória

As gerações posteriores à Revolução de 1930 puderam comprovar que os reclamos contra a fraude eleitoral praticada na Primeira República – que produziu, por excelência, na feliz expressão de Walter Costa Porto, “a mentirosa urna” – obteve que se procedesse à organização da Justiça eleitoral. Com avanços pontuais, a cada pleito, ao fim do longo período histórico posterior, conseguiu assegurar a lisura dos pleitos.

Contudo, o típico nos períodos em que o país viu-se livre de regimes ditatoriais (Estado Novo e governos militares pós-64) – a saber,

interregno democrático (1945-1964) e abertura política atual (1985-2015) –, consiste na recusa de reforma eleitoral que proporcione legitimidade à representação política.

A raiz desse desinteresse – ignorando solenemente os reclamos da opinião pública – prende-se inquestionavelmente à mudança de função do Parlamento. Tal ocorrerá na própria Primeira República (a conhecida República Velha), como tentaremos demonstrar.

b) Busca das razões que levaram à mudança

b.1) Diferenças sociais marcantes entre o Brasil e os Estados Unidos

Tomando por base a fase em que a República Velha optara por determinado modelo de organização do sistema eleitoral – que estudaremos logo a seguir –, tendo como referência o ano de 1920, cumpre assinalar as principais características da base social e política em que se apoiava a proclamada República presidencial, levando em conta que o modelo seria a república presidencial norte-americana. O certo é que as duas sociedades não tinham muita coisa em comum.

Os Estados Unidos já eram um dos integrantes do pequeno grupo de nações que seguiram os caminhos abertos pela Revolução Industrial. Entre 1860 e 1920,² tomando o decênio 1899-1908 como 100, o índice da produção industrial da década de 1869-1878 seria equivalente a 25, enquanto o da década 1909-1918 chegaria a 158.

No que diz respeito à agricultura, que continuava a ter peso significativo na geração da renda e na ocupação da mão de obra, com a derrota dos estados escravocratas, na guerra civil, predominava o modelo constituído por inspiração religiosa (puritanos e *quakers*),

implantado em Massachusetts e Pensilvânia. Tendo como referência o estudo de Daniel J. Boorstin (*The Americans: the colonial experience* (1958) – sucessivamente reeditado, louvando-nos da edição de 1995 (Nova York, Vintage Books) –, tratava-se da constituição de uma sociedade democrática em termos econômicos e, simultaneamente, intolerante em termos religiosos e morais. No que se refere à distribuição da propriedade, seria a forma pela qual se deu a colonização do Oeste.

Nos setenta anos indicados, os Estados Unidos receberam 34 milhões de imigrantes. A população de 1920 alcançava 105,7 milhões.

Nos primeiros decênios do século XX, o número de votantes acompanhava o crescimento da população, chegando a 26,8 milhões em 1920, menos de 30% da população, índice inferior ao registrado nos países europeus, onde o sistema consolidara-se. Mas já então vigorava o bipartidarismo. Em 1920, os votos obtidos pelo Partido Republicano equivaleram a 58,8%, enquanto o Partido Democrático obtivera 35,6, correspondendo a 94,4% do total de votantes. Os Estados Unidos poderiam, então, ser incluídos entre os “países desenvolvidos”, se na ocasião fosse adotado esse tipo de classificação (*renda per capita* estimada em US\$ 920).

Em termos sociais, o Brasil não tinha semelhança alguma com a América do Norte. Para evidenciar essa dessemelhança, bastam estas sumárias indicações: em 1920, a população do nosso país ultrapassava de pouco os 30 milhões; o desenvolvimento de indústrias era incipiente, e éramos considerados um país “essencialmente agrícola”, oscilando a população urbana em torno de 20%. Na estimativa de Mircea Buescu (*História do Desenvolvimento Econômico do Brasil*, 1969), a *renda per capita* era de aproximadamente US\$ 220. No meio rural, predominava a grande propriedade e a monocultura do café.

Mais gritante era a diferenciação em matéria política. Em primeiro lugar, a profissionalização das Forças Armadas, nos Estados Unidos, estabelecera-se normalmente, enfrentando no Brasil diversos percalços. Estes devidamente estudados pelo brigadeiro Murillo Santos (1932-2002), em *O caminho da profissionalização das Forças Armadas*, Instituto Histórico Cultural da Aeronáutica, 1991.

A par disso, o *self-government* da tradição inglesa permitira, ainda no período colonial, lançar as bases de formação da classe política. Tivemos, entre nós, algo de parecido no Segundo Reinado, durante a primeira experiência de governo representativo, levada a cabo com sucesso e que nos proporcionaria meio século de estabilidade política. No início, a República, contudo, teve de enfrentar o grave problema de livrar-se dos governos militares, tarefa levada a cabo com sucesso, mas que demandaria, praticamente, uma década. A par disso, o grave problema com que se defrontou seria o de conceber e implantar a Federação. Esse tema, como veremos no tópico seguinte, norteou e definiu o problema da representação no novo ciclo, que passaria à história com o nome de República Velha.

b.2) A Primeira República sob os governos militares

É sabido que a República brasileira resultou de golpe militar, sendo dessa natureza os governos então organizados, o que nos dispensaria de maiores considerações a respeito. Contudo, parece-nos que deveria ser enfatizado que a tarefa de substituí-los por governo civil seria facilitada pelo empenho de Floriano de marchar para a implantação da ditadura republicana, sonhada pelos positivistas.

Deodoro da Fonseca (1827-1892) envolveu-se na política devido aos acontecimentos relacionados ao episódio conhecido como a

“Questão Militar”, que o levaria à presidência do Clube Militar. Não tinha, entretanto, maiores vínculos com as facções do Exército, favoráveis à ingerência militar na política, na época adeptas da ditadura republicana de inspiração positivista. Não são muito claras as razões pelas quais assumiu a liderança do golpe militar contra o imperador, do qual resultaria a Proclamação da República.

O certo, entretanto, é que, tornado chefe do governo republicano provisório, procurou constituir-lo com representação das correntes políticas existentes, inclusive a liberal, na pessoa de Rui Barbosa (1849-1923). Buscaria equilibrar-se em torno da disputa entre partidários da perpetuação de regime de exceção e os que preconizavam a institucionalização do novo regime, inclinando-se em favor destes últimos. Assim, aprovou a reabertura do Congresso e encaminhou-lhe o projeto de Constituição da lavra de Rui. Votada a nova Carta (1891), procedeu-se à eleição (indireta) do governo, confirmando a manutenção da presidência em mãos de Deodoro e escolhendo para vice outro militar, Floriano Peixoto (1839-1895).

Deodoro demonstraria inconformismo ante a revelação de que o Parlamento comportava-se como se dispusesse da antiga autonomia. Para enfrentá-lo, resolve recorrer a expediente do regime anterior: dissolver a Câmara, prerrogativa de que não dispunha o presidente da República. A Armada reage vigorosamente à providência. Disposto a evitar que o país se defrontasse com guerra civil, Deodoro renuncia. Seu governo duraria dois anos: tendo se iniciado a 15 de novembro de 1889, estávamos em novembro de 1891.

Assumindo o governo, Floriano demonstraria a disposição de implantar a sonhada ditadura republicana. Antes de mais nada, recusou-se a convocar novas eleições, como estabelecia a Carta em vigor, dado que a vacância dava-se na primeira metade do mandato. Em março

de 1892, três meses depois de sua posse, 13 generais do Exército exigiram que fosse adotada a providência. Floriano simplesmente os destituiu dos cargos que ocupavam, ameaçando-os de prisão. Passou a reprimir violentamente toda manifestação contrária a seu governo, eliminando a liberdade de imprensa. Interveio nos estados cujos mandatários não se dispunham a seguir suas instruções. Chegou ao ponto de ameaçar de repressão os membros da Suprema Corte que assegurassem aos opositores a prerrogativa de enfrentá-lo.

Em dezembro de 1893, seria a vez da alta hierarquia da Marinha ressuscitar a exigência de normalidade constitucional. Dispondo-se Floriano a reprimi-los, começou a Revolta da Armada. Obrigada a deslocar-se para o Sul, estabelece-se na região prolongada guerra civil.

O autoritário governo de Floriano facilitaria a ascensão de um civil à presidência. Tal ocorreria com a eleição (direta) de Prudente de Moraes (1841-1904). Conceituado político paulista, sob a República presidira a Constituinte, exercendo os cargos de senador e governador de São Paulo. Seu mandato presidencial abrangeu o período 15 de novembro de 1894 a 15 de novembro de 1898. Conseguiu pacificar o país e evidenciar a imensa soma de poderes em mãos da presidência. Contudo, seria obra do sucessor a nova forma de institucionalização do que se convencionou denominar “prática autoritária” da República Velha.

b.3) O que decisivamente norteou o novo sistema eleitoral

O sistema eleitoral que vigorou ao longo da República Velha seria concebido e implantado por Campos Sales (Manoel Ferraz de, 1841-1913), segundo governante civil da República, cujo mandato transcorreu entre 1898 e 1902. Tinha pela frente um problema cuja magnitude somente se tornará clara se tivermos presente a diferença

de situação em relação à verificada na implantação desse tipo de regime nos Estados Unidos.

A diferença fundamental entre as situações norte-americana e brasileira adviria da circunstância de que, entre os americanos, a estruturação da União dava-se pela iniciativa dos estados. Em nosso caso, o governo central é que dividiu o país no que depois seriam os estados, como meio de proceder à colonização do vasto território. O típico seria a centralização dos poderes em mãos da União. A experiência bem-sucedida de descentralização cifrava-se no funcionamento da Câmara dos Deputados; a descentralização imaginada pelo Ato Adicional de 1834 somente serviu para dar ânimo ao separatismo.

Formalmente, a Carta de 1891 era liberal. Contudo, ao privar a Câmara dos Deputados da prerrogativa de constituição do governo – sem proporcionar-lhe qualquer compensação –, tornou latente um grande potencial de conflito entre Executivo e Legislativo. Agora, o Parlamento deixava de ser o centro da negociação entre interesses conflitantes, devendo passar a constituir-se num simples dispositivo para sancionar regras e princípios oriundos do Executivo. O poder de fato encontrava-se em mãos do presidente da República. O mecanismo de influência dos governos estaduais passava pela composição das bancadas parlamentares.

Assim, o poder central preservava a prerrogativa de decretar estados de sítio, expediente a que se recorria com uma frequência cada vez maior, sem o que não lograria manter a ordem. A par disso, evidenciou-se que, em todos os estados, com a única exceção de São Paulo, a principal riqueza era o Erário Estadual. As facções locais podiam disputar essa presa, desde que a eventual alternância de situações não perturbasse o arranjo implantado na composição do Parlamento.

Vale dizer, não resultasse em laivos autonomistas diante da União. O arranjo em causa, adiante caracterizado, seria obra de Campos Sales.

c) O sistema eleitoral da Primeira República

Conforme determinava a Constituição de 1891, competia a cada uma das Câmaras “verificar e reconhecer os poderes de seus membros” (artigo 18). Tratava-se, na verdade, de uma formalidade. A partir de 1902, a verificação em apreço passou a tornar-se um elemento-chave para a manutenção do frágil equilíbrio entre os poderes; na verdade, assegurava que a composição da Câmara dos Deputados não atrapalhasse a execução do acordo firmado entre os estados quanto à escolha do nome que seria consagrado presidente da República. Havia eleição, mas o candidato da situação teria assegurada a sua vitória. O próprio Campos Sales teria oportunidade de esclarecer:

“Outros deram à minha política a denominação de política dos governadores. Teriam, talvez, acertado, se dissessem política dos estados. Essa denominação exprimiria melhor o meu pensamento” (*Da propaganda à presidência*, 1908, p. 235).

O regimento da Câmara estabelecia, em conformidade com a tradição, que o mais velho dos diplomados assumisse a presidência da Câmara, cabendo-lhe nomear comissão encarregada de organizar a lista dos diplomados. Campos Sales promoveria alteração do regimento, a fim de transferir essa incumbência para o deputado que tivesse ocupado a presidência da Casa na legislação precedente. O regimento do Senado sofreria idêntica alteração. Dessa forma, assegurava-se que a composição da Câmara não envolveria qualquer surpresa na execução do arranjo institucional antes referido. Por esse meio, as portas do Legislativo fechavam-se para as personalidades mais representativas da oposição.

No livro que se tornou um clássico, *O voto no Brasil* (Rio de Janeiro, 2ª edição, Topbooks, 2002), Walter Costa Porto esclarece plenamente o tema considerado. Transcreve os principais resultados da pesquisa levada a cabo, para efeito de trabalho acadêmico na Universidade de Brasília, por Carmem Cortes Magalhães, notadamente os números da chamada “degola”, a qual se verificaria em todas as legislaturas.

Os maiores números de diplomas não reconhecidos na Câmara tiveram lugar nas seguintes legislaturas: 1900-1902, 74 diplomas; 1912-1914, 91; e 1915-1917, 63. Os que se situaram entre 10 e 20: 1897-1899, 17; 1906-1908, 17; 1903-1905, 12. Nas demais, entre 1 e 10.

Para termos presente do que se tratava, Walter Costa Porto transcreve o seguinte depoimento de Frederico Mindelo:

“O reconhecimento de 1915 foi o último que, no Senado, Pinheiro Machado dirigiu. Dois degolamentos execrandos o assinalaram. Em 4 de junho, em votação nominal que Rui Barbosa requereu, José Barbosa, eleito e diplomado senador por Pernambuco, foi degolado, sendo então Rosa e Silva reconhecido em seu lugar. Na sessão de 7 de junho, ainda sob o protesto de Rui Barbosa, um esbulho maior se consumava: Ubaldino do Amaral havia sido eleito e diplomado senador pelo Paraná, com 14.507 votos. Seu competidor, Xavier da Silva, conseguiu apenas 4.599 votos. Ubaldino foi degolado, e Xavier reconhecido.”

A degola correspondia ao coroamento de um sistema estruturado para atender ao que seria a característica central do novo regime – a Federação. Desaparecia plenamente a preocupação com o aprimoramento da representação, a ideia de que o governo representativo repousava na negociação de interesses conflitantes entre os diversos

grupos em que se subdividia a sociedade. Agora, tratava-se de manter em equilíbrio a relação entre os estados e a União todo-poderosa. Para tanto, a nova elite do poder tinha como estratégia central liquidar toda e qualquer espécie de oposição – ou, pelo menos, conter os seus limites, de modo a incapacitá-la à promoção de mudanças. Para assegurar tais objetivos, iriam permitir-se alterar arbitrariamente as listas eleitorais, fraudar apurações e “degolar” quem tivesse sobrevivido a esse cerco, com a possibilidade de tornar-se polo aglutinador.

Não se tratava, por certo, de ditadura, mas do que se convencionou denominar “prática autoritária”; entretanto, florescia opinião denunciadora desse estado de coisas, que emergiria plenamente, quando o choque entre facções governistas levou à Revolução de 1930.

III – O novo sistema eleitoral praticado após o Estado Novo

Adotado na (frustrada) Constituição de 1934, o novo sistema eleitoral, criado após a Revolução de 1930, cujo funcionamento iniciou-se no pleito de 2 de dezembro de 1945, substituiu o tradicional sistema distrital pelo proporcional. Este, na verdade, nada tinha a ver com o modelo consagrado nas eleições da maioria dos países da Europa Ocidental. Aqui, como é mostrado na cédula, que espelha com propriedade o modelo até hoje praticado, o eleitor vota numa lista preordenada. No modelo introduzido no Brasil (vigente até hoje), vota-se no nome do candidato, como se se tratasse do sistema (distrital) então revogado.

Considerados separadamente, entre os países que compõem a Europa Ocidental (em número de 16), na atual Comunidade Europeia, em três deles (Inglaterra, França e Alemanha) vigoram sistemas distritais. Nos outros 13, o sistema é proporcional. Assinale-se ainda a vigência

dessa peculiaridade: nas eleições comunitárias (notadamente para constituição do Parlamento Europeu), todas as nações são obrigadas a adotar o modelo de cédula adiante apresentado.

Eleições europeias

Partido Popular Monárquico	PPM	
Partido Operário de Unidade Socialista	POUS	
Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses	PCTP/MRPP	
Movimento o Partido da Terra	MPT	
Partido Socialista	PS	
Coligação Democrática Nacional	CDU	
Partido de Solidariedade Nacional	PSN	
Partido Social Democrata	PPD/PSD	
Partido Popular	CDS/PP	
Bloco de Esquerda	BE	
Partido Democrático do Atlântico	PDA	

IV – Exemplos emblemáticos de desvirtuamento da representação

a) As alianças de legendas no “interregno democrático”

Interregno democrático é a denominação geralmente aceita do período transcorrido entre a derrubada de Vargas e a organização do governo provisório (29 de outubro de 1945), para supervisionar as eleições convocadas e realizadas em 2 de dezembro – marcando, assim, o fim do Estado Novo – e a derrubada do governo Goulart, ocorrida a 31 de março de 1964. Seria, portanto, o período inicial de experimentação do novo sistema eleitoral.

O que deveria ocorrer se, de fato, o objetivo colimado fosse corrigir os defeitos apontados no modelo eleitoral da Primeira República, um dos objetivos proclamados da Revolução de 1930? Logicamente, o reconhecimento da persistência de certos defeitos e a adoção de providências corretivas. Como tal não se deu, a nosso ver, essa constatação evidencia que os objetivos do sistema eleitoral eram idênticos aos que levaram à adoção do “condenado” modelo da Primeira República.

O típico das eleições parlamentares do “interregno democrático” são as “alianças de legenda” nas eleições proporcionais. Criticadas de todo lado, nem por isso foram abandonadas. A elite política contentou-se em dar-lhes um novo nome: “coligações”.

Para refrescar a memória de quem haja perdido de vista a mencionada circunstância, transcrevo aqui a análise publicada pela então conceituada *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (volume 16, correspondente a janeiro de 1964), de autoria de Pompeu de Souza (jornalista nomeado, tendo exercido mandato de senador; 1914-1991).

Afirma o autor:

“Parece-nos tão faccioso afirmar um incremento da tendência esquerdista no eleitorado, por força da maciça ascensão da bancada do PTB, quanto pretender conclusão oposta, à base do considerável aumento da representação da UDN. Não se pode esquecer que mais de três quartas partes da bancada do PTB e quase três quartos da UDN resultam, não das legendas partidárias de cada um, mas das legendas de alianças, nas quais, muitas vezes, votos petebistas elegeram udenistas e vice-versa. No particular, a única tendência que parece suscetível de afirmação é a polarização ideológica que vem substituindo a fisionomia tradicional das bancadas pelas frentes parlamentares.”

Nas eleições de 1962, as alianças de legendas tiveram quase 5 milhões de votos, contra os 5,7 milhões dados aos maiores partidos.

Prosseguindo em sua análise, escreve Pompeu de Souza:

“Essa é a gravidade maior do fenômeno: antes que se houvesse dado oportunidade aos partidos nacionais improvisados de conquistarem consistência e tradição, introduziu-se na sistemática eleitoral do regime o instrumento da desintegração do que já nascera tão pouco integrado. Introduziu-se uma entidade mortal à unidade e ao próprio organismo dos partidos nacionais, cada vez menos nacionais e cada vez até menos partidos, por força mesmo dessa intromissão: a aliança eleitoral de legendas. Porque o grave de tais alianças é que elas são estritamente eleitorais, ou eleitoreiras: possuem apenas causa, sem produzirem nunca efeito ou consequência. Existem apenas para efeito de registro e apuração elei-

torais. Nascem à boca da urna e morrem à porta das casas legislativas. Escamoteiam do mandante, o mandato. Perante o eleitorado, o que existe, para a escolha do mandatário, é a aliança; para as Câmaras, onde o mandato será exercido, só existe partido. Daí, anomalias como estas: na última eleição, o PSD elegeu apenas 79 deputados federais, mas conseguiu uma bancada de 122; o PTB, elegendo 63, alcançou 109; a UDN, com 55, chegou aos 94; e assim por diante.”

No total, achavam-se representadas na Câmara 13 agremiações partidárias, entre elas, nove com representação final (isto é, acrescida a bancada dos eleitos por alianças de legenda), inferior a dez representantes. A Câmara se compunha de 409 deputados, sendo que 216 eleitos diretamente na legenda; 53%, portanto. Os restantes 47% resultaram de acréscimos obtidos graças às coligações (então denominadas “alianças”). Caminhou-se no sentido inverso ao que ocorria no pós-guerra europeu, onde as democracias vinham de conquistar a grande vitória sobre um dos seus inimigos figadais, os nazistas. Ali, marchava-se para a reconstituição dos partidos, cada um deles representando uma corrente política (então liberais, conservadores, democratas cristãos e socialistas democráticos, para citar os principais, além dos comunistas).

Registre-se, por fim, esta observação do conhecido líder udenista Afonso Arinos de Melo Franco (1905-1990), no estudo que publicou sobre a Câmara dos Deputados:

“No Brasil, com a liquidação virtual dos partidos, deputados radicais se uniam, em 1963, a toda sorte de organismos espúrios, espontaneamente surgidos à esquerda e à direita: ‘frentes’, ‘pactos de unidade’, ‘confederações’, ‘ligas’, ‘associações’ (de inferiores militares) e outras siglas de incoerente agitação e inócuas exigências à esquerda; ‘ações democráticas’, ‘IBAD’

(Instituto Brasileiro de Ação Democrática), também outras ‘ligas’, ‘campanhas’ (da mulher) e outras siglas à direita.”

Faltou dizer que os liberais não souberam avaliar criticamente a própria experiência. Desconhece-se que haja saído de seu seio condenação mais veemente do modelo vigente do sistema eleitoral, equivocadamente chamado de proporcional.

Se o novo sistema não se achava a serviço de dar consistência às correntes de opinião existentes no país, isto é, facultando-lhes uma base doutrinária, então a serviço de quê o sistema se achava? A nosso ver, destinava-se a assegurar o predomínio do Executivo, sem embargo de tratar-se de sistema federativo, estando implícita a superação da fase histórica da “política dos estados ou dos governadores”, ao que tudo indicava, enterrada em caráter definitivo, pela centralização levada a cabo pelo Estado Novo. É o que explica haja sido restaurado pela Constituição de 88, contentando-se em dar novo nome às alianças em eleições proporcionais. O fato simplesmente corrobora a convicção de que se trata da busca de novos objetivos para o sistema eleitoral, busca essa inaugurada com a República.

Embora não se trate de “refrescar a memória”, posto que estamos diante do fato, cumpre registrar o resultado de havermos preservado, inclusive sem alterar a denominação, sistema híbrido de distribuição proporcional das cadeiras, sendo os representantes escolhidos nominalmente, e não numa lista preordenada, exigência da primeira opção.

b) Modelo que se mostra esgotado

A manutenção do sistema eleitoral, cuja prática levou à crise de 1964, parece ter se baseado na hipótese de que, saneados os mecanismos

que permitiam fraudes sistemáticas, estaria apto a sustentar a hegemonia do Executivo, em que pese a Federação. A hegemonia em causa pressupõe, naturalmente, Câmara apaziguada. Tal apaziguamento foi alcançado, sem maiores percalços, isto é, sem o recurso a restrições à oposição, nos quatro pleitos iniciais sob a nova Constituição, à vista de cerca de 80% das cadeiras em mãos dos maiores partidos. Desde então, conforme é mostrado adiante, desaparecem sucessivamente as maiores agremiações. Os cinco maiores partidos (nem sempre os mesmos de um pleito para outro) perdem essa condição. Ao mesmo tempo, cresce, de forma astronômica, o número de siglas representadas na Câmara.

Paralelamente, o apaziguamento da Câmara revelar-se-ia incompatível com a penúria de recursos colocados à disposição dos estados e municípios, resultante da concentração, em mãos da União, de 60% da arrecadação tributária. A contramarcha na estatização da economia correspondia a uma alternativa. Na medida em que o PT conseguiu satanizar a privatização – e o PSDB a deixou órfã –, a porta se fechou.

Tudo leva a crer que o fracionamento partidário ao nível que chegou não constava da pauta dos estrategistas de plantão. O certo é que os 39 ministérios revelaram-se uma tábua de salvação, enquanto não havia escassez de recursos em mãos da União.

Os dados mais gritantes do fracionamento partidário são apresentados adiante.

Câmara dos Deputados – Posição relativa das cinco maiores agremiações

Ano de início da Legislatura	%
1990	70,0
1994	75,6
1998	84,1
2002	76,0
2006	67,2
2010	52,6
2014	51,4

Outro dado expressivo corresponde ao número de partidos com representação na Câmara os Deputados. No primeiro ano da série indicada (1990), era equivalente a 19, reduzindo-se para 18, nas duas legislaturas seguintes (1994 e 1998), voltando a 19, na posterior (2002). Nas eleições subsequentes, observa-se acréscimo na de 2006, para 21, e na seguinte (2010), para 22, alcançando nada menos de 29, na presente (2014).

Num quadro desses, torna-se cada vez mais difícil constituir (e, sobretudo, operar) o bloco de sustentação governamental. Aqueles registrados na Câmara, na legislatura iniciada em 2014, o primeiro, liderado pelo PMDB, abriga cinco agremiações (PP, PTR, PSC, PHS e PEN), totalizando 151 cadeiras. Acha-se registrado um segundo bloco, constituído pelos nanicos (em número de nove agremiações), que se apresenta como dispendo de 38 cadeiras. Esse contingente, sem ser majoritário,

tem se revelado incapaz de enfrentar a disposição dos deputados de buscar uma pauta autônoma, dissociada dos interesses do Planalto. Em bom português, esboroa-se a base governamental no Congresso.

Diante do fato de, na votação da reforma política ocorrida em julho de 2014, terem sido derrotadas as mudanças em pauta – mantido, portanto, o atual sistema –, é possível vislumbrar uma alternativa com probabilidade de vir a ser adotada, dado que o quadro atual parece insustentável. É o que tentaremos demonstrar no tópico adiante.

V – Uma alternativa cujas vantagens não foram claramente expostas

Na votação da reforma política, ocorrida na Câmara dos Deputados em março de 2014, foram objeto de deliberação três projetos, apurados estes resultados:

Lista fechada	Distrital misto	Distritão
A favor, 21	A favor, 99	A favor, 210
Contrários, 402	Contrários, 369	Contrários, 267
Abstenções, 2	Abstenções, 2	Abstenções, 5

Nos termos da Constituição, uma emenda constitucional precisa obter três quintos dos votos da Câmara, número equivalente a 308 deputados.

O projeto da *lista fechada* (preordenada) resultou de Comissão Especial organizada na Câmara, na legislatura 2002-2005, sendo relator o então deputado Ronaldo Caiado. Levando em conta as distorções constantes da maneira como se apresentava a prática adotada na elaboração da lista, ficou estabelecido, de modo minucioso, como proceder na convenção especialmente convocada para esse fim. Referindo suas

linhas gerais, os convencionais teriam apenas um voto, não podendo figurar em mais de uma chapa. A ordenação dos nomes resultaria dos percentuais obtidos por cada uma das chapas concorrentes.

A ampla rejeição dessa modalidade ratifica a convicção generalizada de que não tinha maiores chances essa tentativa de adequar o sistema vigente ao modelo consagrado em democracias consolidadas, sobretudo nas da Europa Ocidental. Levava-se em conta a secular tradição de votação no nome do candidato, prerrogativa que os eleitores brasileiros não dão mostras de disposição de renunciar à sua prática.

O projeto apresentado como *distrital misto* corresponde à PEC/2007, de autoria do senador Antonio Carlos Valadares, então líder do PSB no Senado. Pretende ser uma alternativa à *lista fechada*, que é vista como antidemocrática, mas indica que, a exemplo do modelo originário alemão, que se denomina “sistema eleitoral misto”, o eleitor terá dois votos, havendo, além de candidato no distrito, uma lista partidária, cuja confecção não detalha. Cada modalidade responde pelo preenchimento de 50% das cadeiras. A nosso ver, esse detalhamento parece imprescindível, na medida em que sistema com tal denominação (*distrital misto*), figurou na emenda Figueiredo à Constituição de 1967, que se revelou impossível de regulamentação, pois entendeu-se que haveria, além do candidato do distrito, eleição do candidato à lista. Coeficiente universal para essa última modalidade revelou-se de impossível obtenção.

O nível de rejeição dessa modalidade parece-nos como indicador de seu arquivamento definitivo. A experiência sugere que a divisão do país em distritos, uniformemente padronizados, com coeficiente de validade universal, será de muito difícil adoção. Implica, basicamente, em que São Paulo tenha mais 41 representantes, o que geraria perdas do número de representantes dos demais estados. O

PSDB que, formalmente é a favor de sua adoção, nunca se dispôs a enfrentar esse problema, o que faculta a suposição de que, no fundo, não estaria interessado em mudança num sistema que lhe tem assegurado o governo do mais importante estado da Federação.

Por fim, o projeto do *distritão* revelou-se a grande novidade. Apesar de não ter sido amplamente discutido, tendo passado despercebidas suas relevantes vantagens – as quais apontaremos adiante –, carreou 52% dos votos da Câmara. Trata-se de um feito notável, sugerindo que poderá voltar à consideração da Casa, se persistir a revelada incapacidade do atual sistema de atender ao objetivo precípua de permitir a governabilidade, graças à transformação da Câmara numa instituição que fielmente avaliza os propósitos do Executivo.

Vantagens (não apontadas) do distritão

O atual sistema de votação repousa no que poderíamos designar dispersão dos candidatos. Os partidos têm, simultânea ou alternativamente, um candidato capaz de obter votação suficiente para eleger a si próprio e também outros candidatos, ou então eles têm um número de candidatos superior ao das cadeiras a serem preenchidas.

No primeiro caso, muitas vezes não há qualquer escrúpulo, como o fato ocorrido em São Paulo, que teve o cantor e humorista Tíriica como candidato, sob o lema de que “pior não fica”. Com essa ridícula plataforma, carreou mais de 1,5 milhão de votos, elegendo a si próprio e mais dois outros.

O típico, contudo, é valer-se da prerrogativa de indicar número de candidatos superior ao total das cadeiras em disputa. Dessa circunstância resulta que, na maioria dos casos, o eleito não frequenta suas bases.

Passando a eleição a incidir sobre aqueles que tenham obtido maior votação, o partido ver-se-á na contingência de concentrar a propaganda dos candidatos numa área limitada. Desaparecerão os candidatos com potencial para obter votação no conjunto do estado.

Dessa alteração resultará, obrigatoriamente, a *aproximação entre representante e representados*.

A introdução de novo sistema eleitoral, determinando que a distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados e nos demais órgãos legislativos elegíveis passasse a obedecer à ordem de votação obtida, geraria alterações substanciais nas respectivas campanhas eleitorais.

Para exemplificar – e dar, ao mesmo tempo, uma ideia da magnitude do problema –, vamos supor que, no novo sistema, os candidatos tenham de obter votação que deverá oscilar em torno do coeficiente eleitoral. Adotando valores arredondados, da divisão resultante do número de eleitores pelo de deputados que cabe a cada estado, na eleição federal, confrontando-os com os mais votados na última eleição (2014), temos:

Mais votados	Coefficiente
São Paulo*	460.000
Marco Feliciano	398.087
Bruno Covas	352.708
Rodrigo Garcia	336.151
Carlos Sampaio	295.623
Rio de Janeiro	240.000
Jair Bolsonaro	464.572
Clarissa Garotinho	335.061
Eduardo Cunha	232.709
Minas Gerais	250 mil
Reginaldo Lopes	310.226
Rodrigo de Castro	292.848
M. Varela	258.363
Bahia	200.000
Lúcio Vieira Lima	222.164
Ceará	240.000
Moroni Torgan	277.774
Genecias Noronha	221.567
Pará	240.000
Eder Mauro	265.983
Pernambuco	230.000
Pastor Eurico	233.762
Jarbas Vasconcelos	227.470
Santa Catarina	230.000
José Guimarães	209.032

*Excluídas as circunstâncias que não mais se repetiriam (Celso Russomano, 1.524.361; e Tiririca, 1.524 mil)

Muito provavelmente, tendo em vista que a campanha eleitoral passaria a ser efetivada em pequenos comícios numa cidade ou em área limitada das grandes aglomerações urbanas, em clubes ou organizações similares, seus custos desabariam. O horário gratuito na televisão passaria a ser utilizado apenas para as candidaturas a governador, senador ou presidente.

Concentradas as campanhas (e as candidaturas) em localidades ou em áreas limitadas dos maiores centros, seria previsível que as lideranças locais passassem a dispor de um protagonismo que presentemente só deve ocorrer de modo esporádico. Estariam também diante de um grande desafio: encontrar uma pauta de temas a serem privilegiados na campanha, que estes temas sejam factíveis e, de fato, digam respeito ao nível do órgão legislativo correspondente (federal ou estadual). Temos em vista que emergirá outra novidade: *a periódica prestação de contas do eleito perante o seu eleitorado.*

Notas

1 Com essa obra essencial, para compreender a razão de ser da forma assumida pelas instituições do governo representativo, com o formato da época (monarquia constitucional), aconteceu uma história curiosa. Segundo nos informa Sacramento Blake, na chamada “primeira tiragem”, tinha uma denominação que os editores entenderam ser demasiado extensa, reduzindo-a de forma visivelmente equivocada na continuidade de sua divulgação. Finalmente reconstituído na terceira edição (1997) – *Ensaio sobre o direito administrativo com referência ao estado e às instituições peculiares do Brasil* –, vê-se o equívoco de tê-la difundido apenas com o a frase inicial (*Ensaio sobre o direito administrativo*).

2 Os dados estatísticos mobilizados constam do ensaio *A Statistical Survey of Basis Trends*, de Peter B. Kenen, professor de Economia na Columbia University, incluído no livro *American Economic History*, editado por Seymour E. Harris (Nova York: Mc Graw-Hill, 1961).