

Reforma Política – Que Esperar do Futuro?

WALTER COSTA PORTO

Professor do Departamento de Direito da UNB, Presidente do Instituto dos Advogados do Distrito Federal, Advogado.

Conta-se que, Chefe do Gabinete de 6 de setembro de 1853, Honório Hermeto Carneiro Leão, o Marquês do Paraná, ouviu do Imperador Pedro II, em um despacho, a pergunta:

– Senhor Honório, onde estão os nossos partidos?

Indagação que poderia ser feita, ainda em nossos dias, pelo Presidente da República a seu Ministro da Justiça.

Por que, em nossa cena política, os partidos se desmereceram, não tendo, como em outros países, uma trajetória duradoura e uma expressão vigorosa?

I

Para a maior parte dos analistas, teriam sido sete as formações partidárias no País.

A primeira, na fase monárquica, a começar em 1837. Para José Murilo de Carvalho¹, as conseqüências da descentralização, efetivada pelo Código de Processo Criminal de 1932 e pelo Ato Adicional de 1834, e as rebeliões provinciais da Regência é que iriam, ao final da década, possibilitar a formação dos dois grandes partidos – o Conservador e o Liberal –, que iriam dominar a vida política até o final do Império.

O Partido Conservador teria surgido de uma coalizão de ex-moderados e ex-restauradores, sob a liderança do ex-liberal Bernardo Pereira de Vasconcelos, e se propunha a reformar as leis de descentralização, num movimento chamado pelo próprio Vasconcelos de “regresso”². Os defensores das leis descentralizadas se organizaram, então, no que passou a ser chamado de Partido Liberal.

Saquaremas é como se denominavam os conservadores, em razão da Vila de Saquarema, onde o Visconde de Itaboraí tinha uma fazenda.

1 CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem* – A elite política imperial. Brasília: UnB, 1981. p. 158.

2 Foi enorme a repercussão do seu discurso: “Fui liberal, então a liberdade era nova em meu país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas idéias práticas; o poder era tudo; fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade: os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade que então corria risco pelo poder corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la; e por isso sou anarquista”.

Luzias os liberais, em razão da Vila de Santa Luzia, em Minas, onde, em 1842, se deu o combate entre os revolucionários mineiros e as forças comandadas por Caixias. E daí a frase, de tanta verve, de tanta repercussão, de Holanda Cavalcanti:

– Nada mais parecido com um saquarema do que um *luzia* no poder.

Seria injusto afirmar-se que fossem irrelevantes as diferenças partidárias no tempo do Império, anota um de nossos mais argutos analistas – Sérgio Buarque de Holanda. Mas ele logo corrige: as transformações sociais mais importantes no tempo da monarquia foram, mal ou bem, realizações dos conservadores. E cita a supressão do tráfico de negros, em 1850, sob a gestão de Eusébio de Queiroz; a Lei do Ventre Livre, de 1871, obra mais contemporizadora, é certo, do que revolucionária, mas que figura entre as etapas da Abolição; a própria Lei dos Sexagenários, preparada pelos liberais, mas promulgada por um gabinete conservador; a Lei Áurea, promulgada em um governo conservador, o do conselheiro João Alfredo³.

Então, a frase de Holanda Cavalcanti bem poderia ser o inverso:

– Nada mais parecido com um *luzia* que um *saquarema* no poder.

O aparecimento de um Partido Progressista – vindo da Liga Progressista, fruto do movimento de Conciliação, iniciado em 1853, pelos conservadores – e a fundação, em 1870, do Partido Republicano completaram o quadro partidário do Império.

A segunda fase partidária brasileira, na 1ª República, de 1889 a 1930, conheceu partidos estaduais e, na verdade, em cada unidade federativa, “partidos dominantes” – para empregar a expressão criada por Duverger para qualificar a agremiação que, num sistema pluralista de partidos, apresenta “um nítido afastamento de seus rivais na totalidade de um período” e que se identifica “com a totalidade da nação, com suas doutrinas, suas idéias, seu estilo de certo modo coincidindo com os daquele período”⁴. Frustradas foram todas as tentativas de organização de partidos nacionais, entres essas a de Francisco Glicério, com o Partido Republicano Federal, e a de Pinheiro Machado, com o Partido Republicano Conservador.

Com a 2ª República, o Brasil conheceria sua terceira formação partidária. A legislação eleitoral, pela primeira vez, fez referência à possibilidade de apresentação de candidatos por partidos ou por alianças de partidos, mas se permitia o registro de lista de candidatos por grupos de, no mínimo, cem eleitores. E, ainda, o registro de candidato avulso⁵.

3 HOLANDA, Sérgio Buarque de. Prova escrita no concurso para a cátedra de história da civilização brasileira, da USP, em 10 de dezembro de 1958. *Folha de São Paulo*, Ed. CE 19 abr.1992.

4 DUVERGER, Maurice. *Sociologia política*. Rio Forense, [s.d.]. p. 386.

5 É o que se dispunha no art. 58, 1º, do Código Eleitoral de 1932: “É permitido a qualquer partido, aliança de partidos ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encima por uma legenda. Parágrafo único. Considera-se avulso o candidato que não conste de lista registradas”.

Se pouco antes de 1930 se deu a formação de um partido verdadeiramente nacional – até em seu nome, o Partido Democrático Nacional – e se, depois, a Aliança Liberal invocava seu mesmo pensamento político progressista, o que se viu, na primeira eleição, de 1933, para a Assembléia Constituinte, foi um número enorme, mais de trinta, de partidos de âmbito meramente estadual.

Com o golpe de 1937 e a instalação de nossa 3ª República, houve o único hiato em nossa trajetória partidária. E surpreende até que, em sua ação política, o ditador Vargas não tenha procurado se apoiar, em seu “Estado Novo”, como o modelo fascista europeu bem sugeria, em qualquer base partidária.

Em uma entrevista coletiva à imprensa, em 1945, Getúlio Vargas descreveria o nazi-fascismo como sistema “caracterizado por um partido único, oficial, e pelo poder absoluto do Estado sobre a vida econômica e espiritual dos indivíduos, com preconceito racial e repúdio da religião”.

Segundo ele, “nada disso tinha acontecido no Estado Novo”⁶.

A redemocratização do País, no final de 1945, trouxe, por força do Decreto nº 7.586, de 28 de maio de 1945, o monopólio, que não mais seria quebrado no País, dos partidos políticos na apresentação dos candidatos⁷. Daí por diante, eles, e somente eles, concorreriam para a expressão do sufrágio. Nessa que seria a 4ª formação partidária do País, ocorreu a explosão de um multipartidismo, com 13 legendas⁸.

Com o movimento militar de 1964, teve-se a nossa 5ª fase partidária, com um bipartidismo imposto pelo poder central. Há quem diga que a implantação do bipartidismo teria vindo “de uma admiração ingênua do Presidente Castello Branco pelo modelo britânico”. Mas há, também, quem visse “uma tentativa de mexicanização, sendo a Arena o projeto brasileiro de um futuro PRI (Partido Revolucionário Institucional)”⁹. Para acomodar as correntes de opinião nessa sistole partidária, os líderes militares utilizaram-se da sublegenda, copiada do modelo uruguaio.

Nossa sexta formação partidária viria, segundo Lamounier e Meneguello, com “um retorno controlado ao pluripartidarismo”¹⁰ pela reforma partidária de

6 PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras – 1937*. Brasília: Senado Federal, 1999. p. 32.

7 Dizia o art. 109 do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945: “Toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional”. E deveriam os partidos ser “registrados no Tribunal Superior e os seus diretórios – órgãos executivos estaduais – nos Tribunais Regionais” (art. 110).

8 Mas, para Olavo Brasil, dependendo do nível de competição, das mudanças através do tempo e das diferenças entre os Estados, a competição eleitoral, no período, assumiu formas diferentes, tão distintas que, a seu ver, seria inadequado afirmar que o Brasil possuía, então, um sistema multipartidário. Para ele, o que houve eram três subsistemas partidários, claramente diferenciáveis: um sistema bipartidário, um sistema moderadamente fragmentado e um sistema multipartidário altamente fragmentado (LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Os partidos políticos brasileiros – A experiência federal e regional: 1945-1964*. Rio de Janeiro: Graal, 1983. p. 30).

9 LAMQUIER, Bolívar; MENEGUELLO, Raquel. *Partidos políticos e consolidação democrática – O caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 66.

10 LAMQUIER, Bolívar; MENEGUELLO, Raquel. Op. cit.

1979. E buscou-se imitar o sistema alemão de condicionar a atuação dos partidos ao alcance de um mínimo de respaldo eleitoral.

Finalmente, a atual fase dos partidos no País começa com a Emenda Constitucional nº 25, de maio de 1985, com o alargamento do pluripartidismo, chegando-se, no momento, a mais de trinta legendas registradas no TSE, dezesseis delas com representação no Congresso.

II

Quais as razões para que o Brasil, como Lamounier e Meneguello deploram, constitua-se, no nível econômico e social em que se encontra, “caso único no mundo, de subdesenvolvimento partidário”?

A primeira explicação, de Oliveira Viana, é que isso derivou de nossa formação social e econômica, que se processou “dentro do mais extremado individualismo familiar. “E é claro”, concluía ele, “que de tudo isto outra coisa não se poderia esperar senão este traço cultural tão nosso, caracterizado pela despreocupação do interesse coletivo, de sentimento de solidariedade comunal e coletiva e pela carência de instituições corporativas em prol do interesse do ‘lugar’, da ‘vila’, da ‘cidade’”¹¹.

Para Lamounier e Meneguello, tudo se deveu à interferência constante do Estado, que se compraz em golpear as agremiações, ao fato de o poder central, no Brasil, ter sempre dificultado ou procurado impedir, de maneira deliberada, o fortalecimento de nossos partidos¹².

Mas se poderia lembrar, também, que nosso sistema proporcional, de lista, mas com escolha uninominal pelos eleitores – tão destoante do modelo proporcional adotado pelos demais países –, colabora, igualmente, para a redução da força dos partidos, instalando um individualismo destrutivo do tão necessário congaçamento nessas agremiações.

Detenhamo-nos neste procedimento tão singular.

III

Chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas criara, em 1930, várias subcomissões para o estudo e a proposição de reforma de leis. A um desses grupos se deu, em dezembro daquele ano, a tarefa de estudar e sugerir a reforma da legislação eleitoral.

Integrada por Assis Brasil, João da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva, a subcomissão elaborou dois anteprojetos, um deles envolvendo o alistamento, outro o processo eleitoral. Os textos foram reunidos por comissão revisora, presidida pelo

11 VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Rio de Janeiro/São Paulo: Distribuidora Record, 1974. p. 127.

12 LAMOUIRER, Bolívar; MENEGUELLO, Raquel. Op. cit., p. 11 e 12.

então Ministro da Justiça Mauricio Cardoso, daí resultando o primeiro de nossos Códigos eleitorais, aprovado pelo Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

Para a eleição dos deputados, dispunha o Código, far-se-ia a votação em uma cédula, encimada ou não de legenda, e nela estariam impressos ou datilografados, um em cada linha, os nomes dos candidatos, em número que não excedesse aos dos elegendos, reputando-se não escritos os excedentes.

Considerar-se-iam eleitos, no que se denominou “primeiro turno” (turno de apuração, não de votação), os candidatos que obtivessem o quociente eleitoral, e, na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados, sob a mesma legenda, quantos indicar o quociente partidário.

Estariam eleitos, em “segundo turno”, os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que não o fossem no primeiro turno.

Embora se afirmasse ter o Código de 1932 instituído a representação proporcional, trouxera ele um sistema misto, proporcional no “primeiro turno” e majoritário no segundo. O próprio Assis Brasil o reconheceria, ao insistir que, no “segundo turno”, que propunha, “os candidatos da maioria serão os únicos favorecidos”¹³.

A resposta de outro dos autores do Código, João da Rocha Cabral, foi que, na mesma cédula, reuniam-se as vantagens da votação uninominal e em lista, da apuração por quociente, no primeiro caso, ou turno, e da maioria relativa, no segundo. Este corresponderia, como o disse, “ao direito da maioria governar, em relativa paz, dispondo de bastantes vozes, no parlamento”. Aquele, “ao das minorias, direito sacrossanto, de fiscalização do governo e colaboração nos atos legislativos”¹⁴.

Mas a Constituição de julho de 1934, pelo seu art. 23, dispôs:

A Câmara de Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional [...].

Deveria, então, ser afastada a utilização do mecanismo majoritário, e a alteração, conduzida por Comissão Especial de Reforma do Código Eleitoral – de que participaram, entre outros, Homero Pires, Nereu Ramos e junto à qual trabalhou o Consultor Técnico do Ministério da Justiça, Sampaio Dória – resultou em funda modificação ao sistema de representação proporcional.

Uma nova lei, de nº 48, de 4 de maio de 1935, estabeleceu:

Art. 89. Far-se-á a votação em uma cédula só, contendo apenas um nome, ou legenda e qualquer dos nomes da lista registrada sob a mesma.

13 BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. Rio de Janeiro: Leuzinger, 1893. p. 182.

14 CABRAL, João da Rocha. *Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1934.

Alcançava, assim, o nosso modelo proporcional sua maior originalidade, frente ao sistema dos outros países: a escolha uninominal, pelo eleitor, a partir de uma lista apresentada pelas organizações partidárias.

IV

Tal peculiaridade foi pouco examinada pelos nossos analistas. E foi um estrangeiro que lhe deu atenção: Jean Blondel, nascido em Toulon, França, agora professor das universidades inglesas de Manchester e Essex e autor, entre outros livros, de *Introduction to Comparative Government, Thinking Politically e Voters, Parties and Leaders*. Em introdução a uma pesquisa que realizou, em 1957, no Estado da Paraíba, escreveu Blondel:

A lei eleitoral brasileira é original e merece ser descrita minuciosamente. É, com efeito, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional, da qual há poucos exemplos através do mundo [...]. Quanto aos postos do executivo [...] é sempre utilizado o sistema majoritário simples [...]. Mas, para a Câmara Federal, para as Câmaras dos Estados e para as Câmaras Municipais, o sistema é muito mais complexo. O princípio de base é que cada eleitor vote somente num candidato, mesmo que a circunscrição comporte vários postos a prover; não se vota nunca por lista.

Nisto o sistema é uninominal. No entanto, ao mesmo tempo cada partido apresenta vários candidatos, tantos quantos são os lugares de deputados, em geral, menos se estes são pequenos partidos. De algum modo, os candidatos de um mesmo partido estão relacionados, pois a divisão de cadeiras se faz por representação proporcional, pelo número de votos obtidos por todos os candidatos de um mesmo partido [...].

Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: 'Desejo ser representado por um tal partido e mais especialmente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido'. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe em França.¹⁵

Mais de setenta anos decorridos da introdução desse modelo, com a alteração do sistema Assis Brasil pela Lei nº 48, de 1935, somam-se as queixas dos políticos e estudiosos contra a experiência, no dizer de Giusti Tavares, "curiosa e estranha".

A começar por Milton Campos, que, senador em 1960, apresentou projeto de lei em que propunha a divisão dos Estados em distritos eleitorais para a eleição de deputados federais. Segundo ele, a primeira vantagem do projeto estaria em evitar "o que atualmente ocorre, espetáculo lamentável – a emulação entre companheiros do mesmo partido na conquista do voto popular". Os pleitos, continuava Milton, "são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo

15 BLONDEL, Jean. *Condições de vida política no Estado da Paraíba*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1957.

a coesão partidária. Se os partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas”¹⁶.

Essa competição acirrada no interior dos partidos, ao contrário da emulação – natural, esperada – entre as agremiações, vem sendo deplorada por todos os estudiosos. Jairo Nicolau a aponta, também, na Finlândia, único país a seguir, em 1976, o exemplo brasileiro.

A mais grave conseqüência, então, da escolha uninominal do candidato pelos eleitores é que, a partir da competição no interior das agremiações e de não terem os dirigentes partidários qualquer influência na ordenação das listas, é a de não merecerem os partidos, no Brasil, a importância e a consideração devidas.

V

Essas eleições que se aproximam são as primeiras depois da definição, tão fundamental, pela Justiça Eleitoral – secundada pela Suprema Corte – de que a titularidade dos mandatos pertence ao partido político.

E ouvimos, nos votos dados, que

- o vínculo de um candidato ao partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de sua identidade política;
- incogitável que alguém possa obter para si – e exercer como coisa sua – um mandato eletivo, que se configura essencialmente como uma função política pública, de todo avessa e inconciliável com pretensão de cunho privado;
- a Justiça Eleitoral não pode dar abono, se instada a se manifestar a respeito da legitimidade de absorção do mandato eletivo por outra corrente partidária, que não recebeu sufrágios populares para o preenchimento daquela vaga¹⁷.

Somente faço um breve e respeitoso reparo: é decisão que tardou muito, porque, como vimos, quando o art. 89 da Lei nº 48, de 1935, na formatação definitiva de nosso modelo proporcional, determinou que constasse, na cédula, “apenas um nome, ou legenda e qualquer dos nomes da lista registrada sob a mesma”, fez com que – insisto – a lista continuasse em nosso voto.

Daí que Jairo Nicolau trouxesse a explicação elementar:

Na realidade, o sistema utilizado nas eleições para a Câmara prevê dois movimentos. No primeiro, é feita a distribuição das cadeiras entre os partidos (ou coligações) de acordo com o quociente eleitoral [...]. O segundo movimento é a distribuição destas cadeiras entre os partidos.¹⁸

16 In: *Diário do Congresso Nacional*, de 26 nov. 1960, p. 2727 e ss.

17 Resolução nº 22.526, DJ 08.05.2007, p. 143.

18 NICOLAU, Jairo. *O Globo*, edição de 10 out. 2002.

Alguns dos votos, todos de tanta articulação e brilho, bem se aplicam às eleições majoritárias. Quanto ao sistema proporcional, a reforma de 1935 já expressava que, mesmo nessa singularidade da escolha uninominal, pelo eleitor, vota-se, no Brasil, em uma lista, cujo mecanismo, advertiu o Ministro Peluso, “funda-se na preeminência radical dos partidos políticos sobre a pessoa dos candidatos”.

Permitam-me, ao final, que eu deplore: qual o eleitor, no Brasil, que se conscientiza de que, nas eleições para o legislativo, vota em uma lista ?

Qual o eleitor que não vê seu voto como “fulanizado”?

Esse modelo, implantado desde 1935, não é mesmo para ser compreendido. E é o maior empecilho para a consolidação e a inteireza de nossos partidos.

E quanto à pergunta do título deste painel – o que esperar do futuro, em uma próxima reforma política –, creio, em resumo:

– Que se deva dar ainda uma oportunidade a esse nosso sistema proporcional, mas com o mais amplo esclarecimento do eleitor para que ele se conscientize de que seu voto se dirige, em primeiro lugar, ao partido. Somente com o fortalecimento de nossas agremiações, com a superação desse nosso “subdesenvolvimento partidário”, alcançaremos o que José de Alencar já pregava no século XIX: a verdadeira “alforria do voto”.