REPRESENTAÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS

Darcy Azambuja

Prof. Catedrático de Teoria Geral do Estado e de
Direito Constitucional na Faculdade de Direito da
Universidade do Rio Grande do Sul.

Tem sido e continuará a ser tarefa árdua para constituintes e legisladores, nos povos democráticos, estabelecer as regras de fundo e de forma para a realização da representação política.

Na doutrina e na prática constitucionais permanecem graves perplexidades sobre a própria natureza dessa representação e quanto ao mérito dos diversos sistemas surgidos para efetivá-la.

Assim, por exemplo, os sistemas de representação proporcional, considerados os mais democráticos e aperfeiçoados, não se têm mostrado extremos de vícios e defeitos, já deixando de parte a complexidade técnica de muitos deles, para só atentar nos inconvenientes que sua prática tem demonstrado.

Os corpos legislativos, cuja responsabilidade no ordenamento jurídico da sociedade se torna cada vez mais imperativa, constituem-se, com a representação proporcional, de forma atomizada, sem maiorias ponderáveis. A independência do pensamento moderno, o amor à novidade, a maior difusão da cultura, a ambição dos líderes políticos e vários fatores dissolventes tendem a multiplicar as correntes de opinião, e os sistemas de representação proporcional estimulam perigosamente essa tendência, facilitando a proliferação de partidos, o esfacelamento das maiorias e dificultando a aceitação geral de um programa de governo. (*Ruffia — Lo Stato Democratico Moderno*, Milano 1946, pg. 204).

Não menos lamentável é o fato que o eleitor, obrigado a votar nas listas organizadas pelos partidos, não é realmente ele mesmo, e sim as direções partidárias, que escolhem os membros do poder legislativo.

A conseqüência de tudo isso é, em primeiro lugar, a lentidão e a dificuldade da elaboração das leis, pois, nos Parlamentos formados por inúmeros partidos, os projetos a custo vencem as divergências e em geral, quando se transformam em lei, perderam a unidade inicial e só precariamente atingem seus objetivos.

Além disso, a falta de maiorias estáveis torna muito mais complexa, e às vezes impede, a função de governar por parte do Execu-

tivo, o que afinal redundo no enfraquecimento do princípio da autoridade, com todos os males decorrentes.

“Non é, quiudi, um paradosso — diz o autor acima citado — l'affermare che oggidi sarebe piuttosto la maggioranza che avrebe bisogno di una protezione legale”.

Sem dúvida proliferação de partidos, que a R. P. favorece, é causa de alguns dos mais graves transtornos que o regime democrático experimenta modernamente.

Não vai nisso ataque à existência mesmo dos partidos. “O partido é a forma concreta dos Poderes, é a imagem tangível das idéias de direito, é o instrumento pelo qual o indivíduo tem a certeza de participar da vida pública.

Socialmente, é um dos agentes mais ativos de coesão; politicamente, é o motor da vida pública”. (*Georges Burdeau — Traité de Science Politique*; Paris, 1949; vol. I, p. 422).

Fazemos nossas as palavras do eminente constitucionalista. Os partidos representam a opinião pública; estimulam-na quando está adormecida, criam-na quando ainda não se formou ante os problemas políticos.

Mas, por isso mesmo, também podem desvirtuá-la e desorientá-la, pois os partidos não se compõem somente de programas e idéias, mas igualmente de paixões, interesses e rivalidades. São males humanos, que nenhum regime extirpará de todo.

E' necessário, no entanto, procurar reduzi-los ao mínimo. O número excessivo de partidos os agrava, terminando por anular a opinião pública, quando a subdividem em correntes incontáveis e inexpressivas.

São fatos tão conhecidos e tão abundantes os comentários nos modernos estudos de direito constitucional que se faz necessário insistir.

Daí diversos temperamentos que as legislações eleitorais de representação proporcional adotaram para atenuar ou minorar aqueles males. Alguns são radicais.

Visando assegurar maioria estável aos poderes executivo e legislativo, a lei eleitoral italiana de 13 de dezembro de 1923, (quando Mussolini ainda contemporizava com a democracia) dispunha que o partido que obtivesse maior número de votos para sua legenda e também 25% do total dos sufrágios ficaria com 2/3 das cadeiras na Câmara dos Deputados, distribuindo-se as restantes proporcionalmente pelos demais partidos. A lei rumena de 27 de março de 1926 continha disposições análogas.

A atual Constituição do Uruguai, em seu art. 234, determina que nas eleições departamentais o partido que obtiver maioria, e portanto eleger o intendente (prefeito) terá metade e mais uma das

cadeiras na Câmara de Vereadores, fazendo proporcionalmente a distribuição das restantes.

Talvez essas disposições legais ainda pareçam, hoje, a muitos, como não sendo lidimamente democráticas. Todavia é provável que em breve futuro elas se generalizem, para defender a democracia de seus adversários permanentes ou ocasionais.

A doutrina política, na palavra dos mais sinceros adeptos do regimen representativo, há muito que acentua a necessidade de evitar os males a que acima aludimos.

Lúcido como sempre, Assis Brasil salientava êsses pressupostos de um verdadeiro regime democrático.

“... a lei deve afiançar *possibilidade* de representação a tódia opinião que mostrar haver atingido certa ponderação (quociente) e deve oferecer à opinião que houver de assumir a responsabilidade das deliberações um instrumento capaz, isto é, uma sólida maioria, que lhe permita corresponder a seus fins”. (*Democracia Representativa*, 4.^a ed., p. 772).

A preocupação, ou melhor, a necessidade de assegurar, à corrente que obtiver maioria, *em instrumento capaz de governar*, é tese que todos os autores sublinham, ainda que as legislações o esqueçam.

O pensamento de Esmein foi talvez o mais corajoso. Dizia êle: “O regime representativo é essencialmente um regime de debate e livre discussão, e não se discute útilmente, e muitas vèzes se delibera imprudentemente se não há contraditores e adversários.

Maioria sem minoria que se lhe oponha é talvez o mais perigoso método de governar. E' útil, necessário mesmo, que cada partido sério e honesto possa fazer ouvir sua voz e propagar sua doutrina no seio do parlamento. Mas, para isso, pouco importa o número de seus representantes... Enquanto uma minoria permanece minoria, sua função não é reclamar uma parcela de govêrno, mas esforçar-se em conseguir adeptos para se tornar maioria” (Esmein — *Droit Const.*; Paris, 1927, 8.^a edição; vol. I, p. 349).

Outros autores, mais modernos, lamentam também a falta de maiorias estáveis, sem descarregar porém toda a culpa na representação proporcional. (*Laferrière — Droit Const.*, Paris, 1947, p. 568).

A questão não se refere apenas do Poder Legislativo, mas toca diretamente o Poder Executivo. Se uma corrente de opinião elegeu êste último, deve ter garantias para cumprir o programa com que conquistou a preferência popular.

A representação proporcional executada a rigor desorienta em verdade a opinião pública, porque permite que na composição do Legislativo se pulverise a orientação geral revelada na eleição.

E por muito que se tenha realçado a função dos parlamentos, o certo é que nos Estados modernos a responsabilidade de govêrno recai em maior parte sobre o Executivo.

Para remediar tantos males não será preciso ir tão longe quanto Duverger, que afirmou: “Do ponto de vista do funcionamento do regime democrático, os inconvenientes da representação proporcional são tão grandes que levam a afastá-la definitivamente”. (Duverger — Droit Const., Paris, 1946, p. 57).

Várias medidas tem sido assentadas e acolhidas pelas modernas legislações, com aquêlo objetivo. Entre elas, a exigência de um mínimo de eleitores para que um partido possa concorrer às eleições, é perfeitamente aconselhável, e no Brasil dever-se-ia elevar bastante êsse mínimo, bem como o quociente eleitoral.

Essas e outras cautelas legais colimariam evidentemente dois objetivos.

De um lado, evitariam a proliferação de partidos, assegurando estabilidade aos órgãos governamentais. De outro lado concorreriam para um melhor esclarecimento da opinião pública, que se teria de manifestar conforme duas ou três orientações gerais.

A representação proporcional apresenta ainda outras partes que merecem atenção.

Muitas legislações que a adotam proíbem ao eleitor alterar a ordem da colocação dos candidatos nas listas elaboradas pelas direções partidárias, e conseqüentemente são estas que de fato elegem os deputados.

Felizmente as nossas leis eleitorais não adotaram êsse sistema de “listas fechadas”. Em compensação, o eleitor brasileiro não pode votar em *candidatos avulsos*, isto é, em nomes de sua livre escolha.

A lei eleitoral n.º 48, de 4 de maio de 1935, permitia os candidatos avulsos; as leis posteriores o proibem.

Isso importa, fora de dúvida, em restrição à liberdade individual. Nem o eleitor vota em quem quizer, nem pode ser candidato qualquer cidadão, mas somente podem ser votados os escolhidos pela direção dos partidos. A representação proporcional termina assim por assegurar a preeminência quase total dos partidos sobre os candidatos, sobre os eleitores e sobre os eleitos. (Laferrière — Droit Const.; Paris, 1947; 2.ª ed., p. 567).

Ora, democracia não é regime de classes e não o pode ser também de partidos. Êstes têm função relevante e indispensável, porém não devem ir até a absorção do indivíduo. O amor ao formalismo da representação proporcional e à disciplina partidária não deve sacrificar a liberdade individual e a igualdade política dos cidadãos.

A proibição de candidaturas avulsas dá às comissões diretoras dos partidos um monopólio incompatível com o regime representativo. Eleger significa escolher, e onde o eleitor não tem liberdade de escolher livremente, não há realmente eleição.

Já o Prof. Sampaio Doria, em trabalho publicado, afirmava ser inconstitucional aquela proibição, porque somente são inelegíveis os inalistáveis e os mencionados no parágrafo único do art. 132 da Constituição.

Ora, se o cidadão não apresentado por um partido não pode ser eleito, a lei criou mais um caso de inelegibilidade ferindo assim a Constituição.

Tem-se alegado, em defesa da lei censurada, que o registro de candidatos por partidos é uma formalidade como outras que a lei ordinária estipula para o exercício de qualquer direito e que a exigência é da índole da representação proporcional, adotada pela Constituição no art. 134.

Não parece procedente a defesa.

Registro de candidatos feito exclusivamente pelos partidos não é essencial à representação proporcional, tanto que a maioria das legislações permite o candidato avulso. E não é uma simples formalidade para o exercício do voto, porque obriga os eleitores e os elegendos a se filiarem a um partido, a aceitarem um programa, uma ideologia, sob pena de se verem privados de um direito fundamental, o de votar e ser votado.

Entre outros, parece que os acima referidos são pontos em que a representação proporcional no Brasil merecia ser aperfeiçoada.

RELATÓRIO E PARECER

Relator: CAMILO MARTINS COSTA

A tese do Professor Darcy Azambuja, intitulada “Representação e Partidos Políticos” focaliza um problema deveras delicado: o de conciliar, na organização do poder estatal, dois objetivos de alta significação democrática. O primeiro objetivo é o de constituir os chamados órgãos representativos de modo a que êstes, não só na sua composição como no seu funcionamento, sejam o fiel reflexo da opinião pública, em seus variados matizes. O outro é o de que o Estado, sendo, como é, uma unidade orgânica, possa funcionar, normalmente, no sentido das suas finalidades sociais.

Não é fácil harmonizar os dois objetivos, ambos, em si, legítimos, e integrados na própria índole do Estado moderno.

Se é certo que o poder precisa, cada vez mais, sintonizar-se com o povo, como condição, até, de fortalecimento e de subsistência, também é certo que só deve fazê-lo na medida em que não sacrifique o supremo interesse dêsse mesmo povo, qual o de ter, no Estado, o seu instrumento de direção e de governo. Tanto a independência

dos poderes como a representação política só se concebem como instituições capazes de aprimorar a função governativa. Eis por que os poderes, sendo independentes, não devem sê-lo ao ponto de se desarticularem, criando a desarmonia, e, com esta, o desconcerto geral na vida orgânica do Estado. Assim a representação. Para realizá-la é que existe o sufrágio, como meio específico de seleção de valores humanos e de contato periódico entre o todo social e as instituições políticas. Não será qualquer sufrágio, e sim, apenas, o que fôr universal, obrigatório, direto e secreto, exatamente como ficou estabelecido nos arts. 133 e 134 da Constituição em vigor.

Mas o sufrágio não se destina, tão só, a registrar e refletir as manifestações majoritárias da opinião pública. Serve, também, ao escopo de projetar, na tela oficial, as próprias diferenciações do sentir coletivo, afim de que o Estado possa condensá-las e ordená-las, exercendo, assim, a alta função política de exprimir e sintetizar a sociedade, em seu conjunto.

Daí a razão de ser da representação proporcional, cuja função precípua, segundo Kelsen — “consiste no influxo que a minoria pode exercer, pelo fato mesmo da sua existência, na formação da vontade dos representantes da maioria, influxo tanto mais forte quanto maior fôr a representação minoritária”. (Teoria Geral do Estado, ed. hesp. de 1934, pág. 442).

O constituinte brasileiro de 1946, como já o fizera o de 1934, preferiu, entre os variadíssimos sistemas de representação política, o da proporcionalidade entre os quadros a preencher e os quadros da opinião, apurados pelo voto.

O professor Darcy Azambuja, no seu brilhante trabalho, não condena, em tese, o sistema proporcional. Preocupa-se, entretanto, com o seu grave inconveniente, ligado ao exagero com que nêle se possibilita o acolhimento de correntes políticas inexpressivas ou de escassa ponderação, permitindo-se, destarte, a decomposição e o enfraquecimento dos grandes partidos e uma irrefreável proliferação de minúsculas entidades partidárias, tudo em detrimento da ação construtiva das maiorias parlamentares e, pois, da própria normalidade da função de governo.

A propósito, o autor da tese, em abono do seu ponto de vista, invoca depoimentos de autorizados publicistas, tais como Biscaretti di Ruffia, Georges Burdeau, Esmein, Assis Brasil e Duverger; e aponta os vários países que, na prática da rigorosa representação proporcional, colheram lições e advertências no sentido da necessidade de abrandar os exageros do sistema.

Com razão, observa o professor Darcy que “a questão não se refere, apenas, ao Poder Legislativo, mas toca diretamente o Poder Executivo, pois, se uma corrente de opinião elegeu êste último, deve

ter garantias para cumprir o programa com que conquistou a preferência popular”. E acrescenta o publicista sul-riograndense: “A representação proporcional, executada a rigor, desorienta, em verdade, a opinião pública, por que permite que, na composição do Legislativo, se pulverise a orientação geral revelada na eleição”.

No tocante aos remédios para obviar os inconvenientes da proporcionalidade, o autor da tese é bastante reservado e prudente, como de fato devia ser em tão melindroso problema.

“Várias medidas — escreve êle — têm sido assentadas e acolhidas pelas modernas legislações, com aquêlo objetivo. Entre elas, a exigência de um mínimo de eleitores para que um partido possa concorrer às eleições — é perfeitamente aconselhável; e, no Brasil, dever-se-ia elevar bastante êsse mínimo, bem como o quociente eleitoral”. “Essas e outras cautelas — remata o douto professor contrerrâneo — colimariam, evidentemente, dois objetivos. De um lado, evitariam a proliferação de partidos, assegurando estabilidade aos órgãos governamentais. De outro lado, concorreriam para um melhor esclarecimento da opinião pública, que se teria de manifestar conforme duas ou três orientações gerais”.

Como se vê, o autor da tese não entra em maiores detalhes a respeito da reforma que, a seu ver, deve ser introduzida no regime eleitoral brasileiro, quanto à matéria em crítica. Limita-se a sugerir a exigência de um mínimo de eleitores para que um partido possa concorrer às eleições, mínimo êsse que, como é óbvio, não deve ser de fácil acesso às organizações incipientes e mal formadas. Preconiza, por outro lado, a elevação do quociente eleitoral, como meio de dificultar, a tais organizações de mesquinha expressão nos quadros da opinião pública, a obtenção do quociente partidário, indispensável a qualquer representação política no setor legislativo.

Parecem-me judiciosas e procedentes as observações e os alvitreos contidos na tese, pois é imperioso reconhecer que o sistema da representação integral, isto é, o que prescinde de restrições e de temperamentos, na fórmula da proporcionalidade, embaraça e perturba a função governativa. A elevada inspiração democrática, a que se subordina tal sistema, fraudase, praticamente, no emperramento do mecanismo em que se entrelaçam o legislativo e o executivo, isto é, os poderes ligados ao sufrágio. Só pode ser democrático o que está a serviço do povo, não, apenas, em sua aparência formal, mas na profundidade de uma real eficiência. Se é certo as opiniões minoritárias devem ser protegidas, menos certo não é que o Estado precisa contar com uma sólida maioria para poder funcionar no plano da administração.

O assêrto é particularmente verdadeiro quanto aos regimes parlamentaristas, como bem o nota Biscaretti di Ruffia, em passagem que vale a pena reproduzir, convertida ao vernáculo.

Escreve o professor de Milão, em crítica que faz ao sistema da representação integral: "Do ponto de vista teórico, abstrato, de justiça distributiva política, este sistema pode dizer-se idealmente perfeito. E isto explica como ele tenha achado, e ache, tantos sustentadores e desperte fé tão entusiástica. Mas, na prática, tal sistema deu e dará lugar, necessariamente, a muitos inconvenientes; e o mais grave é a dificuldade, senão a impossibilidade, na forma do governo parlamentar, de constituir um ministério sobre a base de um só partido político, — uma unidade, portanto, política, com unidade de programa, de diretriz e de ação no governo do Estado". (Instituzioni di Diritto Publico — parte 1.^a, edição de Milão, 1947, págs. 202).

Condena, também, o professor Darcy Azambuja o sistema legal brasileiro, por efeito do qual o eleitor não pode votar em candidatos avulsos, e tem, necessariamente, de se submeter às legendas partidárias para exercer o sufrágio. Embora eu tenha reservas quanto à inconstitucionalidade dessa dependência, em que fica o eleitor em relação aos partidos, — inconstitucionalidade afirmada pelo professor Darcy — reconheço que seria preferível consagrar o direito de votar em candidatos avulsos.

Em suma: aplaudo a tese do preclaro professor Darcy e a recomendando à aprovação da douda Comissão e do colendo Congresso como valioso subsídio para a organização de um programa de retificações e reformas a serem introduzidas na legislação brasileira.

DEBATES EM PLENÁRIO

O SR. PRESIDENTE — Julio Cesar Bonazzola —

Está em discussão a tese "Representação e Partidos Políticos", apresentada pelo professor dr. Darcy Azambuja. E' relator o dr. Camilo Martins Costa, a quem concedo a palavra:

O SR. CAMILO MARTINS COSTA — Versa a tese apresentada pelo professor Darcy Azambuja sobre "Representação e partidos políticos". A 6.^a Comissão aprovou, unanimemente, o parecer de minha lavra, cuja leitura passo a fazer.

(LÊ O PARECER)

O SR. PRESIDENTE — Está em discussão o parecer que acaba de ser lido. Se não houver quem queira fazer observações, vamos dalo por aprovado. (Pausa) Aprovado.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Peço a palavra sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE — Tem a palavra o ilustre congressista.

O SR. DARCY AZAMBUJA — O Regimento me concede o direito de usar da palavra para defender a minha tese.

No caso, não tenho que a defender e apenas quero agradecer à douda Comissão, e sobretudo ao ilustre e eminente relator, o parecer que elaborou sobre o meu modesto e precário trabalho (não apoiados) e que o veio enriquecer, completar e melhorar extraordinariamente. Apenas neste sentido é que eu desejava fazer uso da palavra e declarar que subscrevo, integralmente, as palavras do nobre relator. (Palmas).