

Fernando Collor

REFORMA POLÍTICA E SISTEMAS DE GOVERNO

FERNANDO COLLOR

REFORMA POLÍTICA
E
SISTEMAS DE GOVERNO

Capa: Orlando Britto

Collor, Fernando, 1949-.

Reforma política e sistemas de governo / Fernando Collor. --
Brasília : Senado Federal, 2008.

78 p.

Coletânea de artigos.

1. Política e governo, Brasil. 2. Reforma política, Brasil.
3. Regime de governo, Brasil. I. Título.

CDD 320.981

SUMÁRIO

	Pág.
Introdução – Democracia para todos	5
Mais uma emenda parlamentarista?	7
Antídoto contra crises?	9
Arremedo de parlamentarismo	11
Nem testado nem experimentado	13
A idéia que não vingou, mas não morreu	15
A tese que insiste em sobreviver	17
Turbulência política	19
Que parlamentarismo?	21
O Brasil parlamentarista	23
Nada a comemorar	25
Uma idéia a ser abraçada por todos	27
Reforma política por quê?	29
A reforma política dos cidadãos	31
Voto, obrigatório ou facultativo?	33
Como votam os brasileiros	35
Para que servem os partidos?	37
Sistemas partidários	39
Sistemas políticos	41
Sistemas de governo	43
Justiça eleitoral	45
Voto e eleição (I)	47
Direito e justiça	49
Estado-Nação	51

	Pág.
Legalidade e legitimidade	53
A lei e a ordem	55
Fé, razão e emoção	57
Para que serve o Senado?	59
Voto e eleição (II)	61
Ideologia e utopia	63
As elites	65
Terceiro mandato	67
O voto: direito, obrigação ou dever?	69
Desafios da reforma política	71
O voto proporcional	73
Virtudes e defeitos dos sistemas eleitorais	75
O voto majoritário	77

DEMOCRACIA PARA TODOS

Há muitas e conhecidas formas de se definir a democracia. Abraham Lincoln, o presidente americano que, mesmo à custa da Guerra de Secesão nos Estados Unidos, acabou com a escravidão em seu país, a definiu como “o governo do povo, pelo povo, para o povo”. Os teóricos da Política preferem dizer que é regime político em que prevalece a regra da maioria, enquanto Winston Churchill, o estadista inglês que liderou a Segunda Guerra Mundial contra a insanidade de Adolf Hitler, usou a figura retórica de que “a democracia é o pior de todos os regimes, à exceção de todos os demais”. Isto significa dizer que todos os demais regimes são piores do que a democracia que, por consequência, é o melhor regime político já criado pela Humanidade. O professor francês Georges Burdeau, por sua vez, explicou que “os defeitos da democracia só se corrigem com mais democracia”.

O que parece incontestável, porém, é que a criação humana não foi capaz de imaginar nenhum regime político mais aprimorado, mais justo e mais igualitário que a democracia. Entretanto, como qualquer outro regime, a democracia não depende só da forma como é concebida, mas antes de tudo, da maneira como é exercida. Boas constituições, por exemplo, não são garantia de uma boa democracia. E o melhor exemplo talvez seja o da Constituição alemã de Weimar que instaurou a República parlamentar naquele país ao fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918. Era obra de Hugo Preuss, um dos maiores juristas de sua época e teve a colaboração, entre outros, de Max Weber o genial sistematizador da Sociologia moderna. Mesmo sendo o melhor e mais avançado texto constitucional de sua época a democracia de Weimar, como ficou conhecida, terminou na ascensão de Hitler ao poder e no terrível holocausto que custou milhões de vidas na primeira metade do século XX. Carl Schmitt, outro grande pensador e jurista alemão, cunhou a expressão “Democracia sem democratas”, para explicar como uma democracia imaginada para ser um exemplo para o mundo, terminou em tragédia. É uma evidência a mais de que além de bem concebida, a democracia deve ser bem exercida.

Como toda obra humana, porém, a democracia só sobrevive, só progride e só se aprimora, na medida em que é constantemente aperfeiçoada. Ou, como ensina o prof. Burdeau, na medida em que a praticamos cada vez mais em todas as esferas do poder. Para que não seja como a de Weimar, as democracias dependem dos que a praticam, dos que escolhem seus dirigentes e de propostas que possam torná-la um regime em busca cada vez de maior Liberdade e de maior Igualdade, valores essenciais para a sua sobrevivência. A democracia, portanto, além de bem concebida, bem praticada e bem exercida por todos, é um valor que está acima das ideologias e que transcende os interesses de todos os partidos.

Por isso, é preciso que cada um faça a sua parte, entenda o seu funcionamento, reconheça os seus valores e defenda as idéias que, sendo com ela compatíveis, a tornem, como querem todos os democratas, o melhor de todos os regimes políticos. Para isso, o primeiro dever de todo cidadão, e com mais razão seus representantes no Congresso, é expor e discutir, com seus eleitores e com todos os seus concidadãos, suas idéias para que o Brasil, como já ocorreu algumas vezes em nossa História, não venha, por comodismo, por omissão ou por conivência com todas as formas de totalitarismo, a se transformar numa “democracia sem democratas”.

Os artigos aqui reunidos resgatam esse compromisso por mim assumido, como meio de divulgar as idéias que defendo e as propostas que, no primeiro ano e meu mandato como representante de Alagoas no Senado da República, procurei difundir como meu compromisso para o fortalecimento da democracia em nosso País.

Fernando Collor

MAIS UMA EMENDA PARLAMENTARISTA?

Que fatos ou circunstâncias justificariam mais uma proposta de mudança constitucional, com o objetivo de implantar o sistema parlamentarista de governo, depois de mais de um século de vigência do presidencialismo entre nós? Simples desejo de mudar a forma, mantendo o conteúdo de nossa organização política, ou uma tentativa de buscar saídas para problemas e desafios cuja solução não depende do sistema de governo? A indagação é tanto mais procedente, quando se tem em vista a circunstância de que a opção pelo presidencialismo foi tema de duas das três consultas populares até hoje realizadas entre nós, sendo em ambas confirmada pelo voto dos brasileiros manifestação favorável ao regime presidencial, segundo mostra o quadro acima.

Tratando-se de uma questão de natureza técnica e especializada, a evolução dos dados leva, entre outras, à necessária conclusão de que, em 30 anos, aumentou o apoio à opção parlamentarista e diminuiu a preferência pelo presidencialismo, enquanto mais do que triplicou a proporção dos indecisos e indiferentes. Os dados poderiam ser usados como indicadores de que uma consistente e sistemática campanha de esclarecimentos terminaria por criar maior oportunidade de uma possível vitória do parlamentarismo, se confirmada essa tendência empiricamente aqui constatada. Esta, contudo, não é a hipótese nem o objetivo desta emenda, que propõe uma deliberação congressional, para a qual é possível obter apoio político, doutrinário e até mesmo ideológico, se houver uma simetria entre as tendências da opinião pública brasileira acima demonstrada e o sentimento partidário.

Os fundamentos desta proposta se baseiam na procedente constatação de Afonso Arinos de Melo Franco, no prefácio em que registrou as razões de sua transição política e pessoal, ao confessar ter sido não só convencido, mas também convertido, passando da condição de teórico do sistema presidencialista para a de adepto e defensor do parlamentarismo. Em 1958, ele assinalou com toda razão, no prefácio do livro em que a Editora José Olímpio reuniu os textos de seu parecer na Comissão Especial da Câmara contra a Emenda Parlamentarista nº 4/1949, de Raul Pilla, pu-

blicada no mesmo volume, que “O êxito dos regimes depende muito mais do espírito com que são aplicados e da correspondência com o meio social que pretendem governar, do que da sua estrutura jurídica”. Em defesa de sua tese, usou dois exemplos que aparentam uma contradição, na realidade inexistente: O sistema presidencial dos Estados Unidos tanto quanto o parlamentarismo da Inglaterra estão entre os maiores êxitos de organização política de toda a história universal, cada qual em virtude de certos fatores específicos.

O presidencialismo americano se apóia em três elementos igualmente importantes, cujo equilíbrio dinâmico constitui o segredo de seu extraordinário sucesso: o culto da Constituição Federal, a influência da Suprema Corte e a ação dos partidos políticos. (...) Quer nos sistemas democráticos de governo, quer nos totalitários ou antidemocráticos, o partido é o mecanismo político por via do qual as forças sociais se afirmaram, dentro e por intermédio das instituições. Nos sistemas democráticos pluripartidários e parlamentares (França e Itália), elas procuram um livre equilíbrio graças às composições parlamentares chamadas coalizões.

Quando o sistema é bipartidário e parlamentar (Inglaterra) o governo é exercido naturalmente pelo partido em maioria. Quando é bipartidário e presidencial (Estados Unidos), ou o presidente tem maioria no Congresso, ou não a possui. E conclui: (...) Não considero o parlamentarismo uma panacéia milagrosa. Ao contrário. Proclamei-lhe os defeitos no estudo que se vai ler em seguida. Mas cheguei à conclusão de que, melhor ou menos mal que o presidencialismo, ele servirá para vencer a atual crise da democracia brasileira.

ANTÍDOTO CONTRA CRISES?

Em 1958, quando o então presidencialista Afonso Arinos escreveu esse texto, o Brasil já tinha superado sua pior crise política e institucional. Vivíamos sob o Governo de Juscelino Kubitschek que teve, entre tantas outras, a virtude de superar o fosso que dividia a opinião pública desde 1954, com o suicídio do Presidente Vargas. Hoje, à distância de praticamente meio século daqueles que convenciamos chamar de “anos dourados”, marcados por uma reconhecida estabilidade política, um promissor dinamismo econômico e significativas transformações sociais, somos obrigados a reconhecer que não só não nos encontrávamos em crise, como de sua iminência ainda não havia sinais. O Presidente desarmou os focos de insurreição militar com que iniciou seu Governo, concedendo anistia aos revoltosos antes mesmo de deporem as armas, consciente de que o movimento sedicioso não tinha raízes nas Forças Armadas. O sistema político, porém, já tinha causado sua principal vítima: Getúlio Vargas.

Uma indagação restou inevitável. Se na década de 50 estivéssemos vivendo sob outro regime, como o parlamentarismo, em que prepondera o princípio da separação de poderes, entre a chefia do Estado e a do Governo, o desfecho da crise política de 1954 teria sido tão dolorosamente trágico como se revelou? A especulação, a suposição e a cogitação efetivamente não servem à História. Mas as hipóteses podem servir de orientação, ao menos para o exercício do raciocínio lógico. A eventualidade de uma simples troca do gabinete, como no sistema parlamentarista tanto era possível, quanto plausível para conter a crise político-militar.

A dinâmica do processo político, contudo, não obedece aos ditames da lógica formal das conclusões, por mais racionais que elas sejam. À crise de 1954, sucedeu a da renúncia de Jânio Quadros em 1961. O parlamentarismo a que aludia Afonso Arinos em 1958 terminou sendo usado como panacéia para a crise que, em três anos, levou à sua adoção.

Na verdade, era uma contrafação de parlamentarismo, pois não previa a dissolução da Câmara, em decorrência da inexistência do princípio da responsabilidade política do Ministério. E esse foi o preço que levou

à sua revogação. Parece fora de dúvida, porém, que, de alguma forma, o abandono da solução de emergência contribuiu para o desfecho de 1964. O parlamentarismo, utilizado como antídoto em 1961, não foi mais que mero subterfúgio, frustrado com sua revogação, depois de 15 meses, pela consulta popular de seis de janeiro de 1963. No ano seguinte, a República liberal de 1946, tornou-se simples hiato entre o Estado Novo decretado em 1937 e o regime militar instituído em 64.

A Constituinte de 1987/8, nascida de tantas e tão promissoras expectativas, frustrou, mais uma vez, as esperanças dos parlamentaristas. A Comissão de Sistematização presidida por Afonso Arinos, convertido então há mais de vinte anos ao parlamentarismo, formulou um projeto de organização política calcado no arcabouço do sistema parlamentar de Governo que terminou sendo obrigado a conviver com a armadura presidencialista imposta pela votação de 22 de agosto de 1987, em que venceu o presidencialismo. O plebiscito previsto para 7 de setembro de 1993, e antecipado para abril, não poderia ter propiciado resultado diferente do que aquele que logrou. Na verdade, o recurso à consulta popular, não foi mais que um consolo, uma espécie de concessão feita pela Constituinte aos parlamentaristas, a reboque da vitória conquistada pelos monarquistas, com o plebiscito de sua iniciativa, incluído no art. 2º das Disposições transitórias da Constituição.

O que poderia ter sido um antídoto contra as crises de governabilidade, terminou se inviabilizando no País em que elas sempre se tornam maiores do que os remédios prescritos.

ARREMEDO DE PARLAMENTARISMO

O regime presidencialista instituído como solução de compromisso pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, era efetivamente um arremedo de parlamentarismo. Por isso, durou tão pouco. Foram nada menos de três gabinetes em 15 meses, o que dá a média de um a cada cinco meses, com a circunstância de que o gabinete Tancredo Neves durou os 10 primeiros meses, entre 8 de setembro de 1961 e 12 de julho de 1962, quando o presidente do Conselho se desincompatibilizou para concorrer às eleições gerais daquele ano, uma prática que no parlamentarismo é dispensável e incabível. O Gabinete Brochado da Rocha que o sucedeu, perdurou durante pouco mais de 60 dias, entre 12 de julho e 18 de setembro do mesmo ano. E o último, presidido pelo professor Hermes Lima sobreviveu entre 18 de setembro a 12 de dezembro como Gabinete provisório, e entre essa data e 24 de janeiro, hibernando o tempo necessário para preparar os funerais da frustrada experiência.

Os fatos mostram que, como sistema adotado no Império e esse arremedo de 1961, o parlamentarismo ainda não teve sua chance no Brasil, pela simples razão de que nunca chegou a ser praticado.

Quase todos os que sustentam a tese segundo a qual o sistema de governo no Império era, ou pelo menos se tornou a partir de 1847, parlamentarista, invocam como evidência o Decreto nº 523, de 20 de julho daquele ano, mediante o qual foi criado o cargo de Presidente do Conselho de Ministros. Seu texto não deixa dúvidas quanto ao fato de que seu limitado objetivo estava longe disso: “Tomando em consideração a conveniência de dar ao Ministério uma organização mais adaptada às condições do sistema representativo. Hei por bem criar um Presidente do Conselho de Ministros, cumprindo ao dito Conselho organizar seu regulamento o qual será submetido à minha imperial aprovação”.

Essa preponderância, essa hegemonia, essa supremacia, enfim, do monarca sobre os demais poderes do Estado, que com toda propriedade se denominou de “poder pessoal” na crítica impenitente que permeou todo o reinado de D. Pedro II, mostra que o sistema político que subsistiu até

a Proclamação da República, não tinha qualquer laivo, um resquício que fosse, de um sistema parlamentar de governo.

A comprovação definitiva de que o sistema parlamentar não existiu, não foi praticado e era incompatível com a Constituição outorgada de 1824, é o chamado “incidente Zacarias”, de 1868. Para solucionar a crise criada com o pedido de demissão de Caxias do comando das tropas aliadas que lutavam na Guerra do Paraguai, agastado com as críticas da imprensa subvencionada pelo gabinete liberal de Zacarias de Góes e Vasconcelos, Presidente do Conselho de Ministros então no poder, D. Pedro II, de acordo com o que sugeriu o Presidente do Conselho de ministros, demitiu o Gabinete.

Ninguém melhor do que Joaquim Nabuco, com sua larga visão, seu profundo conhecimento das praxes do Império, e sua visão arguta do nosso sistema político então vigente, na monumental biografia do pai, mostrou que o pretenso parlamentarismo nunca existiu e se resumia, na verdade, à vontade soberana e definitiva do monarca:

Antes de tudo, o reinado é do Imperador. Decerto ele não governa diretamente por si mesmo, cinge-se à Constituição e às formas do governo parlamentar; mas como ele só é árbitro de cada partido e de cada estadista, e como está em suas mãos o fazer e desfazer os ministérios, o poder é praticamente dele. A investidura dos gabinetes era curta, o seu título precário – enquanto agradassem ao monarca; em tais condições só havia um meio de governar, a conformidade com ele. Opor-se a ele, aos seus planos, à sua política, era renunciar ao poder.

NEM TESTADO NEM EXPERIMENTADO

O teste que o verdadeiro parlamentarismo poderia ter representado para o Brasil, durante os 9 anos do 1º reinado, os 8 da regência, a chamada “experiência republicana”, e os quase 50 do segundo reinado, nunca chegou a ser feito, como vimos. Logo, o sistema parlamentar de governo não só nunca chegou a ser nem testado e menos ainda experimentado em nosso País. Os fatos são incontestáveis e indesmentíveis. O que tivemos no Império foi um arremedo e os 15 meses do sistema adotado para que o Vice-Presidente João Goulart assumisse o poder em 1961, mera contrafação do parlamentarismo.

Atribuir estabilidade ao suposto parlamentarismo do Império, nada teve a ver com a monarquia consagrada na Carta política de 1824. O que existia não era produto da estabilidade, desmentida pela sucessão de insurreições, rebeliões, revoltas, quarteladas e sublevações que se prolongaram até 1848, com a Praieira, mas apenas a continuidade do longo reinado de meio século de D. Pedro II. Propositadamente ou não, muitos confundiam estabilidade com continuidade.

Nos 49 anos que vão do 1º gabinete da maioria, de 24 de julho de 1840, ao 36º, de 7 de junho de 1889, o último que precedeu a República, assistimos a uma sucessão de grandes personalidades públicas e líderes partidários, revezando-se no poder, enquanto durou o bipartidarismo. Essa alternância perdurou até a cisão que começou com a fundação do Centro Liberal em 1868, depois da Liga Progressista e por fim com a do Partido Republicano em 1870. Esses movimentos foram frutos do desgaste do regime iniciado com a queda do gabinete Zacarias, em julho de 1868 e consumado com a proclamação da República. Nesses 580 meses, a duração média dos gabinetes foi de 16 meses, algo que pode ser associado, no século XX, à duração efêmera dos gabinetes da Itália de pós-guerra.

O regime que atravessou todo o Império, a partir de nossa Independência, desapareceu com o advento da República. Mas não morreu aí a aspiração pela implantação do parlamentarismo.

Não foi sem razão que Afonso Arinos afirmou que o verdadeiro parlamentarismo, tal como foi concebido ao fim de anos de lenta evolução da monarquia, nunca foi praticado fora da Inglaterra, da mesma forma como o presidencialismo com suas peculiares instituições originais, nunca foi efetivamente praticado fora dos Estados Unidos, na medida em que ambos foram produtos da adaptação do modelo teórico imaginado pelos filósofos dos séculos XVIII e XIX, às necessidades práticas da evolução histórica dos países que os criaram e os aperfeiçoaram. A geração que fundou e moldou a República entre nós se dividia entre os críticos do regime monárquico, e os positivistas. Os primeiros defendiam uma democracia eletiva, os últimos, uma autocracia totalitária, como demonstra o projeto de Constituição de Teixeira Mendes e Miguel de Lemos. Tanto que o seu art. 21 declarava expressamente: “*o governo dos Estados Unidos do Brasil é republicano, ditatorial e federativo*”, enquanto o art. 27 prescrevia: “*a Assembléia será puramente orçamentária*”.

Os líderes políticos que ajudaram a difundir a idéia republicana no fastígio da monarquia, com o manifesto de 1870, e os que aderiram ao regime, e constituíam a maioria do Congresso Constituinte de 1890/91, não tinham qualquer compromisso senão com a República consumada em 15 de novembro. Por isso, como aponta Afonso Arinos, quando ainda era presidencialista, “*os parlamentaristas constituíam (...) exceções mofinas*” para logo esclarecer que “*o mais desassombrado e capaz era César Zama. Outros, como Teodureto Couto ou Oliveira Pinto, aqui e ali desvendam suas dívidas sobre o sucesso do presidencialismo*”. E por fim conclui: “*Praticamente, todavia, a Constituinte foi presidencialista. E essa prática unanimidade, saindo de tantas décadas de um governo suposto parlamentar, dá que pensar*”.

A República, naqueles dias, era apenas uma aspiração. O regime vigente nos 67 anos depois da Independência, uma dolorosa lembrança. Abandonamos um sistema que não chegamos a conhecer, por outro que ainda não conhecíamos.

A IDÉIA QUE NÃO VINGOU, MAS NÃO MORREU

Parodiando os percalços da evolução política do Brasil é fácil concluir que o parlamentarismo, entre nós, foi uma realidade que não chegou a nascer e uma aspiração que nunca chegou a morrer.

A mais consistente das avaliações da República, porém, foi a iniciativa de um grupo de intelectuais e publicistas, ao ensejo do 10º aniversário do 15 de novembro, originalmente publicadas em fascículos e reunidos pela reedição em dois volumes, promovida pela Universidade de Brasília em 1986. Mais do que uma crítica ao presidencialismo, porém é uma apologia do regime decaído, em que, por sinal, não há um balanço do sistema de governo que antecedeu o novo regime.

A despeito da quase unanimidade presidencialista da Constituinte de 1891, a idéia parlamentarista e a aspiração por esse sistema de governo não desapareceram com o advento da República. Logo em 1893, Sílvio Romero publicou oito cartas enviadas a Rui Barbosa, sem dúvida o maior responsável pelo texto presidencialista da Constituição republicana.

No ano seguinte, foi a vez de Felisbelo Freire:

Na vida do governo republicano faz-se sentir atualmente uma corrente de opinião política bem acentuada a favor do parlamentarismo (...) Quase todos eram antiparlamentaristas. Hoje a situação é inteiramente diversa. Para o parlamentarismo muitos convergem, convictos de sua prestabilidade.

O movimento voltou a se manifestar na Constituinte de 1934. Afonso Arinos lembra que “ao lado da maioria presidencialista, alguns dos representantes mais prestigiosos daquela Assembléia, como o Deputado Agamenon Magalhães e os Senadores Ferreira de Sousa e Aluísio de Carvalho, bateram-se vigorosamente pelo parlamentarismo”.

De acordo com ele, também o Deputado gaúcho Maurício Cardoso propugnou idênticas medidas transacionais, com fundamento no fato de

que “o parlamentarismo e o presidencialismo têm virtudes que devem ser aproveitadas e vícios que devem ser corrigidos”.

Na Constituinte de 1946, há o testemunho do Deputado Raul Pilla, lido na sessão de 30 de março de 1949, em que, ao apresentar sua emenda parlamentarista, lembrou: “Ao reunir-se a Assembléia Nacional Constituinte, tive a ocasião de ler da tribuna o manifesto parlamentarista assinado por sete dezenas de pessoas, entre as quais se contavam poucos constituintes. À grande maioria afigurou-se, então, verdadeira utopia o nosso movimento; hoje ele está representado por mais de um terço dos Senhores Deputados e muito não tardará que se lhes agreguem as poucas dezenas ainda necessárias à sua vitoriosa passagem nesta Câmara”.

A Constituinte de 1987/8 a que já nos referimos, sepultou as esperanças da mudança de nosso sistema de governo instaurado em 1889 e mantido em todos os textos constitucionais posteriores. Como se vê, foi apenas um instrumento político de que se utilizou o Congresso, para prolongar, por alguns meses mais, a agonia do regime instaurado em 1946, depois do fim do Estado Novo.

A TESE QUE INSISTE EM SOBREVIVER

Durante a existência de nossa mais que centenária República, o parlamentarismo nunca deixou de ser considerado um item da agenda política brasileira. Em plena reunião da Constituinte de 1987/8, o Ministério da Administração, à época dirigido pelo ex-Deputado Aluizio Alves, editou, por intermédio da FUNCEP – Fundação Centro de Formação do Servidor Público, uma série de textos sobre o tema que ainda hoje servem de subsídio para quantos se interessam pelo assunto.

Esse mesmo Ministério, ainda no Governo do Presidente José Sarney patrocinou também a realização de um seminário internacional.

Isto demonstra que o debate sobre o sistema de governo sempre esteve presente entre nós, com maior ou menor intensidade, sempre que se discutiu a organização constitucional do País. Mas não somente nesses momentos. No interregno das constituintes, ele nunca deixou de figurar na agenda política nacional. Tomo como exemplo o artigo do Professor Dr. Antônio Octávio Cintra, publicado dez anos após o debate acima indicado, na utilíssima revista do TSE, dirigida pelo Prof. Walter Costa Porto em seu nº 2. Com o sugestivo título de *Parlamentarismo: retorno à pauta* o professor da Universidade Federal de Minas Gérias, começa seu artigo com o tema *Separação (litigiosa) de Poderes*, advertindo:

Apesar de a questão do sistema de governo parecer ter-se resolvido com o plebiscito de 1993, se encararmos o assunto sob uma perspectiva formal, o tema insiste em voltar ao debate público. O assunto vem à discussão juntamente com o tema mais amplo e duradouro, no País, de uma reforma política que compreende numerosos tópicos, tais como as reformas do sistema eleitoral e da legislação partidária, entre outros. Parece, pois, tratar-se de sintomas de um real problema político, que não adianta abafar ou ignorar, pois está sempre voltando à discussão.

As reflexões do Prof. Antônio Octávio Cintra tem razão de ser. O Brasil já passou, nas inúmeras fases de sua evolução histórica, por diferen-

tes formas de Estado e de Governo. Transitamos por sistemas que poderíamos chamar de semi parlamentarista no Império e de semi presidencialista na República. Testamos experiências mal-sucedidas e deformadas, como a contrafação parlamentarista de 61, como forma de contornar a crise política daquele período que pôs fim à República de 46, chamada de “liberal” por Edgard Carone, embora a maioria da população adulta, por ser analfabeta e que sempre votou no Império, só readquiriu o direito de voto com a Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985.

TURBULÊNCIA POLÍTICA

Se tomarmos como marcos referenciais os últimos 70 anos do século XX, somos levados a concluir que, metade desse período foi de anormalidade institucional e que a transmissão do poder nessa fase sempre foi marcada por incertezas e conflitos. O último Presidente eleito pelo sufrágio direto, que recebeu o poder do antecessor escolhido segundo as mesmas regras e o transmitiu a um sucessor também eleito pelo mesmo sistema, tendo cumprido integralmente o respectivo mandato, foi o Presidente Artur Bernardes, obrigado a governar os quatro anos entre 1922 e 1926 em Estado de sítio.

Seu sucessor Washington Luís foi deposto antes do termo de seu mandato e Vargas que recebeu o poder das mãos de uma junta militar, foi igualmente deposto em 1945, depois de governar 15 anos, sem um único voto popular. O Presidente Dutra, eleito em 1945 pelo voto direto, recebeu o poder do presidente do STF, após a deposição de Getúlio, e a ele transmitiu a faixa presidencial, Vargas, escolhido em eleições diretas, não chegou a completar seu mandato. A Presidência foi ocupada pelo Vice-Presidente Café Filho que, à semelhança de seu substituto eventual, o Presidente da Câmara, Deputado Carlos Luz, foi declarado impedido pelo Congresso Nacional. Juscelino recebeu o poder de Nereu Ramos, Vice-Presidente do Senado, e o passou a Jânio, sucedido por Ranieri Mazzili, Presidente da Câmara, em face da renúncia do titular. João Goulart, Vice-Presidente de Jânio, tomou posse com a emenda parlamentarista de 1961. Não chegou ao termo de seu mandato, pelo advento do regime militar. Os Presidentes que o sucederam, ou não cumpriram integralmente os mandatos para os quais foram escolhidos, ou tiveram duração diferenciada.

Foi o caso de Castelo Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel e Figueiredo. Tancredo, eleito por via indireta, como os militares, e falecido antes de tomar posse, foi sucedido pelo Vice-Presidente José Sarney, que me transmitiu o governo, interrompido por um processo de *impeachment*. Primeiro Presidente eleito pelo voto direto, depois de 29 anos, fui sucedido por Fernando Henrique Cardoso. Logrando emendar a primeira Cons-

tituição republicana que permitiu a reeleição, seu sucessor, o Presidente Lula elegeu-se, portanto, com regras diferentes das que regeram a escolha de seu antecessor. Quando passar a faixa presidencial em 2011, terá sido o primeiro mandatário, depois de Artur Bernardes, escolhido pelas mesmas normas de seu antecessor, a completar seu mandato e transmiti-lo a alguém escolhido pelo mesmo processo.

Serão passados 85 anos!

QUE PARLAMENTARISMO?

A última questão que se põe, ao discutir a alternativa parlamentarista, é saber que parlamentarismo se preconiza. Em primeiro lugar, é preciso lembrar ser esse regime compatível, tanto com a Monarquia, quanto com a República.

Podemos optar pelo modelo tradicional da Grã-Bretanha, aperfeiçoado ao longo de pelo menos três séculos, em que o líder do maior partido com representação nos Comuns assume, automaticamente, o cargo de primeiro-ministro e o Gabinete é composto, basicamente, de deputados. É possível, também, escolher o sistema em uso nas demais monarquias, como as da Espanha, da Holanda, da Bélgica e do Japão, por exemplo, em que a escolha do Executivo exige, obrigatoriamente a formação de maioria parlamentar, sem a qual o sistema não pode funcionar. Ou ainda a modalidade prevalecente em grande parte das Repúblicas parlamentaristas, como Itália, Alemanha e Grécia em que o chefe de Estado é escolhido para mandatos fixos pela via indireta. Mesmo nessas repúblicas, porém, notam-se distinções, como a que teve início na França “gaullista” da V República com a Constituição de 1958 que desembocou no modelo atualmente vigente, em que o Presidente da República é eleito pelo voto direto, caminho seguido sucessivamente pela Áustria, Portugal, Finlândia e Irlanda. Modelos similares como os da Alemanha e o da Itália, por sua vez, com sistemas eleitorais diferentes, e no primeiro caso, mecanismos moderadores, produzem resultados inteiramente diversos, para não dizer opostos, em seus desempenhos.

No modelo alemão, são empregados dois recursos: a cláusula de barreira ou cláusula de desempenho, e o chamado “voto de desconfiança construtivo”. Os sistemas eleitorais também são diferentes. Na Itália vigora, desde o plebiscito de 1991, que levou à reforma eleitoral de 1993, um sistema similar.

Diferentes sistemas eleitorais e medidas corretivas como a cláusula de desempenho, produziram resultados inteiramente diversos em ambos os países. Em primeiro lugar, em relação à estabilidade dos respectivos go-

vernos e igualmente, em relação ao número de partidos representados nos seus parlamentos. Entre 1949, quando entrou em vigor a Constituição do país, a Lei Fundamental de Bonn, de 1948, até hoje, a Alemanha teve apenas oito governos, desmentindo a suposta instabilidade dos sistemas parlamentaristas. A Itália, ao contrário, de 1948, quando efetivamente entrou em vigor sua primeira Constituição de pós-guerra, foi governada até 2006 por 55 primeiros-ministros, sendo que a maior parte deles ficou no poder poucos meses alguns dos quais por menos de uma semana. Da mesma forma, enquanto na Alemanha pós-1945 não mais do que cinco partidos tiveram representação parlamentar, na Itália esse número superou mais de trinta legendas diferentes.

O BRASIL PARLAMENTARISTA

Comecei a fundamentação da Proposta de Emenda Constitucional que apresentei ao Congresso indagando o que justificaria propor a adoção do parlamentarismo entre nós, depois de 117 anos de governos republicanos e de duas consultas populares que optaram, majoritariamente, pela manutenção do presidencialismo. A volta do tema à agenda e ao debate político justifica-se, a meu ver, se a intensificação desse debate puder ser feita atendidos alguns requisitos. O primeiro, desde que no âmbito de uma ampla reforma política, como a que vem sendo prometida e discutida nas duas últimas décadas. O segundo é que, para ser produtivo e conseqüente, esse debate deve ser conduzido em períodos de estabilidade institucional, como o que estamos vivendo na atualidade. E o terceiro, que possa ser ampliado para incluir não só o âmbito político, parlamentar e partidário, mas envolver também os setores interessados da sociedade, com a participação de todos os que, por sua experiência e conhecimento, desejam contribuir para enriquecê-lo.

A experiência brasileira mostra que cingir a proposta de sua adoção aos debates constituintes, como foi feito nas Assembléias de 34, 46 e 88, ou usar sua adoção como solução de compromisso durante os períodos de crise, como em 1961, terminam resultando em desgastante experiência que acaba por contaminar as virtudes que o sistema possa representar para o país. No imaginário popular, o parlamentarismo costuma ser associado à noção de instabilidade política ou aos cenários de crises institucionais.

Quando mais aceso era o debate sobre esse assunto na Constituinte de 1946, um dos defensores mais ardentes do presidencialismo invocou o relato de André Tardieu que, por três vezes ocupou na França o cargo de presidente do Conselho de Ministros, valendo-se do livro de sua autoria *Le Souverain Captif*, publicado num dos períodos tensos da conjuntura política européia. Ele relata que em treze meses, teve que comparecer a 329 sessões do Parlamento, para ser interpelado 327 vezes e esclarece ter sido obrigado a discutir a aceitação de 101 delas e o mérito de outras 93.

Nessas ocasiões, como nos debates orçamentários e legislativos, ele teve que subir à tribuna 172 vezes e suscitar, por seu turno, 60 vezes questões de confiança, a fim de se manter no poder. É preciso ter em mente que casos excepcionais como esse não constituem a rotina do sistema parlamentar, mas, ao contrário, denotam excessos e deformações a que qualquer regime pode estar sujeito.

O parlamentarismo, ao contrário, supõe, na maioria dos países em que é hoje praticado, especialmente na Europa, uma garantia de continuidade e estabilidade das diferentes orientações políticas. Na Inglaterra, por exemplo, Margareth Thatcher governou durante onze anos e foi substituída por seu colega e ex-ministro, o conservador John Major, que a substituiu durante sete anos, até a ascensão do atual titular, o trabalhista Tony Blair, no poder desde 1997. Na Espanha, o socialista Felipe González governou treze anos e foi substituído pelo conservador José Maria Aznar, que permaneceu no poder durante oito anos. Na Alemanha, Konrad Adenauer foi Chanceler por quatorze anos, Helmut Schmidt por oito, Helmut Kohl por dezesseis e Gerhard Schröder, durante outros oito anos.

Propor e discutir uma proposta de adoção do sistema parlamentar de governo, no momento em que o País aguarda há quase duas décadas a materialização de uma reforma política, tão intensamente prometida, tão seguidamente discutida e tão ansiosa esperada, como capaz de aprimorar nossa organização política, não me parece um ato gratuito. Pareceu-me, antes, um dever, sem que isso signifique aprová-la antes de discuti-la, ou preconizá-la sem discuti-la.

O Brasil, que possui uma das mais antigas tradições parlamentares do mundo ocidental e cuja primeira Constituição, ao ser revogada com a proclamação da República, era o 3º texto constitucional mais antigo do mundo, superado apenas pela dos Estados Unidos, de 1787, e pela da Suécia, de 1816, pode e deve fazer do aprimoramento do nosso sistema político e de nossa organização institucional, objeto de permanente debate e de uma conseqüente e necessária discussão.

NADA A COMEMORAR

No último dia cinco foi comemorado o Dia Mundial do Meio Ambiente. Infelizmente, não creio que tenhamos algo a comemorar. Chegamos ao ponto da insustentabilidade. Caminhamos de forma célere para a destruição de nosso planeta. Ontem, os avisos constantes dados pela natureza não foram suficientes para que os habitantes do nosso mundo tomassem as providências que o momento clamava. Hoje, um monstruoso estrago já foi feito. Se reduzirmos, agora, as nossas emissões a zero, não teremos mais como recompor o prejuízo causado ao meio ambiente.

O aquecimento global evolui a galopes de Átila. Cabe-nos, portanto, duas iniciativas, complementares entre si. A primeira, continuarmos trabalhando com afinco para tentar reduzir o ritmo de destruição planetária e a segunda, tratarmos de nos adaptar às novas condições de vida a que já estamos submetidos. Isto significa rever conceitos arraigados em nossos costumes, por força dos hábitos que nos induzem ao consumismo, ao desperdício, à comodidade e à indulgência com nós mesmos, autores dessa catástrofe.

Apenas quinze anos nos distanciam da maior reunião de líderes mundiais realizada no século passado, para tratar das questões relacionadas ao ambiente e ao desenvolvimento, a chamada Rio-92. Decisões fundamentais para o nosso futuro foram tomadas, convenções, tratados e acordos foram assinados por 179 países, como a anunciar uma nova fase de nosso relacionamento com Gaia. A frustração foi incomensurável!

A constatação é de que avançamos mais com providências adotadas antes da II Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, do que depois que a Agenda 21 foi anunciada. Houve um relaxamento geral na aplicação de suas recomendações. O sentimento do “dever de casa” cumprido dominou as nações, pelo trabalho que encetaram no período que antecedeu ao encontro, e explica a atitude irresponsável por todos adotada posteriormente ao evento.

O Brasil, por exemplo, está entre os cinco maiores causadores do aquecimento global, apesar dos esforços louváveis do Ministério do Meio

Ambiente. Dos 280 milhões de toneladas de CO2 emitidos anualmente pelo Brasil, 200 milhões são despejados pela Amazônia, em função das queimadas. No restante do planeta, a situação é ainda mais grave.

Ressalve-se recente decisão da Comunidade Européia, que tem que servir como uma exceção, e como exceção muito bem-vinda. Parece que de nada serviram todos os encontros posteriores para avaliar o cumprimento da Agenda 21 e adotar outras providências. Resta-nos, capengando, o protocolo de Kyoto, cuja vigência se extingue daqui a cinco anos. Para substituí-lo, propus a realização, em 2012, aqui no Brasil, de um novo encontro, a Rio+20. Além de termos um outro instrumento, incentivaremos os que acorrerem à conferência a fazerem nos anos que nos restam até lá, o que fizeram, como já vimos, no período anterior à realização da Rio-92.

UMA IDÉIA A SER ABRAÇADA

POR TODOS

A proposta de realização da Rio+20 parecer ter sido definitivamente abraçada pelo Governo. O Presidente Lula anunciou, durante a reunião do G-8 realizada na Alemanha no início deste mês, que proporia uma nova conferência ambiental no Brasil em 2012, ano em que encerra a vigência do protocolo de Kyoto.

Após o Senado aprovar requerimento, por mim apresentado, propondo a realização da nova conferência no Brasil, chamada Rio+20, tratei do tema diretamente com o Presidente Lula, durante o encontro no Palácio do Planalto no dia 21 de março deste ano. A esse respeito falei também com outras autoridades brasileiras, que se mostraram sensíveis à idéia: o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, prometeu empenhar-se na tarefa de conseguir a realização da Rio+20, lembrando a legitimidade que o Brasil tem para atrair essa conferência. Informou, ainda, que está sendo criado, no Itamarati, um cargo de Embaixador Especial só para assuntos relacionados a mudanças climáticas.

Aliás, o Chanceler Celso Amorim, em audiência pública realizada pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, em 29 de março de 2007, assim se manifestou: *“Acho que o Brasil sempre teve uma liderança marcada, não só no tema mais amplo do meio ambiente com o desenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento sustentável.”* E, em outra situação, na mesma audiência disse ele: *“Acho que o Brasil poderia perfeitamente, é algo que, digamos, com o apoio do Legislativo podemos levar adiante uma idéia, como já mencionado antes, de o Brasil poder sediar a Rio+20”*.

Três órgãos do Ministério do Meio Ambiente são plenamente favoráveis à realização do encontro. A Secretaria de Qualidade Ambiental, em 26-3-2007, assim se manifestou: *“Portanto, há base técnica convergente com elementos políticos para que o tema de mudanças climáticas tenha relevância numa eventual Rio+20.”* Já a Assessoria de Assuntos Internacionais do Ministério concluiu, em 10-4-2007: *“Em face do exposto, seria extremamente positivo para o Estado brasileiro sediar evento como o proposto no Requerimen-*

to em epígrafe.” E, por fim, a Secretaria de Biodiversidade e Florestas que, em 15-4-2007, se expressou: *“Por fim, manifestamo-nos favoravelmente ao Requerimento nº 1 de 2007, (...) desde que ouvido o Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pela política internacional do Governo brasileiro”.*

Outra frente de batalha na qual devemos nos empenhar é a proposta originalmente sugerida pelo nobre Senador Marco Maciel, de se trazer para o Brasil a sede de uma agência da ONU ligada ao meio ambiente, já que, à exceção dos Estados Unidos, nenhum outro país da América sedia órgão daquela Organização Mundial. Assim, a proposta é de transformar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em uma agência permanente da ONU, assim como já são, em suas respectivas áreas, a OIT (trabalho), a Unesco (educação, ciência e cultura), a OMS (saúde) e a FAO (agricultura e alimentação).

Temos que tratar de formas de adaptação a esta nova realidade do planeta. A realização da Rio+20 seria uma maneira de reunir e manter interessados no tema os dirigentes das nações desenvolvidas e de outras em vias de desenvolvimento, que são, como todos nós sabemos, as que mais influem nas mudanças climáticas, com suas atividades poluentes e devastadoras!

REFORMA POLÍTICA POR QUÊ?

Por que precisamos de uma reforma política, assunto que freqüente, há muitos anos, a agenda do Congresso? Considerando-se apenas a legislação e o sistema eleitoral em vigor, vamos constatar que, das quatro leis que regulam as eleições, os partidos, a inelegibilidade e o processo eleitoral, à exceção da última, as três restantes são todas dos anos 90 do século passado e ainda não regeram mais de quatro eleições.

O mais antigo desses ordenamentos jurídicos é o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15-7-65), aprovado ainda no regime militar e antes da informatização das eleições. Além de já ter sido adaptado aos mandamentos da Constituição em vigor, vem sendo sistematicamente atualizado, desde aquela data até hoje. Segue-se em antigüidade, a Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 18-5-90), sancionada em meu governo. As duas seguintes são a Lei dos Partidos (Lei nº 9.096, de 19-9-95) que, entre outras medidas instituiu o Fundo Partidário e, por fim, a chamada Lei das Eleições (Lei nº 9.505, de 30-9-97), promulgadas ambas no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Ante esse quadro, cabe a pergunta: precisamos de uma reforma política porque e para quê? Seguramente não é para alterar qualquer dessas leis, por imposição do tempo decorrido desde sua aprovação. Se fosse essa a razão, teríamos, quando muito, que cingir-nos ao Código Eleitoral. Essa providência já foi tomada pelo TSE em 1995, então sob a presidência do Ministro Carlos Veloso e seu conteúdo pode ser lido na publicação organizada pelo ex-Ministro daquela Corte, o Professor Walter Costa Porto, datada de 1996. Naquela ocasião foram submetidos ao Presidente da República e aos presidentes do Senado, da Câmara e do STF as seguintes propostas: anteprojeto do Código com 304 artigos (o atual tem 383) e a regulamentação do art. 121 da Constituição, de lei complementar dispondo sobre a organização e competência da Justiça Eleitoral, com 27 artigos. Outro anteprojeto com 26 artigos dispunha sobre a propaganda eleitoral e a proposta relativa à reforma eleitoral continha, resumidamente, alterações no artigo 17 da Constituição e a adoção de uma Lei dos Partidos, prevendo

a cláusula de desempenho de 5% e dispondo sobre a fidelidade partidária. Finalmente, quanto à reforma do sistema eleitoral, a subcomissão específica, entre outras medidas, sugeriu acolher, em parte, o Projeto de Lei do Senado nº 328, de 1991, de autoria do então Senador Fernando Henrique Cardoso.

As sugestões não encontraram acolhida e o resultado prático foi a criação, no Senado Federal, de uma comissão especial de reforma política, cujos principais pontos são hoje debatidos na Câmara dos Deputados. A pergunta não respondida é a do título deste artigo. Essa não é a reforma que preconizo. Será ela a que interessa à população e aos eleitores brasileiros? Leia resposta no próximo artigo.

A REFORMA POLÍTICA DOS CIDADÃOS

Muitas são as pesquisas de opinião pública sobre a credibilidade e a legitimidade das instituições. Poucas, no entanto, referem-se à reforma política que está em discussão na Câmara dos Deputados. Isto significa que a matéria em tramitação do Congresso representa a reforma que preocupa os políticos e os parlamentares. Mas será aquela desejada pelos cidadãos e pelos eleitores? No Brasil, como em inúmeros outros países, sejam eles desenvolvidos, em vias de desenvolvimento ou subdesenvolvidos, grande parte da população não se interessa pela política, pelas eleições e muitos nem mesmo pela vida cívica. Neste aspecto, não somos uma exceção. Além do mais, como os projetos de reformas políticas envolvem questões técnicas e teóricas, não são todos os que estão em condições de manifestar sua preferência por este ou aquele sistema eleitoral, por este ou aquele sistema de governo e menos ainda por este ou aquele modelo de organização partidária.

Temos que nos orientar, portanto, pelas poucas pesquisas disponíveis, desde que o tema da chamada reforma voltou à agenda do Congresso. Veja o leitor que dizem os cidadãos, em relação a algumas questões de seu imediato interesse. Baseamo-nos na pesquisa Ibope/CNI, cujos principais resultados foram publicados na edição de 19 de dezembro de 2006 do jornal *O Globo*. Começemos por aqueles pontos em que a maioria dos brasileiros ouvidos manifestou-se contra. Em 1º lugar está o financiamento público das campanhas, rejeitado por 77% das pessoas pesquisadas, enquanto 16% o aprovam.

Em 2º lugar vem o problema do voto obrigatório, que não está em cogitação nas propostas em tramitação na Câmara. 54% dos cidadãos são contra, e 45% a favor. A posição contrária à obrigatoriedade do voto, porém, não significa que os eleitores não queiram votar, já que 56% das pessoas ouvidas, disseram que teriam exercido esse direito, mesmo que o voto não fosse obrigatório, enquanto 43% afirmaram que, não sendo compulsório o voto, não teriam ido às urnas.

Outra questão relevante é a fidelidade partidária, isto é, a obrigação dos parlamentares permanecerem nos partidos pelos quais foram eleitos,

não podendo, portanto, mudar de legenda. A maioria, nada menos de 52% é a favor, e 37% contra. Por fim, a reeleição do Presidente da República, dos governadores e prefeitos. Manifestaram-se favoráveis 58% e 38% entendem que essa prerrogativa deveria acabar.

Esses dados foram confirmados pela pesquisa CNI/Census, divulgada no *blog* da cientista política Lucia Hippolito, no dia 26-6-2007. Como se vê, nem sempre há sintonia entre eleitores e seus representantes no Congresso. O que deveria prevalecer? Que opinião deveria prevalecer? A resposta parece simples, mas é bem mais complexa. Veja por que, no próximo artigo.

VOTO, OBRIGATÓRIO OU FACULTATIVO?

Esta é uma das mais antigas discussões sobre direitos e deveres dos cidadãos. No Brasil, o voto é facultativo para alguns e obrigatório para outros. Está no § 1º do art. 14 da Constituição: O alistamento e o voto são:

I – obrigatórios para os maiores de 18 anos e

II – facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de 70 anos e

c) os maiores de 16 e menores de 18 anos.

Se atentarmos para o que estabelece o texto constitucional, veremos que obrigatórios são o alistamento e o comparecimento às eleições. O cidadão alistado eleitor tem várias opções, quanto ao voto:

1º) pode votar em branco, o que equivale a não votar, já que os votos em branco não são computados;

2º) pode anular o seu voto, teclando um número que não corresponda a nenhum dos partidos ou candidatos, como por exemplo 000 ou 999, que também não é contado como válido;

3º) se, no dia da eleição viajar e estiver fora de seu domicílio eleitoral, poderá ir a qualquer seção, apresentar o seu título de eleitor e justificar sua ausência;

4º) pode não comparecer ao local de votação e pagar a multa correspondente à ausência.

A questão reside em que, não votando, não se justificando, e não pagando a multa pela ausência, perderá alguns direitos assegurados a todos os cidadãos. Essas sanções constam do art. 7º do Código Eleitoral e são as seguintes:

1ª) não poder inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública;

2ª) receber vencimentos de cargos ou empregos públicos;

3ª) participar de concorrência pública;

4ª) obter empréstimos em bancos oficiais;

5ª) obter passaporte ou carteira de identidade;

6^a) renovar matrícula em estabelecimentos de ensino oficiais;

7^a) praticar qualquer ato para o qual se exija quitação com o serviço militar ou com o Imposto de Renda.

Algumas dessas restrições são absurdas, abusivas, ilegais e inconstitucionais. O direito de ir e vir é de qualquer pessoa, brasileiro ou não, entrar e sair do território nacional, está previsto e assegurado no art. 5º, inciso XV da Constituição: “É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”. Da mesma forma, os salários e vencimentos têm caráter alimentar e proibir o seu recebimento constitui uma violação dos direitos fundamentais de qualquer cidadão.

Logo, o que se deve, em matéria de voto, é reformar não só a Constituição, mas também a legislação eleitoral, mantendo-o como um dever de todos, mas retirando-se da legislação as penas absurdas, injustificáveis. Nesse sentido, qualquer reforma política deve começar pela atualização do Código Eleitoral, matéria que, em 1995, já foi proposta por iniciativa do ex-Presidente do TSE, o então Ministro Carlos Veloso, de que o Congresso, embora ciente, sequer tomou conhecimento.

Como se vê, as questões da reforma política, como é o caso do voto obrigatório ou facultativo, são mais complexas do que parecem, porém, mais fáceis de serem resolvidas do que aparentam.

COMO VOTAM OS BRASILEIROS

O Brasil possui o segundo maior eleitorado do mundo ocidental, logo abaixo dos Estados Unidos. Entretanto, temos o maior número de eleitores, uma vez que aqui o voto é obrigatório e lá facultativo, raramente ultrapassando 50% do número de eleitores. Além disso, estamos entre as nações com mais longa tradição de vida constitucional e de participação eleitoral no mundo civilizado. Ao ser revogada em 1889, a Constituição de 1824 era o terceiro documento escrito dessa espécie, mais antigo do mundo, só perdendo para a Constituição americana que é de 1787 e a da Suécia, que era de 1816.

Em termos de representação política, começamos a votar em 1821, para a escolha dos deputados às Cortes constituintes portuguesas, convocadas em decorrência da revolução liberal do Porto, no ano anterior. Daquele ano até as eleições para a Assembléia Constituinte eleita em 1933, sempre adotamos o sistema majoritário, em diferentes modalidades. Desde a criação da Justiça Eleitoral em 1932, passamos ao sistema proporcional. Foram, portanto, 112 anos de eleições majoritárias.

A partir do pleito de 1933, passamos a adotar diferentes modalidades do sistema proporcional que vieram se aperfeiçoando até hoje, com mudanças e adaptações feitas com o segundo Código de 1950, e em seguida o de 1965, até hoje em vigor. Por isso cabe a pergunta: Por que mudou tão pouco o sistema eleitoral brasileiro? Pela simples razão de que só existem no mundo dois sistemas puros, majoritário e proporcional e um sistema híbrido, o chamado misto, aplicado originalmente na Alemanha, depois da Segunda Guerra Mundial. Então por que tanta discussão se só temos três alternativas? Alcançando-se o consenso em torno do sistema, seria o caso de, só então passarmos à segunda etapa da reforma, a discussão da modalidade.

Entretanto, uma reforma política não se faz apenas com a mudança do sistema eleitoral. Todo e qualquer sistema político se compõe de três sistemas que interagem entre si, o sistema eleitoral, o sistema partidário e o sistema de governo. Como eles interagem, a eficiência de todo e qualquer

sistema político depende da compatibilidade entre os três sistemas. O primeiro sistema eleitoral utilizado a partir da concessão do direito de sufrágio aos cidadãos foi o majoritário, na modalidade de maioria simples, através da qual são eleitos os senadores e depois a modalidade de maioria absoluta que, no Brasil, rege a escolha dos presidentes da República, governadores e prefeitos das capitais e das cidades com mais de 200 mil habitantes.

Esse sistema pode ser sintetizado numa só frase – quem ganha leva tudo e como só um ganha, todos os demais perdem. Por isso, foi necessário buscar uma alternativa, o sistema proporcional, em que cada um ganha na proporção dos votos que recebe e por isso é mais justo. Também é possível que uma parte dos eleitos sejam escolhidos pelo sistema majoritário e a outra parte pelo sistema proporcional. Este último, porém, inventado em meados do século XIX, só começou a ser aplicado a partir de 1899 e a Bélgica o primeiro país a adotá-lo.

PARA QUE SERVEM OS PARTIDOS?

Os partidos são essenciais às democracias. Mas existem também nas piores ditaduras. A conclusão que se chega é a mesma que se aplica aos Parlamentos, pois existem Parlamentos nas democracias, mas também nas ditaduras. Pode haver partidos e Parlamentos, sem que haja democracia. Mas não existem democracias sem Parlamentos e sem partidos.

Assim como as democracias são regimes que asseguram os direitos individuais e coletivos de todos os seus cidadãos, os partidos servem para assegurar um desses direitos inalienáveis, o pluralismo político. Ou seja, é o instrumento pelo qual os cidadãos podem exprimir a diversidade de suas opiniões, de suas preferências e de suas opções, sejam elas de direita, de esquerda ou do centro. Mas não apenas isso. Sem pluralismo, pode até haver eleições, com um partido único, como nas ditaduras, mas eleições sem liberdade, sem competitividade, sem periodicidade e livre de manifestações são eleições, mas nunca serão eleições democráticas.

Para isso existem os partidos, para disputar as eleições e assegurar que elas sejam livres, competitivas e não manipuladas. Por isso o pluralismo político é requisito essencial de todo e qualquer regime democrático.

Dessa forma, os partidos tanto exprimem as preferências políticas individuais, quanto as preferências ideológicas dos cidadãos. Assim, ao nos referirmos aos partidos, estamos pensando no sistema que eles integram, o sistema partidário, componente essencial de todo sistema político democrático. Em alguns países são vários os partidos, em outros, poucos. Como não existem muitas ideologias no mundo, o número de partidos ideológicos não é ilimitado na maioria das democracias. Há partidos que, não optando por qualquer ideologia, terminam servindo às ambições pessoais e conseqüentemente ao mero personalismo de seus dirigentes. Daí por que todo sistema político democrático impõe condições para que se possa fundar um partido e para que ele tenha existência legal.

Os sistemas partidários se classificam segundo o número das diferentes legendas que o compõem. Como explicam os especialistas, os sistemas partidários são mais ou menos fragmentados. Quanto mais fragmentado,

a tendência é que mais diversificada seja a representação política no Parlamento. Se essa fragmentação é alta e limitado o número de ideologias existentes no mundo, é provável que haja mais interesses pessoais do que interesses ideológicos atuando no âmbito parlamentar.

E quanto mais acentuada a diversidade desses interesses, maior a dificuldade para se obter o consenso. Como nos parlamentos só se decide com o voto da maioria, mais difícil será a obtenção do consenso. Se os interesses pessoais forem mais acentuados e mais diversificados que os interesses em torno das idéias, mais provavelmente os primeiros terminarão prevalecendo sobre os últimos. E com isso perde a democracia.

SISTEMAS PARTIDÁRIOS

Vimos, no artigo anterior, o conjunto de atos, regras, leis e instituições que, como os partidos, constituem esse complexo de atividades que integram os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas. Vimos também que os sistemas eleitorais admitem duas modalidades de eleições: majoritárias e proporcionais e que os partidos são essenciais para materializar as eleições, pois em nosso País, os cidadãos podem votar indistintamente, tanto no partido, quanto no candidato de sua livre escolha.

Hoje, vamos examinar como os sistemas eleitorais influenciam os sistemas partidários. Estes classificam-se conforme o número de partidos atuantes e, em especial aqueles que os especialistas chamam de relevantes. Por partidos relevantes entende-se não só aqueles que conseguem eleger representantes aos Poderes Legislativos e/ou executivos, sejam eles municipais, estaduais, distritais e federais, mas também aqueles que, nas eleições, e nas casas legislativas, são capazes de se emparelharem, para formar alianças. No primeiro caso, essas alianças chamam-se coligações e servem para que dois ou mais partidos disputem as eleições, com uma mesma lista de candidatos. Quando essas alianças são feitas no âmbito das casas legislativas, para formarem maioria, que é a regra de decisão nos parlamentos, ou para dar sustentação ao governo, essas alianças chamam-se coalizões.

Os sistemas partidários podem ser constituídos de apenas dois ou de mais de dois partidos. No primeiro caso, chama-se sistema bipartidário, nos demais, pluripartidário. Na realidade, virtualmente todos os sistemas são pluripartidários, com exceção dos Estados Unidos, onde tradicionalmente só dois partidos estão representados no Congresso, os partidos Republicano e Democrata, e a República de Malta, uma ilha no Mediterrâneo que tem cerca de 300 mil eleitores.

Em 1950, examinando os diferentes sistemas partidários existentes no mundo ocidental e a influência que sobre eles exercem os sistemas eleitorais, o professor francês Maurice Duverger formulou as regras que ficaram conhecidas como “leis tendenciais de Duverger”. Elas foram formuladas, originalmente, da seguinte maneira: a primeira constatava que os sistemas

proporcionais favoreciam a dispersão ou a proliferação partidária, pois bastava uma pequena proporção de votos para que um partido conseguisse ser representado nas câmaras legislativas. A segunda concluía o contrário, ou seja, que os sistemas majoritários, dificultavam a proliferação partidária e favoreciam o bipartidarismo.

Hoje, elas podem ser reduzidas a apenas uma lei: os sistemas eleitorais proporcionais estimulam a proliferação do número de partidos e constroem a sua concentração. Esta regra tornou-se importante, quer para a obtenção de maiorias estáveis nas câmaras, quer para a sustentação dos governos nos sistemas presidencialistas, ou ainda para a eleição dos gabinetes nos regimes parlamentaristas de governo.

Até aqui, chegamos a duas conclusões: os sistemas eleitorais influenciam os sistemas partidários e os sistemas partidários influenciam tanto a sustentação dos governos nos regimes presidencialistas, como a formação do poder executivo nos regimes parlamentaristas. Exatamente por isso, ao mudarmos os sistemas eleitorais sem pensarmos nos sistemas partidários, e alterar os sistemas partidários sem levar em conta os sistemas de governo, corremos o risco de afetar não apenas a eficiência dos governos, que convençamos chamar de governabilidade, mas também a estabilidade de todo o sistema político.

Isto permite explicar por que são tão difíceis e ao mesmo tempo tão raras as chamadas reformas políticas. Mudar as regras dos sistemas eleitorais é relativamente fácil, pois só há dois sistemas puros: proporcional e majoritário. E, em alguns poucos países, como é o caso da Alemanha, depois da Segunda Guerra Mundial, um sistema híbrido, que é a mistura de ambos, por isso mesmo chamado de “misto”.

SISTEMAS POLÍTICOS

Voto, eleição, partidos e regimes políticos são palavras e conceitos que a maioria dos cidadãos conhece. Mas elas não esgotam o universo da Política, mesmo para os milhões de eleitores que a cada dois anos, em todo o País, com exceção de Brasília, vão às urnas para escolher seus representantes. A complexidade que esses conceitos envolvem, pode ser mais bem compreendida se, em vez de falarmos deles separadamente, tratarmos dos conjuntos que formam os sistemas que integram o vasto mundo da política.

O conjunto de voto e eleições forma um primeiro complexo que convencionamos chamar de Sistema Eleitoral. Esse sistema abrange algo muito mais amplo do que simplesmente o voto e o ato de votar. Inclui, de um lado, as chamadas regras eleitorais, isto é, as leis que disciplinam como nossos votos são transformados em cadeiras nas Câmaras Municipais, nas Assembléias Legislativas, na nossa Câmara Distrital e na Câmara dos Deputados. Regulam, também, que condições têm que ser cumpridas para que sejam escolhidos os prefeitos, os governadores, os senadores e o Presidente da República. Por que não juntamos todos nesta explicação? Pela simples razão de que esses dois conjuntos de representantes do povo são eleitos por regras diferentes. Vereadores, deputados estaduais, distritais e federais são escolhidos pelo voto proporcional. Prefeitos, governadores, senadores e o Presidente da República, pelo voto majoritário.

Qual a diferença? Nas eleições proporcionais, os candidatos são eleitos, na proporção dos votos que recebem, daí serem suas eleições proporcionais. Na escolha dos prefeitos, governadores, senadores e Presidente da República, usa-se a chamada regra da maioria. Isto é, são eleitos os que recebem a maior quantidade de votos.

O sistema eleitoral, portanto, admite entre nós, como em qualquer outro país democrático, duas modalidades de voto: o proporcional e o majoritário. Logo, quando nos referimos ao Sistema Eleitoral, estamos aludindo a um conjunto de ações, instituições, regras e normas que tornam possível a escolha dos nossos representantes. Entre essas instituições, a mais importante é a Justiça Eleitoral que aplica as leis eleitorais, registra os can-

didatos, apura as eleições, pune os candidatos e eleitores que violam as leis eleitorais e alista os eleitores, por meio do cadastro eleitoral que, desde 1985, é informatizado.

No Brasil, ninguém pode ser candidato, a não ser que seja filiado a um partido político. São pouquíssimos, raros mesmos, os países, como a Irlanda, em que o cidadão pode ser candidato avulso, isto é, sem partido, desde que pague uma taxa para esse fim. Por isso se diz, com muita razão, que as democracias contemporâneas, são democracias partidárias. Por que os partidos são necessários? Porque nas eleições, você pode votar no candidato que escolher ou pode votar no partido de sua preferência, pois são eles que tornam possível a escolha dos candidatos nas eleições proporcionais.

Na eleição para qualquer das Câmaras (vereadores e deputados estaduais, distritais ou federais), cada partido elege o número de representantes na mesma proporção dos votos que eles (candidatos do partido, ou o próprio partido) recebem. Se os candidatos e o partido receberem 30% dos votos, terão direito a 30% das cadeiras da respectiva Câmara. O cálculo é simples: divide-se o número de votos dos candidatos de cada partido, pelo número de vagas a preencher. Se forem dez vagas e o partido teve 30% dos votos, terá direito a três cadeiras. Os eleitos, portanto, serão os três mais votados.

Nas eleições majoritárias, há duas modalidades possíveis: a maioria absoluta, em que é eleito aquele que consegue metade mais um dos votos, nos casos do Presidente da República, governadores e prefeitos das capitais e cidades com mais de 200 mil eleitores; e a maioria simples, em que é eleito o mais votado, no caso dos senadores e prefeitos das cidades com menos de 200 mil eleitores.

Hoje, tratamos dos diferentes sistemas eleitorais: majoritário e proporcional. No próximo artigo, veremos os sistemas de governo.

SISTEMAS DE GOVERNO

Tal como no sistema eleitoral em que só existem duas modalidades originais, majoritária e proporcional e uma híbrida, a mista, o mesmo ocorre em relação ao sistema de governo. A mais antiga das formas de governo é o parlamentarismo implantado pioneiramente na Inglaterra ao longo de pelo menos cinco séculos. É um longo período que vai da assinatura da Carta Magna, imposta pelos barões ao rei João sem Terra, em 1215, até que o Parlamento, depois do julgamento, condenação e execução de Carlos I, em 1649, passou a se reunir, em 1711, sem necessidade de convocação real. O presidencialismo, tal como a república e a federação, são criações americanas, quando as colônias inglesas, emancipadas da Inglaterra, aprovaram sua Constituição em 1787 e, em 1789, elegeram George Washington seu primeiro presidente.

O sistema híbrido de governo, o semipresidencialismo ou semiparlamentarismo, é uma criação de nossos dias na França, com a 5ª República implantada em 1958, quando o general De Gaulle mudou a natureza do regime e se elegeu Presidente da República pelo voto direto, ao contrário do que ocorria nos demais sistemas parlamentaristas, como o da Alemanha ou Itália, em que o chefe de Estado era eleito indiretamente pelo Parlamento.

A grande inovação do parlamentarismo consistiu exatamente em separar as funções de chefe de Estado, das de chefe do Governo, como ocorre nas monarquias, em que o rei reina, mas não governa. O neoparlamentarismo ou semiparlamentarismo, consistiu, portanto, em substituir a figura do rei, hereditário, pela de um presidente eleito pela Câmara. O neopresidencialismo ou semipresidencialismo tem em comum com o neoparlamentarismo princípios das duas modalidades originais dos dois sistemas de governo: um Presidente da República, chefe de Estado, eleito por intermédio do voto direto, tal como no presidencialismo clássico, e um chefe de governo, presidente do conselho de ministros, também chamado de primeiro-ministro, indicado pelo Presidente da República e eleito pela Câmara.

Quando o primeiro-ministro e seu gabinete perdem a confiança da maioria da Câmara que o elegeu, cabe ao Presidente da República arbitrar a divergência. Há duas alternativas quando a Câmara manifesta seu descontentamento aprovando uma moção de desconfiança: ou o presidente indica outro primeiro-ministro para formar novo governo, ou dissolve a Câmara para que os eleitores decidam, por meio de novas eleições, se querem a continuação da mesma Câmara ou se querem a continuação do mesmo governo.

Como se vê, é algo ainda não testado integralmente no Brasil. Os poderes de manter o Governo e mudar a Câmara, assim como o de mudar o Governo e manter a Câmara, residem nos eleitores que decidem por intermédio do voto. Por isso já se disse que a titularidade do poder político, ao contrário do que ocorre no presidencialismo, reside no povo. Em outras palavras, é o povo no poder. Se discorda do Governo, o destitui por meio de seus representantes na Câmara. Se concorda com o Governo que a Câmara quis destituir, elege outra Câmara.

Atualmente, muitos sistemas originalmente parlamentaristas, como o caso da França, da Áustria, de Portugal, da Finlândia e da Irlanda, adotam essa nova modalidade que tanto podemos chamar de neopresidencialismo, como de neoparlamentarismo. Quando há crise, ela não atinge a estabilidade nem a continuidade do Governo. Como o poder de decidir reside no povo, é o povo quem arbitra as divergências políticas. Evita-se, dessa forma, as crises que levam fatalmente ao conflito político ou à solução pela força, como aconteceu no Brasil em 1930, em 1937 e em 1964.

Por minha experiência pessoal, me convenci, ao longo do tempo, que esta é a melhor solução para evitarmos em nosso País a volta ao passado de crises, golpes e sedições de toda natureza. Afinal, não podemos esquecer que nos 70 anos que vão de 1930 ao início do século XXI, vivemos sob regimes autoritários durante mais da metade desse tempo: exatos 36 desses 70 anos.

JUSTIÇA ELEITORAL

No artigo anterior, aludimos aos sistemas políticos: eleitoral, partidário e de governo. E procuramos mostrar como eles são interdependentes, ou seja, influenciam-se reciprocamente. As regras eleitorais condicionam o sistema partidário e este termina por influenciar a viabilidade ou a impossibilidade de um ou outro sistema de governo, o parlamentarismo ou o presidencialismo. Em matéria de estruturação desses diferentes sistemas, temos razões, portanto, para assinalar que, embora os eleitores e os partidos sejam os principais protagonistas de eleições livres e competitivas que caracterizam toda democracia, elas só se tornaram isentas de manipulação depois de um marco essencial: a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, data de nosso primeiro Código Eleitoral. Essa iniciativa é uma promessa cumprida pela Revolução de 1930. De todas, a mais importante sob o ponto de vista institucional, da mesma forma que a legislação trabalhista foi a mais relevante sob o ponto de vista social.

Os cientistas políticos prescrevem que as eleições democráticas devem cumprir pelo menos quatro requisitos: serem periódicas, livres, competitivas, para que se manifeste o pluralismo político e ideológico, e não manipuladas. Com relação a este último requisito, seria mais correto dizer que devem estar submetidas ao grau mínimo admissível de manipulação, pois a própria propaganda dos partidos e candidatos e os preconceitos que a sociedade cultiva, terminam por ser fatores de manipulação dissimulada ou não percebida por todos. Organizar, administrar, fiscalizar os pleitos, assegurando essas garantias, e julgar as infrações cometidas por eleitores e candidatos, é o papel da Justiça Eleitoral que, em 2007, completa 75 anos.

O outro marco fundamental da história política e eleitoral do País foi a informatização, primeiro do cadastro de eleitores e, depois, do próprio sistema de votação e totalização dos votos, reconhecidamente um dos mais seguros e eficientes do mundo. Tudo isso faz da Justiça Eleitoral um protagonista sem o qual a democracia e o sistema representativo de nosso País não teriam a legitimidade de que desfrutam, como referência mundial.

Como todo o Judiciário, a eficiência do vasto sistema administrado pela Justiça Eleitoral brasileira depende não só de sua evolução e de sua modernização, mas sobretudo do universo das leis que o poder legislativo põe à sua disposição. São milhares e milhares de resoluções e decisões das três instâncias dessa justiça especializada com as quais têm que lidar partidos, candidatos e eleitores a cada dois anos. Algumas vezes, mesmo sem previsão legal, os juizes e tribunais eleitorais têm sido capazes de se antecipar ao próprio ordenamento jurídico, como ocorreu por iniciativa do TRE do Rio de Janeiro quando logrou, por acordo entre os partidos nas eleições municipais de 2004, evitar a poluição visual da cidade. A medida, depois, converteu-se em lei, tal o êxito conseguido com aquela iniciativa que poupou prédios e bens públicos do espetáculo de desrespeito que tinha se tornado rotineiro em eleições anteriores.

Hoje podemos dizer que, com a informatização do cadastro de eleitores, a votação eletrônica e o sistema de apuração e totalização de votos, as fraudes tornaram-se um lamentável episódio de nosso passado. As duas medidas pioneiras – a criação da Justiça Eleitoral e a informatização do sistema eleitoral –, constituem inigualáveis marcos da modernização política e institucional do nosso País. Faltam apenas os instrumentos legais que eliminem, de uma vez por todas, a influência do poder econômico nas eleições.

O próximo passo será criarmos os meios necessários para que a democracia direta possa ser progressivamente implantada no Brasil. E isto terá que ser feito, necessariamente, no nível municipal, que é a esfera de poder mais próxima do cidadão, até que alcancemos os estágios da democracia do futuro que abrangerá os níveis estadual e federal. Mas isso depende mais do povo brasileiro do que da Justiça Eleitoral.

VOTO E ELEIÇÃO (I)

Em geral, tomamos essas duas palavras como sinônimas. Mas há uma diferença entre voto e eleição. É que pode haver eleição sem voto, mas não há voto sem eleição. E isto pela simples razão de que se pode votar de várias maneiras. Vota-se, por exemplo, por aclamação, em que todos manifestam ao mesmo tempo a sua vontade. Aplaudir, portanto, pode ser uma das muitas maneiras de se votar. Aliás, era assim que votavam os atenienses, quando decidiam na Eclésia sobre os assuntos que lhes eram submetidos. A escolha dos que deviam ocupar os cargos públicos fazia-se por sorteio, não por eleição. E esta é uma das muitas diferenças que havia entre a democracia grega, na antigüidade clássica, e as nossas democracias, hoje.

O voto, portanto, é a parte e a eleição, o todo. Em outras palavras, as eleições de hoje resultam da soma de todos os votos. Esta é a razão por que pode haver eleição sem voto, como por aclamação, mas de nada valem os votos sem eleições. Eleição, assim, é sinônimo de escolha. Votamos para escolher nossos governantes e votamos para eleger nossos representantes. Daí podermos concluir que votar é sinônimo de escolher. Por isso se diz que a democracia que temos e que praticamos, com base naqueles que nos governam e nos representam, é a democracia representativa. Diferente da dos gregos antigos, que era a democracia direta.

Isto não quer dizer que não possamos, como os antigos atenienses, praticar a democracia direta. A Constituição brasileira prevê como e quando podemos usá-la, além de nos indicar quais os instrumentos para isso. O parágrafo único do artigo 1º do texto constitucional em vigor dispõe que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou nos termos desta Constituição”. Os instrumentos para o exercício da democracia direta encontram-se, por sua vez, indicados no artigo 49 e no seu inciso XV: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional – autorizar referendo e convocar plebiscito”.

Isto já ocorreu em várias oportunidades. Em janeiro de 1993, os eleitores brasileiros manifestaram-se sobre a volta do regime presidencialista que em, 1961, tinha sido substituído pelo parlamentarismo, aprovado pelo

Congresso em setembro de 1961, para resolver a crise política criada pela renúncia do ex-Presidente Jânio Quadros e a ascensão à Presidência da República de seu substituto e sucessor, o Vice-Presidente João Goulart. A Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que implantou o parlamentarismo, previa em seu artigo 25 a manifestação dos eleitores em plebiscito em que votaram 12,2 milhões de eleitores. Em 15 de abril de 1993, cumprindo o art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias, aprovadas em outubro de 1988, mais uma vez os eleitores foram convocados para decidir sobre a adoção da monarquia ou a manutenção do regime republicano e, também, para optar entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Tal como 30 anos antes, a opção desse plebiscito foi a favor do regime presidencial de governo. A diferença é que a proporção que se manifestou pelo parlamentarismo foi de 25,64% dos votantes, contra 17,98% em 1963.

Como se vê, as eleições são apenas um dos procedimentos pelo qual praticamos a democracia. Por isso, a democracia representativa é chamada também de “procedimental”, calcada no voto e na escolha dos cidadãos, não nas suas decisões. No dia em que a democracia direta puder ser praticada mais amplamente, teremos chegado à democracia também chamada de “decisional”, ao contrário da democracia procedimental, pois o voto será usado, não apenas para elegermos nossos governantes e representantes, mas também para aprovarmos as decisões que nos interessam e que nos dizem respeito. Quando chegarmos a esse estágio, plebiscitos e referendos farão parte do nosso dia-a-dia. Mas isso só será possível quando não precisarmos sair de casa para votar. Aí então, votaremos, sem que haja necessidade de eleições.

DIREITO E JUSTIÇA

Todos clamamos por justiça. Não há quem não condene as injustiças. Por outro lado, sempre associamos a noção do que não é justo, à condição do que não é direito. Justiça e Direito, para muitos, seriam sinônimos perfeitos. No entanto, no mundo contemporâneo e nas sociedades civilizadas, são noções que não se confundem. O Direito é o instrumento para se chegar à justiça, o meio pelo qual se previne e se corrige as injustiças. Justo, portanto, é tudo o que está conforme o Direito. E injusto tudo o que viola, confronta e agride o Direito.

No longo caminho percorrido para chegar ao estágio civilizatório, o homem foi levado a aceitar as regras do que chamamos hoje Estado de direito. Antes, a noção de justiça era algo que dependia de cada um. O que era agredido, revidava com outra agressão. O revide poderia até ser mais violento e mais grave que agressão. Chama-se a esse princípio selvagem, a pena de talião. Os juristas a definem como “a pena que consiste em aplicar ao delinqüente um dano igual ao que causou”. Essa forma de justiça, inscrita na Bíblia, está no capítulo XXI do livro do Êxodo, versículos 23 a 25: “Mas se houver morte, então darás vida por vida. Olho por olho, dente por dente, mão por mão, pé por pé. Queimadura por queimadura, ferida por ferida, golpe por golpe”.

Tornou-se coisa do passado e do estágio pré-civilizatório, quando prevalecia a lei do mais forte, numa época em que justiça dependia da força de quem agredia e de quem podia ou não revidar a agressão. Foi por isso que o filósofo inglês Thomas Hobbes, no livro famoso *Leviatã*, escreveu que, no estado selvagem o homem “era o lobo do próprio homem”. No estado de direito em que vive o homem civilizado, o que era apenas uma noção transformou-se num poder do Estado. A ninguém mais é lícito praticar justiça pelas próprias mãos. Para isso existe a Justiça, agora um poder do Estado.

Demos a esse poder a denominação de Poder Judiciário, composto de magistrados, juízes, desembargadores e ministros que têm no Direito o instrumento para corrigir as injustiças e fazer prevalecer a justiça. Só esse

poder tem a faculdade, a prerrogativa e o poder de punir os transgressores, julgar os criminosos e condenar os que, pela conduta, violam e lei e o Direito. Por isso, hoje podemos dizer que, pode haver lei, Direito e Judiciário, mesmo onde não há democracia, como ocorreu com a justiça dos regimes de força, em que a Justiça e o Judiciário estavam a serviço do Estado e não da sociedade. O que não pode é haver democracia, onde não há Judiciário independente, e Justiça atuante. A Justiça proporcionada pelos juizes e magistrados, isto é, pelo Judiciário no Estado de direito, não se aplica só ao cidadão, ao meliante, ao delinqüente e ao criminoso. Aplica-se, também, ao próprio Estado, às autoridades de todos os poderes. Para que a Justiça seja o fiel instrumento do Direito, é preciso, portanto, que os magistrados, todos os membros do Judiciário, tenham garantias que assegurem sua independência. Se essas garantias não existem, o Judiciário e os que o integram não são independentes.

Os que querem julgar os seus semelhantes, os que avançam juízos sem provas, sem evidências e sem que sejam juízes, incorrem na condenação das Sagradas Escrituras: não julgueis, para não serdes julgados. Quando o Direito deixa de ser o instrumento dos magistrados, para a aplicação da justiça que todos reclamamos e a que todos temos direito, é sinal de que a democracia está em risco. Mais do que a democracia é a liberdade que está sob ameaça. Por isso, quando fenece a Justiça, onde o Direito é simples emanção da força e nos regimes em que existe alguém acima da lei e do Direito e fora do alcance do Judiciário, a democracia não subsiste. Ela é, sempre, a primeira de todas as vítimas da injustiça.

Nós, que no Brasil já passamos por períodos sem democracia, temos de estar atentos e vigilantes, sempre que houver qualquer ameaça à Justiça, ao Judiciário e aos magistrados que o integram. Esse deve ser o primeiro e o último dever de todo e qualquer cidadão.

ESTADO-NAÇÃO

O que distingue os conceitos de Estado e Nação? É fácil, por exemplo, definirmos o Estado, como a Nação politicamente organizada. Essa era uma descrição clássica que, há muito perdeu o sentido e o significado. Afinal, ainda há nações que se distribuem em vários Estados, como o caso dos curdos que vivem divididos em três países, a Turquia, o Irã e o Iraque. Isto significa que a nação curda ainda hoje não possui um Estado. Mas, por outro lado, também existem Estados compostos de duas ou mais nações. O Canadá, por exemplo, abriga várias nacionalidades diferentes, a de origem inglesa, a de origem francesa, no Quebec, e a indígena, que se exprime em diferentes etnias. Até mesmo um país antigo como a Espanha, no preâmbulo de sua Constituição democrática, começa aludindo à Nação espanhola, e no inciso I do art. 3º de seu Título preliminar, afirma que “o castelhano é a língua oficial do Estado”, mas ressalva no inciso 2 que “as demais línguas espanholas serão também oficiais em suas respectivas comunidades autônomas”. E essas línguas são várias, como o basco, o catalão e o galego, entre tantas outras. O mesmo ocorre com a Suíça, o que serve para demonstrar que a língua, embora seja um elemento fundamental, para caracterizar uma nação, não é o único.

Não é por outra razão que em seu curso de Ciência Política, o Prof. Paulo Bonavides lembra que, “no confronto Estado-Nação, cabe o primado à nação, segundo Mancini”. Este é o caso do Brasil, que abriga várias etnias, como os brasileiros que aqui viviam antes da chegada dos colonizadores, os que pela força tornaram-se brasileiros, como os africanos que ajudaram a nos civilizar e os europeus e asiáticos de várias origens, como portugueses, espanhóis, italianos, alemães, japoneses, coreanos e chineses. Somos, portanto, um Estado multi-étnico e multi-nacional, já que somos a soma e o resultado de várias nações, de todas as cores e de muitas línguas.

Nestas condições, é fácil definirmos o Estado como uma ou várias nações, dotadas dos três requisitos – a que se referem os juristas: população, território, governo e de um atributo – a soberania. Mas pode haver Estados que contando com um território, uma população e um governo, como

é o caso da Palestina, ainda não lograram a soberania nos territórios em que vivem. Logo, há que distinguir os Estados soberanos dos Estados não-soberanos. Tenhamos, em conta, porém, que ao falarmos de território, não aludimos apenas, à terra que habitamos e sobre a qual o Estado brasileiro exerce a sua soberania, mas também ao mar que banha as nossas costas, à plataforma continental de que esses mares são uma parte, o espaço aéreo que existe sobre o nosso território e o sub-solo, cujas riquezas exploramos. Como se vê, o Estado soberano é muito mais que o território habitado por uma população, composta de uma ou várias nacionalidades e sobre a qual o Governo exerce, em nome da Nação, a sua soberania.

Assim como a Nação é uma parte do Estado, e o governo um dos seus elementos, o Estado, por sua vez, se compõe de três poderes, que são “independentes e harmônicos entre si”. Entretanto, a soberania que o Estado exerce, o faz em nome e por escolha de toda a Nação. Isto distingue os Estados de direito democráticos, dos Estados de direito autocráticos. Um dos elementos que caracterizam a condição política do Estado é que, como prescreve o art. 1º da nossa Carta magna, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Quando falamos em Estado politicamente organizado e quando aludimos aos poderes do Estado, estamos distinguindo a natureza do poder político de que é titular o Estado em sua soberania: o monopólio do uso da força para reduzir à obediência todos os que vivem em seu território. Esse monopólio, porém, só pode ser exercido mediante dois condicionamentos: a legalidade e a legitimidade. Mas este é assunto para outro artigo.

LEGALIDADE E LEGITIMIDADE

A legalidade é o princípio jurídico em que se assentam os sistemas políticos democráticos, o que equivale a dizer, segundo ensina o Prof. Paulo Bonavides, em seu manual, *Ciência Política*, que essa é “a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes”. Esse é, portanto, o preceito que caracteriza o “governo das leis”, para distingui-lo do “governo dos homens”, em que a vontade do soberano do Estado absolutista não conhecia limites, o que levou Luiz XIV, rei de França, à famosa afirmação “O Estado sou eu”.

A limitação do poder absoluto teve início na Inglaterra e na França por dois movimentos separados pela distância de um século: a Carta de Direitos inglesa, de 1689, e a Declaração dos Direitos do Homem francesa, de 1789. Ambas estabeleceram na prática os direitos e garantias individuais e asseguraram a separação dos poderes do Estado, que caracterizam o Estado de direito. O art. 16 da Declaração francesa estipulava expressamente que toda sociedade em que a garantia dos direitos não está assegurada e a separação dos poderes determinada, não possui uma Constituição.

Para os juristas, a legitimidade nada mais é do que, na lição do Prof. Bonavides, “a legalidade acrescida de sua valoração” ou, ainda, nas palavras do mestre, “o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder a situação da vida social que ele é chamado a disciplinar”. Tratando desse conceito sob o ponto de vista sociológico e político, porém, o Prof. Niklas Luhmann afirma que seria supérfluo dispor desse conceito “apenas para poder dizer que as decisões justas são legítimas e que as decisões injustas não o são”. Logo, o que distingue a legalidade da legitimidade é que a primeira diz respeito à conformidade com a lei, a ordem e a justiça, e a segunda refere-se à aceitação das decisões dos sistemas políticos. Neste sentido, normas que careçam da aceitação generalizada da opinião pública, ou pelo menos da maioria da sociedade, seriam ilegítimas, ainda que fossem legais, isto é, mesmo estando de acordo com a Constituição e as leis de cada país. Um exemplo clássico foi a adoção da lei seca nos Estados Unidos, aprovada por pouco

mais da metade da população e rejeitada por pouco menos. Era uma medida legal, mas que se tornou, aos olhos da população, ilegítima, e por isso não vingou.

O que diz respeito às decisões dos sistemas políticos, aplica-se também aos sistemas de governo, quer em sua investidura, quer em sua atuação. Dessa forma, a legalidade diz respeito à investidura do poder, e a legitimidade à sua atuação, ao seu desempenho. Outro aspecto essencial para distinguir os dois conceitos, diz respeito à sua própria natureza. A legalidade é um conceito absoluto: ou é legal ou é ilegal. Não se pode dizer que determinada decisão é mais ou menos legal do que outra. A legitimidade é um conceito relativo. Não se pode dizer que esta decisão é legítima e outra que se lhe contrapõe é ilegítima. Pode-se, sim, dizer que uma é dotada de maior grau de legitimidade do que outra, que teve menos aceitação. Exemplo característico, são os impostos decretados por todo e qualquer governo. Se são aprovados pelo Legislativo, sancionados pelo Executivo e declarados constitucionais pelos tribunais, são legais, mas como são impostos aos cidadãos sem sua concordância, daí sua designação, são menos legítimos, por exemplo, do que leis que aumentem os salários e concedam benefícios à população.

A diferença dos dois princípios serve, portanto, para avaliar os governos. Eles podem ser comparados entre diferentes países e um ser considerado mais democrático, porque sua aceitação é maior que sua rejeição, e outro menos democrático, porque sua rejeição é maior que sua aceitação. E o mesmo governo, em um determinado período, pode ser considerado mais ou menos legítimo do que em outro, dependendo do período em que é avaliado.

A LEI E A ORDEM

Em seu sentido geral, a lei é sinônimo quase perfeito de ordem. A ordem e a lei guardam entre si a mesma relação que o Direito e a Justiça. Isso significa que não pode haver ordem onde a lei não impera. Logo, o pressuposto da ordem é a lei, da mesma forma como a lei não sobrevive sem a ordem. Entretanto, há uma diferença entre o conjunto de todas as leis, que interessa ao Direito e aos juristas, e as leis que têm aplicação efetiva, que interessa à política e aos sociólogos. No Brasil, essa diferença é qualificada pela sabedoria popular como leis que “pegam” e leis que “não pegam”.

Por isso, cabe a pergunta: por que, sobretudo aos juristas, interessa o conjunto de todas as leis? Pela simples razão de que, mesmo as leis que “não pegam” podem ser invocadas pelos advogados perante a Justiça, em defesa do interesse de seus clientes. Afinal, uma das mais nobres missões do Judiciário é fazer com que a lei seja obedecida por todos e por todos possa ser invocada, em defesa de seus direitos e prerrogativas. Já os sociólogos, aqueles que se preocupam com a realidade social, sabem que nem todas as leis têm vigência efetiva, porque nem todos os brasileiros têm meios, recursos e possibilidades de apelar à Justiça e recorrer ao Judiciário, pois isso implica na assistência de especialistas, os advogados, que não estão ao alcance de todos, mas apenas daqueles que podem pagá-los.

Foi para permitir que todos, independentemente de sua condição econômica ou social, possam ter a garantia de apelar à Justiça e de recorrer ao Judiciário, que a Constituição previu, em seu art. 134, a existência da Defensoria Pública: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, inciso 74” que, por sua vez, dispõe: “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”.

O Estado de direito democrático consiste exatamente em tratar a todos igualmente e de forma diferenciada os desiguais. Daí a importância da Defensoria Pública, no âmbito da União, do Distrito Federal e dos Territórios e de sua organização nos estados, dando a Constituição aos

defensores públicos a garantia da inamovibilidade, assegurada também aos membros do Ministério Público e do Judiciário. Como se vê, o Estado de direito consiste não só na defesa dos direitos coletivos e individuais de cada cidadão, tenha ele ou não os recursos para recorrer aos advogados que o preservem de violação e abuso por parte de outras pessoas, mas também que o garantam contra o arbítrio e a violação do próprio Estado. Por isso, o inciso 75 do mesmo art. 5º da Constituição, prescreve que “o Estado indenizará o condenado por erro judiciário, assim como o que ficar preso além do tempo fixado na sentença”.

Lamentavelmente, ainda estamos longe de ver aplicadas, com rapidez e eficiência, todas as leis que constituem o ordenamento jurídico do País. A reforma do Judiciário, promulgada pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, entre outras medidas, instituiu o Conselho Nacional da Magistratura e o Conselho Nacional do Ministério Público e criou o instituto da denominada “súmula vinculante”.

Entre os abusos contra os direitos dos cidadãos praticados pelo Estado, há os que ainda não encontraram remédio eficiente em nossa legislação, como é o caso dos créditos de que o Estado se torna devedor, por decisão judicial transitada em julgado. São os famosos precatórios que se acumulam ao longo dos anos e que terminam, com muita frequência, não sendo quitados senão depois da morte do contribuinte credor.

Trata-se de caso em que a lei, ou a falta de sua eficaz aplicação, subverte a aplicação da ordem e termina por denegar direitos dos cidadãos, sem que caiba recurso capaz de fazer com que o Estado de direito democrático cumpra um de seus mais elementares deveres, o de garantir a lei e a ordem.

FÉ, RAZÃO E EMOÇÃO

Somos todos dotados de dois dons essenciais à vida em comum: razão e emoção. A razão é a manifestação de nossos pensamentos, a emoção de nossos sentimentos. Assim como na vida privada usamos ambos, segundo nossas tendências, nossa cultura e nossa herança genética, também em nossas atividades ora recorremos à razão, ora aos sentimentos. Nossa religião, por sua vez, depende da nossa fé. Ela nos permite um requisito essencial à paz espiritual, a diferença entre o bem e o mal. Nossa cultura nos dota de uma convicção comum, para distinguirmos entre o certo e o errado, da mesma forma que o Direito e o ordenamento jurídico nos dizem o que é legal e permitido e o que é ilegal e proibido, sob pena de uma sanção. Nossos sentimentos nos dizem se achamos bela uma obra de arte, como uma música ou um quadro ou, ao contrário, se ela não nos impressiona nem nos agrada. Esse sentimento constitui nossa estética, algo individual que nos faz apreciar ou depreciar as manifestações artísticas.

Assim como a vida pessoal, a vida pública também possui os seus padrões e critérios. O critério da Economia é o lucro. Podemos, até, nos lançarmos a certos empreendimentos de cunho econômico, que não objetivem o lucro. Mas ninguém conhece uma empresa que tenha por objetivo o prejuízo. Na vida pessoal, não buscamos só o lucro, mas seguramente perseguimos os benefícios que a Economia pode nos proporcionar, daí a utilidade da moeda. Logo, o lucro, ou se quisermos o sucesso econômico, é a busca que a ciência econômica nos ensina. Tanto a cada um de nós pessoalmente, quanto a todos os países e nações civilizadas.

Se há critérios distintivos pelos quais o sucesso ou o insucesso de qualquer atividade pode e deve ser avaliada, qual será o critério distintivo da Política? Poderíamos usar o do bem e do mal, que sabemos distinguir instintivamente. Mas esse é o critério da religião. Do certo e do errado, mas esse é o da ética; o sucesso ou o insucesso, mas esse é do campo da Economia. Primeiro Maquiavel e, cinco séculos depois, o sistematizador da Economia, Max Weber, nos forneceram o caminho segundo o qual na Política podemos e devemos utilizar critérios éticos. Nessas condições, nos

indicaram a existência de duas éticas. A da vida privada, Weber chamou de “ética da convicção”, representada pelo conselho: faz o que deves, “de acordo com a tua consciência”. E a da vida pública ele denominou “ética da responsabilidade”. Nesse sentido, o homem público deve se valer não de suas convicções pessoais, mas sim daqueles meios que lhe proporcionem os fins que ele tem em vista para a coletividade que dirige, pois por eles será responsabilizado.

É por isso que os especialistas definem as decisões políticas como escolhas viáveis entre alternativas possíveis. A definição parece lógica. Afinal, se forem inviáveis, as decisões não serão possíveis. E se forem impossíveis, serão logicamente inviáveis. O que está envolvido na solução desses problemas? Seguramente a razão, jamais a emoção, pois para isso somos dotados de ambos os dons. As decisões políticas que desprezam a razão e se baseiam apenas nas emoções, nos impulsos e nos sentimentos, costumam ser inviáveis ou impossíveis. E, assim como o critério que distingue a Política é o da eficácia, uma vez que o da ineficácia torna as decisões inviáveis ou impossíveis, temos que nos habituar a buscar o máximo de racionalidade para conseguirmos o máximo de viabilidade.

Como razão e emoção são dons que se contrapõem, as decisões que nos impõem a razão, excluem necessariamente a emoção. Por isso, tomarmos decisões por impulso emocional nos impõe o risco de serem irracionais. E, como vimos, decisões irracionais são inviáveis, já que decisões políticas, vale lembrar, não são mais que alternativas viáveis, pois se forem inviáveis é impossível adotá-las, exatamente por serem irracionais.

PARA QUE SERVE O SENADO?

De tempos em tempos, ressurgue no Brasil a sugestão de se extinguir o Senado e de estabelecer um poder legislativo unicameral. A idéia não é nova e nem sequer inédita. Ocorreu em algumas das Constituintes que tivemos ao longo de nossa História, mas sempre terminaram prevalecendo o bom senso e o bicameralismo. Há muitas e ponderáveis razões para que assim seja. A primeira república da era contemporânea a consagrar esse modelo foram os Estados Unidos, em sua Constituição de 1787. Num regime monárquico, num sistema parlamentarista e num Estado unitário, como a Inglaterra, por exemplo, onde existem duas Câmaras, a dos Comuns e a dos Lordes, as funções dessa última são extremamente restritas e de quase nenhum alcance em matéria legislativa.

Os sistemas bicamerais existem como imperativo dos Estados federados, caso dos Estados Unidos e do Brasil, pois, ao contrário da Câmara, cuja composição é baseada na população, a do Senado representa os Estados. Por isso a representação é paritária entre todos os entes federativos, cada um com igual número de senadores. Esse requisito é essencial para assegurar a igualdade entre todos os Estados, sejam eles grandes e desenvolvidos, sejam pequenos e de menor desenvolvimento. Assim, nem os maiores prevalecem sobre os menores, nem os mais ricos se sobrepõem aos mais carentes.

Em segundo lugar, os sistemas bicamerais também servem para evitar que uma só câmara decida, de forma definitiva, inapelável e irrecorrível, sobre a conveniência, a oportunidade e a viabilidade das leis. Essa é a segunda grande função política do Senado, tanto aqui, quanto nos demais regimes federativos. Num país com uma só Assembléia Nacional, como em Portugal, só essa instituição aprova ou rejeita as leis. Como lhe cabe apreciar os vetos do Executivo, os deputados terminam se tornando juízes únicos da conveniência delas.

No modelo federativo por excelência, o Senado ainda possui competências privativas, como processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, assim como os comandantes

da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza e os ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e os do Conselho Nacional do Ministério Público e, por fim, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União. Também estão entre suas outras atribuições aprovar previamente, e mediante voto secreto, a escolha dos magistrados dos tribunais superiores, os ministros do Tribunal de Contas indicados pelo Presidente da República, os presidentes e diretores do Banco Central, o procurador-geral da República e outros titulares de cargos no Executivo determinados por lei, assim como os embaixadores chefes de missões diplomáticas permanentes.

Além disso, é o Senado que decide sobre diferentes aspectos das finanças estaduais, como, por exemplo, autorizar operações financeiras externas da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Cabe-lhe, também, fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da própria União e dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o mesmo ocorrendo em relação à garantia que a União deva dar em operações de crédito externo e interno. Por fim, é também o Senado que estabelece os limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos entes federados e suspende a execução, no todo ou em parte, da lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. No âmbito político, é da competência do Senado aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do procurador-geral da República, antes do término do seu mandato.

Todas essas razões mostram por que nunca vingaram em nosso País as tentativas de extinguir o Senado e estabelecer o unicameralismo.

VOTO E ELEIÇÃO (II)

O voto é a última grande invenção da política, antiga de mais de dois séculos. Apesar disso, continua sendo o mais importante e o mais indispensável dos requisitos da democracia. As eleições, contudo, não se esgotam com a manifestação das urnas. Entre outras razões, porque há várias formas de se votar e de se apurar os votos. Essas diferentes maneiras pelas quais o voto se transforma na seleção dos escolhidos pelos eleitores constituem o que denominamos sistemas eleitorais. Hoje há, em todo o mundo, apenas três sistemas eleitorais: o mais antigo denomina-se sistema majoritário, o que lhe seguiu chama-se sistema proporcional e a combinação de ambos, sistema misto.

O sistema majoritário era o único conhecido e praticado até o fim do século XIX. Por intermédio dele eram escolhidos os representantes do povo, desde as revoluções que no século XVII na Inglaterra, e no século XVIII na França e nos Estados Unidos, criaram os mais antigos parlamentos conhecidos. Esse sistema é utilizado até hoje, tanto nesses três países, quanto no Brasil. Ele admite duas modalidades. A 1ª é chamada de maioria relativa, isto é, aquele que consegue o maior número de votos, entre vários candidatos. A 2ª é o método da maioria absoluta, aquele que consegue a metade mais um entre todos os concorrentes.

A exigência de maioria relativa é empregada para escolher, no Brasil, os senadores e os prefeitos das cidades com menos de duzentos mil eleitores. E a de maioria absoluta é a modalidade empregada para a escolha do Presidente da República, dos governadores dos Estados e do Distrito Federal, e dos prefeitos nos municípios com mais de duzentos mil eleitores. A modalidade da maioria relativa tem alguns inconvenientes. O principal deles a possibilidade de que, na escolha dos prefeitos nos casos acima indicados, um candidato obtenha 30% dos votos e os demais concorrentes consigam respectivamente 26%, 24%, 15% e 5% dos votos apurados. Embora esse sistema seja denominado de maioria, desse exemplo resulta que o vencedor terá sido escolhido por menos de 1/3 dos eleitores, isto é, pela minoria dos votantes, ao mesmo tempo em que a maioria de 70% ficará sem representação.

Essa injustiça foi corrigida com a invenção do sistema proporcional, utilizado pela primeira vez em 1899, na Bélgica, sendo usado entre nós para a escolha dos deputados federais, estaduais e distritais, dos vereadores. Foi criado para ser a regra que, nas eleições de vereadores e deputados distritais, estaduais e federais, reflita a escolha dos eleitores, servindo para transformar os votos em cadeiras nas câmaras e assembleias legislativas. O método é simples: se um partido consegue 30% dos votos, numa câmara com 100 cadeiras, igual proporção caberá a esse partido. Outro que dispõe de 10% dos votos ocupará igual porcentagem de assentos e assim sucessivamente. Exatamente por isso, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu e o Supremo Tribunal Federal convalidou a decisão de que, nesses casos, os mandatos pertencem aos partidos, o que não acontece nas eleições majoritárias.

O terceiro é o sistema misto, utilizado pela primeira vez na antiga Alemanha Ocidental e mantido depois da reunificação do país, em 1991. Neste caso, os eleitores dispõem de dois votos. Mediante um deles, escolhe o partido em que deseje votar e, no outro, o candidato de sua preferência. Para fixar o número de cadeiras, utiliza-se o sistema proporcional. Elas serão ocupadas primeiramente pelos que conseguiram a maioria relativa na sua cidade e o restante das cadeiras não preenchidas pelo sistema proporcional, pelos candidatos mais votados tirados de uma lista organizada pelo partido.

De um total de 58 democracias entre as maiores hoje existentes, 58% delas utilizam o sistema proporcional, 21% o sistema majoritário, nas duas modalidades conhecidas, e os 21% restantes, o sistema misto.

IDEOLOGIA E UTOPIA

Os partidos políticos surgiram no seio dos parlamentos, como expressões dos interesses neles representados. Eram, na verdade, mais facções que partidos e esses interesses eram idéias mais que ideologias. Tanto que no mais antigo de todos os parlamentos, o inglês, ainda hoje subsistem duas dessas facções conhecidas como “wigh” (liberal) e “tory” (conservador), predecessores de dois dos principais partidos ingleses. A rigor, na época de sua fundação não se utilizava a palavra ideologia, para exprimir um conceito então desconhecido. Ela foi empregada pela primeira vez em 1796, já depois da Revolução Francesa, por um filósofo quase esquecido e hoje pouco lembrado. Seu nome, Destutt de Tracy. Ele a usou quando quis se referir a uma possível “ciência das idéias”, que ele não desenvolveu nem chegou a materializar em qualquer escrito. Entretanto, na Assembléia Constituinte de 1789-1791, a noção de ideologia ficou caracterizada, na medida em que os dois principais grupos políticos em confronto, “jacobinos” e “girondinos”, tornaram-se, historicamente, representantes das posições ideológicas que hoje conhecemos como “esquerda” e “direita”, respectivamente. Essa denominação não decorre das posições defendidas pelos grupos parlamentares em confronto, mas pela posição que ocupavam no plenário, em relação à presidência da assembléia.

Com o tempo, o conceito passou a ser utilizado como uma visão sistematizada do mundo, o que hoje chamamos de cosmovisão e, no século XIX, não só como visão global, mas também distorcida ou falsificada do universo. No entendimento de seus críticos, ela só existiria na mente dos ideólogos. Daí a razão de Marx e Engels a terem definido como “falsa consciência da realidade”. Sua explicação era a de que as distorções provocadas pela ideologia resultavam da preocupação econômica, a serviço da dominação de cada classe sobre as demais. A preocupação de ambos em “desmascarar” a ideologia terminou se transformando num exercício ideológico. O fato é que, se todos os regimes políticos buscam justificar o poder que exercem, é sinal que todo poder político incorpora uma ideologia. Dessa maneira, concepções políticas como o nazismo, o fascismo, o

liberalismo, o conservadorismo e o socialismo terminam sendo ideologias, na medida em que procuram legitimar formas específicas de justificar a forma como exercem o poder.

Para muitos, porém, as ideologias não passam de utopias, palavra utilizada pela primeira vez pelo escritor e filósofo inglês Thomas Morus (1480-1535), na obra escrita em 1516, para indicar um país imaginário, organizado com o fim de proporcionar a seus habitantes as melhores condições de vida possíveis. O termo é a justaposição de duas palavras gregas: “ou” (não) e “topos” (lugar). Indica, portanto, o “não lugar”, ou seja, o lugar que não existe. Até a publicação do livro de Morus, a palavra significava uma sociedade ideal ou inalcançável, ou ambas as coisas. Entretanto, o conceito exerce duas importantes funções no pensamento político. A primeira é que o pensamento utópico representa sempre uma crítica aos sistemas políticos, sociais ou econômicos existentes, e a segunda é que propõe novos ideais que servem para ilustrar como eles podem ser úteis à sociedade.

Num mundo em constante transformação, em que os avanços da ciência e da tecnologia são cada vez mais acelerados, o que hoje é uma utopia, amanhã poderá ser uma realidade. Até mesmo as ideologias, tidas como utopias – pois nunca são materializadas como foram imaginadas –, podem vir a desempenhar um papel importante e inovador, na configuração de futuro. É o caso da democracia que, um dia, será praticada sem que tenhamos que sair de casa, usando a televisão interativa, à prova de fraudes. Não só para elegermos nossos representantes, mas para praticarmos a democracia participativa, em que todos tomarão parte nas decisões de seu interesse. Uma utopia que pode estar mais perto de nós do que somos capazes de supor.

Periodicamente a palavra elite está de volta às manchetes. Em geral, como um termo pejorativo. Apelar para esse conceito como razão e origem de todos os males é uma prática que há muito se generalizou em boa parte do mundo civilizado e sempre serviu de desculpa, como forma simplificadora, para explicar todo e qualquer defeito, seja das sociedades organizadas, seja como justificativa para projetos que não deram certo. No Brasil não havia por que ser diferente. Entretanto, o termo tem uma longa história que remonta ao início do século XX, quando o economista italiano Wilfredo Pareto o utilizou em sua obra *Tratado de Sociologia Geral*, publicada em 1916. Ele apenas constatava o fenômeno verificado em toda sociedade, em que parte dela exerce o poder e que o autor chamou de “elite governante”, expressão equivalente a “classe dirigente”, “elite política” e “classe política”.

Entretanto, foi outro conterrâneo de Pareto, o sociólogo Gaetano Mosca quem popularizou a expressão com sua Teoria das Elites, no livro *Elementos de Ciência Política*, editado em 1896. Escreveu ele em síntese: “... Em todas as sociedades, desde as medianamente desenvolvidas que apenas chegaram aos preâmbulos da civilização, até as mais cultas e fortes, existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre menos numerosa, desempenha todas as funções, monopoliza o poder e desfruta das vantagens que a ele vêm unidas. A segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de maneira mais ou menos legal, ou ainda de um modo mais ou menos arbitrário e violento, e recebe dela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os indispensáveis para a vitalidade do organismo político”.

Essa constatação criou uma longa e duradoura polêmica, e terminou influenciando inúmeros outros autores. O debate, porém, foi proveitoso, na medida em que serviu para generalizar a noção de que, em toda e qualquer sociedade, existem sempre grupos que, por suas qualidades pessoais, ou pelos atributos que possui ou conquista, exercem alguma modalidade de influência. Por isso, a política já foi definida como “o estudo dos que

são influentes ou têm influência”. Logo, não têm sentido falarmos e nos referirmos à elite, mas sim às elites, já definidas como “a parte da sociedade que se apropria da maior parte do que é apropriável”. Artistas, literatos, cientistas, empresários, estadistas, políticos e uma enorme gama de pessoas fazem parte desse grupo que se convencionou chamar de “elite”.

A elite, portanto, não seria mais que uma das componentes das diferentes classes sociais, quando passamos da sociedade feudal, para a sociedade de classes e dessa para a que conhecemos atualmente como as sociedades de massas. Essas classes se caracterizam por diferentes critérios que, originariamente, chamávamos de classe alta, classe média e classe baixa. Era um critério meramente classificatório, hoje superado, mas ainda utilizado segundo padrões econômicos, quando se trata do poder aquisitivo. O que caracteriza as sociedades democráticas, entretanto, não é a sua divisão, mas a sua integração, isto é, a característica de passarmos de uma classe a outra, em razão do conhecimento, da educação, das habilidades pessoais, de aptidões específicas, como as que existem em todas as profissões.

Nesse sentido, o termo elite perdeu há muito o seu significado original, para adquirir nova conotação. Falamos em elite esportiva, elite econômica, elite científica, elite intelectual e elite artística, quando queremos designar todos os que, em seus campos de atuação, em suas profissões ou em decorrência de suas habilidades pessoais se destacam por suas qualidades inatas, adquiridas, ou seus atributos pessoais. Quem negará, por exemplo, ao grande tenor há pouco falecido, Luciano Pavarotti, a condição de pertencer à elite artística, tão admirada por seus dotes em vida e seguramente, depois de sua morte? Todos os que se destacam, sem distinção de raça, condição ou sexo, são parte da elite. Nada mais do que isso.

TERCEIRO MANDATO

A proposta de emenda constitucional que tramita na Câmara dos Deputados, permitindo ao Presidente da República a disputa de mais um mandato, tem causado generalizada e artificial discussão, nem por isso inédita entre nós. Afinal, as reações atuais apenas repetem as verificadas na tramitação do projeto que se transformou na Emenda Constitucional nº 16, de 1997, facultando a reeleição, sem desincompatibilização, dos ocupantes de cargos executivos, vedada por todas as Constituições republicanas anteriores. A Oposição, portanto, apenas exerce seu dever político de combater a medida que pode prejudicar sua legítima aspiração de voltar ao poder. Exatamente como ocorreu com os partidos que, em 1997, constituíam quadro político exatamente oposto ao de hoje.

Como em tantas outras ocasiões, o que está fora de foco é o debate, centrado num aspecto, senão marginal, pelo menos inconsistente com a realidade política do País. Tal como tem se verificado na falta de consenso sobre a reforma política que, por inércia do Congresso, o Judiciário tem sido chamado, por provocação dos próprios partidos, a resolver, mais do que a arbitrar, como seria natural.

A duração dos mandatos não pode ser assunto dissociado da discussão sobre o sistema de governo. Nos regimes presidencialistas, os mandatos do Presidente, dos governadores e dos prefeitos são, como também no Brasil, limitados. Uma situação que tem variado de acordo com as circunstâncias e os condicionamentos históricos de cada país. Nos Estados Unidos, paradigma desse regime, a reeleição dos Presidentes foi inicialmente permitida, depois proibida, novamente facultada, para finalmente limitar-se, atualmente a apenas uma recondução, nada impedindo que venha a ser modificada no futuro.

Nos sistemas parlamentaristas, a lógica do regime faz com que essa questão, em vez de depender dos partidos, seja decidida pelos eleitores. Não se trata, portanto, de se permitir o exercício de um ou mais de um mandato, mas de entregar à soberania dos cidadãos a decisão sobre o início e o fim de cada governo. Em outras palavras, como é a maioria parlamen-

tar que constitui os governos, e como essa maioria é submetida ao voto do eleitor a cada quatro anos, são os cidadãos e não os congressistas os que decidem se o governo deve permanecer por novo período, ou deve ser substituído. Em outras palavras, adotar o parlamentarismo, implica em transferir do Parlamento para o eleitor, o debate sobre a duração dos mandatos do Executivo. Sendo essa regra permanente, perde sentido e torna-se inútil e estéril o debate sobre se os ocupantes dos cargos no Executivo devem ter o direito de disputar uma, duas ou mais reeleições.

Essa é uma das muitas virtudes do sistema parlamentar de governo, o mais testado em todo o mundo, na medida em que foi o primeiro a ser aplicado, desde que, primeiro na Inglaterra, e depois nos demais países, se universalizou o direito de voto e se institucionalizou a democracia. O princípio que rege a duração dos governos, no sistema parlamentar, portanto, é a cláusula “enquanto bem servirem”. Se são bons, cumprem as promessas feitas nas eleições, fomentam a prosperidade e atendem ao interesse coletivo, necessariamente terão seu mandato renovado. Se não são capazes de dispor de maioria estável, requisito essencial para a governabilidade, terão seus mandatos encurtados, pois o seu termo não é, como no presidencialismo, previamente fixado pela Constituição.

Esta é a razão pela qual, no sistema parlamentar, maus governos não duram nem estão sujeitos ao bom ou ao mau humor dos deputados. Dependem, apenas, do julgamento imparcial dos cidadãos, dispensando-se discussões estéreis que só servem para acirrar os ânimos em torno de questões que só tem sentido no personalismo que caracteriza todo presidencialismo.

O VOTO: DIREITO, OBRIGAÇÃO OU DEVER?

Entre as questões em aberto da política no Brasil está a natureza do voto. É direito, dever ou obrigação? Historicamente, concebido com uma faculdade restrita na Constituição de 1824, o sufrágio era, em sua origem, um direito, reservado a poucos cidadãos.

A primeira restrição estava na classificação dos eleitores. Sendo indiretas, das eleições primárias realizadas nas paróquias participavam os cidadãos que escolhiam os eleitores de província habilitados a eleger os deputados provinciais e os membros da Câmara e do Senado. Tinham direito ao voto nas eleições paroquiais “os cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos” e “os estrangeiros naturalizados”, desde que maiores de 25 anos. Sendo casados, mesmo abaixo dessa idade podiam votar. Dessa eleição primária estavam excluídos os oficiais militares maiores de 21 anos, os bacharéis formados e os clérigos de ordens sacras que só votavam nas eleições de província. Também não podiam votar os filhos-famílias, dependentes dos pais, os criados de servir, isto é, os empregados, exceto guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da Casa Imperial que não fossem de galão branco e os administradores das fazendas e fábricas. Excluam-se também os religiosos que vivessem em clausura, por estarem sujeitos ao voto de obediência e, por fim, os que não tivessem renda anual de cem mil réis, proveniente de bens de raiz ou de indústria, comércio e empregos.

Só podiam votar nas eleições dos deputados, senadores e membros dos Conselhos de Província, mais tarde foram transformados em Assembléias Legislativas Provinciais, os que tivessem de renda líquida anual de duzentos mil réis, por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, exceto se fossem libertos, isto é, ex-escravos, ou tivessem sido pronunciados em denúncias judiciais ou sob investigação. Os eleitores de província podiam ser eleitos deputados, desde que tivessem renda líquida anual de 400 mil réis, não fossem estrangeiros, e se professassem a religião do Estado, a católica, apostólica romana. Com renda de 800 mil réis, podiam ser senadores.

Com tantas condições, restrições e exigências o número de eleitores era extremamente restrito. Somando-se contudo os eleitores de paróquia e os de província, a quantidade dos que votavam chegava a atingir cerca de 10% da população adulta, até 1881. Nesse ano a proporção se reduziu a cerca de 1% dos adultos por terem sido adotadas as eleições diretas, eliminando-se as primárias. A partir daí, os que estavam habilitados a votar, eram só os que também podiam ser eleitos. Essa forma de exclusão pela renda, aplicava-se às eleições chamadas censitárias, aquelas que, tanto no Brasil, como em outros países, estabeleciam o censo dos eleitores segundo a renda.

Essa situação permaneceu até a República, quando o Brasil deixou de ter uma religião oficial, acabando com uma das restrições para os eleitores que desejassem candidatar-se a cargos públicos eletivos. Em compensação, criou outro tipo de censo, o chamado censo cultural, na medida em que os analfabetos que eram a maioria da população e que sempre votaram durante todo o Império, perderam esse direito. Durante toda a República Velha, as eleições continuaram fraudadas e manipuladas como no Império. Tentativas de estabelecer o controle pelos juizes de Direito foram feitas no governo Wenceslau Braz, outorgando-se aos magistrados o alistamento eleitoral. Funcionaram durante uma eleição, mas não prosperaram.

Só com a Revolução de 1930 e mais recentemente com a urna eletrônica, as eleições tornaram-se invioláveis às fraudes. Entretanto, o Código Eleitoral em vigor, como os anteriores, depois de 1946, com as sanções para os que não votam, não se justificam ou não pagam a multa para isso estipulada, transformaram o que era um direito numa obrigação. Mais, portanto, que um dever.

DESAFIOS DA REFORMA POLÍTICA

São justificáveis, e em grande parte procedentes, as críticas feitas ao Congresso, pelo sistemático adiamento das propostas de reforma política que há anos freqüentam a pauta política do País. A discussão em torno desse tema, porém, exige reflexões que as paixões despertadas por questões dessa natureza nem sempre permitem. Examinando-se a sucessão de propostas que nos últimos anos têm tramitado, tanto pela Câmara, quanto pelo Senado, nota-se que elas têm um traço comum. Cingem-se a mudanças nos sistemas eleitorais, tendo por conseqüência, inevitáveis repercussões no sistema partidário. Por aí devemos considerar nossas ponderações.

Só há dois sistemas eleitorais em suas formulações originais. O primeiro é o majoritário de cujas deficiências se originou, no início do século XX, o segundo, o sistema proporcional. Só depois da Segunda Guerra Mundial surgiu uma nova opção, o sistema misto, que é a combinação de ambos. Como se vê, são poucas as escolhas possíveis. A experiência brasileira diz pouco sobre qualquer delas. Tivemos diferentes modalidades de sistemas majoritários, desde a primeira eleição para a Constituinte de 1823, até 1933, ano em que se adotou a primeira versão do modelo proporcional, utilizado até hoje com várias correções, para a escolha de vereadores, deputados estaduais e distritais e de nossos representantes na Câmara dos Deputados.

A rigor, portanto, só nos falta testar o sistema misto, também chamado impropriamente de distrital misto. Foi utilizado pela primeira vez na antiga Alemanha Ocidental, depois da Segunda Guerra Mundial, tendo sofrido, em face da reunificação do país em 1991, várias mudanças para sua adaptação à nova realidade política e geográfica do país.

Aqui surge a questão vital que tem sido pouco discutida e ainda menos considerada. Que razões podem levar qualquer democracia a escolher este ou aquele sistema eleitoral? Há mais de meio século os especialistas discutem que efeitos têm sobre a representação política e sobre o sistema partidário os diferentes sistemas eleitorais. Por outro lado, discutir as mudanças possíveis pressupõe estarmos insatisfeitos com a solução em vigor,

isto é, com o sistema proporcional. Daí a necessidade de aprimorá-lo. E sob este aspecto, não podemos desprezar a experiência empírica das demais democracias.

Um pequeno, mas ilustrativo e utilíssimo livro publicado este ano pela editora Mauad X, do Rio de Janeiro, do mestre e doutorando em Ciência Política Cristian Klein, deveria ser consulta obrigatória para todos nós políticos e para quantos se interessam pelo tema. Seu título é, sintomaticamente, *O Desafio da Reforma Política* e o subtítulo “Consequências dos Sistemas Eleitorais de listas aberta e fechada”. Valendo-se de dados de obra editada em 2002, por Lawrence Leduc, ele mostra que 58% das maiores democracias adotam o sistema proporcional, 21% utilizam o sistema majoritário e igual proporção, sistemas mistos.

Parece fora de dúvidas, portanto, ser o sistema proporcional preferido por mais da metade dos regimes democráticos considerados, como é o nosso caso. Sua superioridade sobre os sistemas majoritários de um ou dois turnos é notória. O autor lista, entre os primeiros, com a modalidade de maioria simples em um só turno, Bangladesh, Canadá, Chile, Estados Unidos, Índia, Madagascar, Malawi, Nepal e o Reino Unido, sendo este o mais antigo do mundo. E indica como de maioria absoluta em dois turnos, apenas a França e o Mali. A Inglaterra há anos vem debatendo a substituição de seu modelo que remonta ao fim do século XVIII e meados do século XIX, em face das distorções notórias e dos inconvenientes que são mais do que conhecidos.

Nos sistemas proporcionais, por sua vez, a modalidade mais generalizada é a do voto em lista, que admite três alternativas: as listas fechadas e bloqueadas, as listas fechadas e não bloqueadas, também chamadas de flexíveis, e as listas abertas, que é o caso do Brasil, da Finlândia e da Polônia.

O VOTO PROPORCIONAL

No sistema proporcional de lista aberta, como no Brasil, o eleitor vota indistintamente, ou no partido ou no candidato. Votando no candidato, ele manifesta também sua preferência pelo partido a que ele pertence. Escolhendo a legenda, seu voto conta para o partido, mas não para o candidato. A apuração dos resultados é feita somando-se todos os votos válidos, isto é, excluídos os nulos e os em branco, e dividindo-se esse total, pelo número de vagas. Apurando-se 800 mil votos válidos e sendo 8 as vagas a preencher, o resultado dessa operação será 100 mil. Chama-se a esse resultado “quociente eleitoral”. Se um partido consegue 300 mil votos, terá direito a eleger três representantes. Se tiver 80 mil, não atingirá o quociente eleitoral de 100 mil e não elege nenhum de seus candidatos. Obtendo 400 mil tem direito a quatro vagas. Em outras palavras, há uma proporcionalidade direta entre o número de votos dados ao partido e o número de vagas que ele irá ocupar na Câmara.

A operação seguinte consiste em saber quais os candidatos de cada partido. No modelo brasileiro, são escolhidos os mais votados. A legenda que obteve 300 mil votos elegerá os três mais votados de sua lista e a que logrou 400 mil votos os quatro com maior número de votos. Isto significa que os eleitos têm que superar duas proporções, simultaneamente. A 1ª, a de sua legenda, e a 2ª, a da lista de candidatos de seu próprio partido.

A 1ª disputa, portanto, se dá entre os partidos adversários; a 2ª entre os candidatos de cada partido. No Brasil, denomina-se essa segunda etapa de “canibalização”, uma vez que para ser eleito, o candidato tem que ultrapassar o número de votos dos seus companheiros de partido. Em outras palavras, a disputa se dá entre correligionários, e não entre adversários.

No sistema de listas fechadas e bloqueadas, a disputa se restringe aos partidos. E os eleitos são os mais bem colocados na lista partidária, que é ordenada pela própria legenda. Em outras palavras, quem escolhe os candidatos é o partido e quem escolhe os eleitos são os votantes. Alega-se contra esse modelo que isso fortalece a direção partidária, tornando os partidos reféns dos “caciques” e fragilizando a democracia interna dos partidos. Esse

risco dispõe de antídoto eficiente que é fixar no Código Eleitoral a presença mínima dos filiados convencionais para a escolha dos candidatos, em cada nível da disputa, o que pode ser fiscalizado pelo Ministério Público Eleitoral, como ocorria durante o regime da Constituição de 1946.

Os defensores das listas abertas, como no Brasil, argumentam que esse processo assegura maior liberdade ao eleitor na escolha dos que vão representá-lo no Parlamento e tomar decisões em seu nome. Os que a ela se opõem contra-argumentam assegurando que essa liberdade, dando autonomia ao representante em face do partido pelo qual se elege, facilita e estimula a troca-troca de legendas, como ocorre não só no início de cada legislatura, mas também no decorrer dela. Alegam ainda que, permitindo-se as coligações nas eleições dos deputados e vereadores, há sempre o risco de que, votando no candidato de um partido, o cidadão termine elegendo o de outra legenda coligada e, por fim que, segundo apontam as pesquisas, tendo que escolher entre centenas e até entre milhares de candidatos, o eleitor termina esquecendo, pouco tempo depois de cada eleição, o nome daqueles em que votou.

Os adeptos da lista aberta defendem-se apelando para pesquisas segundo as quais esse esquecimento ocorre também em 35% dos eleitores ingleses e em 58% dos americanos. E que essa diferença é explicada pelo fato de que, enquanto na Inglaterra os eleitores fazem apenas uma opção, a dos que vão representá-lo na Câmara dos Comuns – que é quem escolhe os membros do governo –, nos Estados Unidos, como no Brasil, o cidadão vota simultaneamente para Presidente da República, governador, senador e deputados federais e estaduais, o que justifica que, pouco depois da eleição, o eleitor já não se lembre dos nomes escolhidos.

VIRTUDES E DEFEITOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Vimos nos últimos artigos que, além de serem poucas as opções dos sistemas eleitorais existentes no mundo, em todas podemos apontar defeitos e indicar virtudes, levando à generalizada convicção de que, como obra humana, não há sistema perfeito. Qualquer que seja a modalidade escolhida, os críticos dispõem de argumentos suficientes para criticá-la ou para aplaudi-la. Aí reside, sem dúvida, a grande dificuldade em se obter consenso para se escolher a fórmula ideal para as diferentes tentativas de reformas políticas que, durante anos, seguidos, freqüentam a pauta política de governos e do próprio Congresso.

É possível acentuar a crítica às indecisões dos partidos e dos parlamentares, lembrando que, em todos os sistemas, existem mecanismos para evitar o indesejável e para prevenir os inconvenientes de cada modelo eleitoral adotado. Mas é preciso lembrar também que alguns desses recursos, utilizados em outros países, em face do ordenamento jurídico brasileiro, não estão a nosso alcance. Exemplo típico é a chamada cláusula de barreira que existe em cerca de 40 democracias e que no Brasil, depois de tentativas frustradas, desde o Código Eleitoral de 1971, foi declarada este ano inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, ao decidir que o recurso viola o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei.

Sem dúvida a inércia legislativa tem levado também a que o Poder Judiciário, mediante provocação de um ou outro partido, supra as dúvidas ou falhas existentes em nossa legislação eleitoral. É o que aconteceu com a decisão adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral e confirmada pela mais alta Corte de Justiça do País, em relação ao fato de que, nas eleições parlamentares em que os candidatos são escolhidos pelo voto proporcional, como ocorre com deputados e vereadores, os mandatos pertencem aos partidos e não aos candidatos. O fundamento é que, se o partido não atingir o quociente eleitoral, nenhum candidato inscrito por sua legenda é eleito. Mas a medida aplica-se também, decidiu a Justiça Eleitoral, aos mandatos dos senadores que não são escolhidos pelo sistema proporcional, e sim pelo

sistema majoritário de maioria relativa, não havendo, portanto, quociente eleitoral a ser obtido pelos partidos.

Ante tantos condicionamentos, como obter consenso, num universo de dezenas de partidos, perante uma enorme diversidade de opiniões e em face de um sem número de posturas e convicções ideológicas?

Alguns padrões já estão definidos em nosso ordenamento jurídico. É o caso, por exemplo, do art. 45 da Constituição, ao dispor que “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, em cada território e no Distrito Federal”. Da mesma forma ocorre com o art. 46: “O Senado Federal compõe-se de representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos pelo princípio majoritário”. No mesmo sentido, prescrevem o art. 27 e seu parágrafo 1º: “O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis será acrescido de tantos quanto forem os deputados federais acima de doze” e “Será de quatro anos o mandato dos deputados estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandatos, licenças, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”.

Ante tantos condicionamentos, só há um caminho a ser seguido para que partidos e parlamentares cheguem ao consenso. É assumir o método decisório de aproximações sucessivas: decidir sobre os princípios e modelos dos diferentes sistemas eleitorais e, cumprida essa etapa, só então escolher a alternativa que cada um desses modelos permite. Isto não é uma solução. Mas é, sem dúvida, o caminho possível.

O VOTO MAJORITÁRIO

A Inglaterra, onde o voto distrital de maioria simples é utilizado até hoje, como nos Estados Unidos, talvez seja o exemplo mais ostensivo dos inconvenientes dessa modalidade de sistema eleitoral. Nos 18 anos entre 1974 e 1992, foram realizadas seis eleições gerais para a escolha dos deputados que integram a Câmara dos Comuns, onde o partido com maior número de votos compõe o governo. O quadro abaixo mostra seus resultados:

Eleições	Conservadores		Trabalhistas		Liberais Democratas	
	%Votos	%Cadeiras	%Votos	%Cadeiras	%Votos	%Cadeiras
1974 (fev)	38	47 (+9)	37	47 (+10)	19	2 (-17)
1974 (out)	39	50 (+11)	36	44 (+8)	18	2 (-16)
1979	44	53 (+9)	37	42 (+5)	14	2 (-12)
1983	42	61 (+19)	28	32 (+4)	25	4 (-21)
1987	42	58 (+16)	31	35 (+4)	23	3 (-20)
1992	42	52 (+10)	34	42 (+8)	18	3 (-15)

Em nenhuma das seis disputas o Partido Conservador chegou a obter mais de metade dos votos dos eleitores, mas em quatro delas conseguiu mais de 50% das cadeiras, tendo o direito de eleger o governo. Desempenho semelhante teve o segundo grande partido que, em todos os pleitos, conseguiu maior proporção de cadeiras do que a dos votos obtidos nas urnas. Essa distorção penalizou o menor dos concorrentes, resultado da fusão dos partidos Liberal e Social Democrata. A aplicação desse sistema no Brasil, se reproduzidos os resultados da Inglaterra, terminaria por varrer do mapa político os pequenos partidos.

Esse não é o único inconveniente. No sistema distrital, os resultados dependem também da magnitude, isto é, do tamanho dos distritos, tanto em relação à área quanto ao número de eleitores. E, por conseqüência, de quem decide esse aspecto essencial da geografia eleitoral. Nas eleições de 1987 na Inglaterra, veja quantos votos foram necessários a cada partido para obter suas cadeiras na Câmara dos Comuns:

Partidos	Cadeiras obtidas	Votos por cadeira
Partido Conservador	376	36.600
Partido Trabalhista	229	43.700
Partido Liberal Democrata	22	334.000
Partido Nacionalista Escocês	3	141.000
Partido Nacionalista Gales	3	32.500
Partidos da Irlanda do Norte	17	42.100

O caso da França, país que adota o sistema majoritário em dois turnos, não é muito diferente. O exemplo abaixo, extraído das eleições parlamentares de 1993, mostra a discrepância entre a proporção de votos e a de cadeiras que favoreceu a coligação dos “gaullistas” e seus aliados e prejudicou todos os demais partidos:

Partidos/Coligações	%Votos*	%Cadeiras	N°Cadeiras	%Diferença
Partido Comunista Francês	9,2	4,2	24	-5
Partido Socialista/coligados	19,2	11,6	67	-7,6
Ecologistas	7,6	-0-	-0-	-7,6
Gaullistas e coligados	44,1	84,1	485	+40
Frente Nacional (Direita)	12,4	-0-	-0-	12,4
Outros	7,5	0,1	1	5,3
Total de Cadeiras	-x-	100	577	-x-

* - Resultados do 1º turno

Como só concorrem no 2º turno os partidos que obtêm mais de 12, % dos votos no 1º turno, tanto os Ecologistas quanto a Extrema Direita de Jean-Marie Le Pen ficaram fora da disputa. Somente a coligação governista UDF/RPR se beneficiou de sua condição majoritária, pois com 44,1% dos votos, obteve 84,1% das cadeiras. Todos os demais concorrentes lograram menor proporção de cadeiras que a de votos obtidos nas urnas. O que deveria ser um sistema corretivo, em relação ao modelo inglês mostrou distorção de resultados ainda maior do que nas eleições inglesas.

SENADO FEDERAL
SECRETARIA ESPECIAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES
Praça dos Três Poderes s/nº – CEP 70165-900
Brasília – DF

OS nº 1325/2008



Senado Federal