

OS PARTIDOS POLÍTICOS E A REPRESENTAÇÃO POPULAR*

MIGUEL GONÇALVES DE ULHÔA CINTRA**

1. Introdução; 2. Os partidos políticos; 3. População, eleitorado, filiação partidária e candidatos; 4. As campanhas e a opinião pública; 5. Os eleitos e o exercício do mandato. Mandato imperativo e mandato livre. Relações entre os eleitos e os eleitores e vice-versa; 6. Participação no processo legislativo. Competência e iniciativa; 7. Valorização dos partidos e da representação legislativa; 8. Conclusões.

1. Introdução

Neste trabalho, a exemplo do que ocorre na maioria das monografias, a matéria não pode nem deve ser aprofundada em sua parte teórica e doutrinária. Os temas escolhidos são geralmente amplos, e, por isto, os conceitos, ainda que fundamentais, serão abordados, apenas, para apresentação e desenvolvimento das idéias gerais.

Como se pode ver do roteiro traçado, há um objetivo a ser alcançado e o caminho a ser percorrido, embora sugerindo inúmeros atalhos cativantes, não poderá sofrer alterações sob pena de não se atingir o fim proposto, dentro dos limites de uma monografia.

A grande maioria dos países procura ter o seu governo fundado no princípio democrático, ou seja, no governo do povo, ou em seu nome, governo este que se caracteriza pela generalidade — governo de muitos — como o classifica o Min. Themistocles Cavalcanti.

O povo, nos dias que correm, não pode participar diretamente das principais decisões que se sucedem e se avolumam diariamente. Para tornar viável e possível a democracia, elege o povo os seus representantes, ou seja, aqueles que irão decidir, coletivamente, em seu nome e de acordo com sua escolha.

* Monografia apresentada ao VII Curso de Atualização sobre Estudos de Problemas Brasileiros, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, Fórum de Ciência e Cultura, 1977.

** Pesquisador do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas.

“O sistema representativo é o único que conduz à legitimidade dos governos, não obstante os grandes percalços que a sua instituição tem encontrado na organização, não só do eleitorado, do seu preparo e de sua capacidade, mas também dos processos de coleta de vontade popular e na escolha dos sistemas eleitorais que podem conduzir à interpretação segura e honesta da vontade do eleitorado.”¹

Além do mais, o povo desconhece os problemas gerais, sabendo alguns, apenas, a pequena parte que lhes toca, segundo suas próprias atividades.

Por isto, “não se pode atribuir às massas deveres de absorção de problemas que transcendem as fronteiras de suas possibilidades”.²

Estrutura-se, pois, um sistema adequado de normas para permitir a escolha livre, dos melhores, de acordo com a vontade de cada um e segundo os anseios populares em geral, desde que a maioria traduza realmente a vontade popular, para tomar aquelas decisões.

A este processo dá-se o nome de sistema eleitoral.

Em nosso país este sistema funciona, quanto à parte processual propriamente dita, de maneira mais que satisfatória, melhorando a cada eleição.

Isto se deve à nossa justiça eleitoral, independente, e cada vez mais aprimorada.

O funcionamento adequado das instituições é indispensável para manter uma boa representação popular nas casas legislativas, pois o Poder Legislativo é aquele que caracteriza primordialmente o regime democrático.

Verifica-se, em nossa pátria, ser ele o único em que perdura, através dos tempos, a representação direta, com a escolha de seus membros, livre e secretamente, pelo povo. Salvo no período de 1937 a 1945, os breves recessos havidos, no curso de nossa história, foram parciais, não atingindo as casas legislativas em todos os seus graus: federal, estadual e municipal.

A atuação do eleito, dentro do limites de sua competência e iniciativa, visando os interesses dos eleitores e da região que o elegeu — sua base política — irá permitir sua recondução, continuando como representante dos representados.

Este é o principal móvel da conduta dos membros do Poder Legislativo: representar bem para ser reeleito.

No regime eleitoral brasileiro o cidadão só pode aspirar a um mandato político se for candidato indicado por partido político. Não há, como ocorre em alguns países, a figura do candidato avulso ou independente.

2. Os partidos políticos

2.1 *Conceitos fundamentais*

Muitas são as definições para os partidos políticos.

Só esta caracterização, com o exame de seu aspecto doutrinário, daria lugar a uma monografia à parte. Algumas, porém, são indispensáveis, para aquela fixação da idéia geral. Eis algumas:

¹ Cavalcanti, Themistocles. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1977. p. 323.

² Id. *ibid.* p. 325.

Para Carl Friedrich, “um partido político é um grupo de seres humanos que tem uma organização estável com o objetivo de conseguir ou manter para os seus líderes o controle do governo e com o objetivo ulterior de dar aos membros do partido, por intermédio de tal controle, benefícios e vantagens ideais e materiais”. De forma mais resumida, Field assim define: “Associação voluntária de pessoas com a intenção de galgar o poder político através, principalmente, dos meios constitucionais.” Já Burdeau afirma ser uma “associação política organizada para dar forma e eficácia a um poder de fato”. Na conceituação de Paulo Bonavides “é a organização de pessoas, inspiradas por ideais ou movidas por interesses, que buscam tomar o poder, normalmente, pelo emprego dos meios legais, e nele conservar-se para a realização dos fins programados”.³

Em todas as conceituações há a tônica da busca do poder. O partido é o meio pelo qual se atinge este fim.

A nossa Lei Orgânica dos Partidos Políticos — Lei Federal nº 5.862, de 21 de julho de 1971 — dispõe em seu art. 2º: “Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.”

O texto legal do diploma vigente entre nós relativo aos partidos reconhece neles o elemento básico para a autenticidade da representação, fundamental para assegurar o regime democrático.

2.2 *Evolução política*

Vários estudiosos da matéria, examinando a atuação dos integrantes das assembléias da Grécia, do senado romano, dos antigos conselhos dos anciãos, enfim dos órgãos deliberativos responsáveis pelos destinos dos povos da antiguidade, procuram ressaltar as divergências na sua participação e identificando a formação de correntes que poderiam ser qualificadas como o início dos sentimentos partidários.

O Prof. Silvio Meira, catedrático da Universidade Federal do Pará, em seu trabalho sobre os partidos políticos, assim se expressa: “A origem dos partidos políticos deve ser investigada muito mais longe — no passado greco-romano. Por acaso as convulsões da república romana não concentravam verdadeiros partidos? Espúrio Cássio, Tibério e Caio Graco não comandavam partidos agrários? A própria plebe, diante do patriciado, não oferecia as características sociológicas de um partido? E as lutas sociais? E Mário e Scylla e César, não foram líderes de autênticos partidos.”⁴

Verifica-se que entre os povos sempre existiram correntes de opinião, às vezes livres, às vezes reprimidas.

É somente na Inglaterra, no século XVII, no reinado de Elisabeth I, que surgem os primeiros partidos formais, “embora de homens, e não de

³ Apud: Paes de Barros, Sylvio F. Os sistemas eleitorais e os partidos políticos — bipartidarismo ou multipartidarismo. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 3, n. 1, p. 88, mar. 1969.

⁴ Meira, Silvio. Os partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 18, n. 2, p. 11, abr./jun. 1975.

doutrina”, como ensina o Prof. Silvio Meira no artigo citado: “Com raízes no reinado de Isabel, a verdade no entanto é que, na Inglaterra, só por volta de 1682 se consolidaram os dois organismos políticos, embriões dos futuros partidos, conservador e liberal, no século XIX. Os *tories* geraram os conservadores e os *whigs*, os liberais. A esse tempo não era concebível um partido trabalhista, fruto da sociedade industrial, de crescimento galopante no fim do século XIX e dando como fruto, no início do século XX, o Partido Trabalhista Inglês.”⁵

Ainda o Prof. Silvio Meira esclarece que, nos Estados Unidos da América do Norte, “o primeiro partido, o Democrático, é de 1792 e o Republicano, de 1854”.⁶

No Brasil, os partidos surgem formalmente na década de 1830.

Do mencionado estudo do Prof. Silvio Meira constam as referências à fundação: do Partido Liberal, em 1834; do Partido Conservador, em 1838; do Partido Progressista, já em 1862; do Novo Partido Liberal, em 1869; e, em 1870, do Partido Republicano, todos no Império. Na Primeira República é citada a criação de inúmeros partidos regionais-estaduais, como os famosos Partido Republicano Mineiro e o Partido Republicano Paulista.

Após os dois períodos de transição, de 1930 a 1945, com a Constituição de 1946 os partidos se avolumaram, embora todos de caráter supostamente nacional.

Em quase todos, com exceção do PSD e da UDN, podia-se distinguir o caráter regional, encontrando-se neles sempre uma conotação estadual predominante ou de um líder local. Assim, entre outros, podem ser lembrados: o PTB, com Getúlio Vargas, de maior influência no Rio Grande do Sul; o PSP, com Adhemar de Barros, de maior influência em São Paulo; o PR, com Arthur Bernardes, em Minas Gerais; o PSB, com João Mangabeira, no então Distrito Federal, hoje Rio de Janeiro; o PL, com Raul Pilla, Rio Grande do Sul; o PRP, com Plínio Salgado, São Paulo; e assim por diante.

Pelo art. 18 do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, foram extintos os partidos políticos de então e cancelados os respectivos registros. Tal extinção, no entender do Prof. Oscar Dias Corrêa, “pôs por terra toda a organização que se firmava, balburdiando, confundindo, misturando os contrários, combinando os antípodas e dando, como resultado, nascimento forçado, decretado, a duas organizações, não partidos, uma necessariamente do Governo e a ele submissa — a Arena, e outra, necessariamente de oposição e contestação — o MDB”.⁷

Através do Ato Complementar nº 4, de 20.11.65, e normas posteriores, as duas organizações continuam tendo as atribuições de partidos políticos. Um sistema especial — o das sublegendas — vem permitindo a aglutinação, a cada pleito, das forças antagônicas que nelas militam.

⁵ Id. *ibid.*

⁶ Id. *ibid.* p. 15.

⁷ Corrêa, Oscar Dias. Os partidos políticos — os sistemas eleitorais. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 5, n. 3, p. 19, jul./set. 1971.

2.3 *Unipartidarismo, bipartidarismo, multipartidarismo*

O unipartidarismo, ou sistema de um partido único, é próprio de regimes totalitários e não se coaduna com a democracia. Deve ser deixado de lado, neste trabalho, por não conduzir a qualquer desvio aproveitável. Seu exame só caberia num estudo altamente teórico, o que não é o caso presente.

O bipartidarismo, no qual apenas dois partidos dominam o cenário político e se sucedem no poder, é o caso dos Estados Unidos da América do Norte, da Inglaterra e de muitas outras nações democráticas.

No Brasil, como foi visto, há um bipartidarismo de fato e um multipartidarismo de direito, isto é, a legislação vigente prevê a criação de mais partidos, além dos dois existentes, o que não foi conseguido até agora.

Fala-se, há muito, no Partido Democrático Republicano (PDR), de inspiração do falecido Prof. Pedro Aleixo, e que continua em pauta graças ao esforço de um de seus filhos.

O multipartidarismo, como ficou claro, é o sistema que admite a criação de vários partidos.

Não cabe aqui a discussão e o exame dos vários pontos de vista favoráveis ou contrários, por constituir tal debate também, por si só, assunto para um estudo à parte.

Os partidos, *meio* para se atingir o mandato, coom será visto adiante, não importam essencialmente aos eleitores.

A grande maioria do eleitorado consciente, culto politicamente e que vota de acordo com uma convicção formada pela análise dos candidatos e dos fatos, o faz, geralmente, em função de sua própria experiência e se manifesta muito mais a favor ou contra o Governo do que de acordo com a situação partidária dos candidatos.

Quando se fixa nos candidatos e neles vota convictamente é porque os conhece pessoalmente ou deles espera algum serviço especial a favor da sua comunidade ou da sua região.

3. **População, eleitorado filiação partidária e candidatos**

3.1 *População*

A população do Brasil, pelo último censo, de 1970, segundo o *Anuário Estatístico do Brasil*, editado pelo IBGE, era de 93.139.037 habitantes. Hoje, decorridos sete anos daquele levantamento, a população ultrapassa, certamente, *a casa dos 100 milhões*, havendo quem afirme já atingir 110 milhões. Destes, estão alfabetizados cerca de 40 milhões, segundo a mesma fonte.

3.2 *Eleitorado*

O Código Eleitoral (Lei federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965, com várias alterações posteriores) esclarece, no art. 4º, que “são eleitores os brasileiros, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”, e no art. 6º dispõe que “o alistamento e o voto são obrigatórios para os bra-

sileiros de um e outro sexo”. Há impedimentos, quanto ao alistamento, sendo que o de maior vulto é, sem dúvida, o que dele exclui os analfabetos.

O voto é também obrigatório, pois a legislação eleitoral brasileira estabelece uma série de penalidades para os eleitores que não votarem, exigindo, inclusive, para inúmeros atos da vida civil, comprovante do voto na última eleição, do pagamento da respectiva multa ou da competente justificação, em caso contrário (art. 7º e seus §§, do Código Eleitoral).

Segundo o *Boletim Eleitoral* n. 294, de janeiro de 1976, do Tribunal Superior Eleitoral, o eleitorado brasileiro montava, em 31.12.75, a 36.878.427 eleitores.

3.3 *Filiação partidária*

Tanto o Código Eleitoral como a Lei Orgânica dos Partidos estipulam os casos indispensáveis de filiação partidária.

Para que o partido tenha existência legal, deve possuir diretórios nos três graus: federal, estadual e municipal — respectivamente, diretórios nacional, regionais (um em cada estado), municipais e distritais, nos municípios.

São também eleitas comissões executivas nos mencionados graus.

Para todos estes atos constitutivos o partido deve ter um mínimo de eleitores inscritos em suas fileiras.

Do mesmo modo, para ser candidato a qualquer cargo eletivo, é indispensável ao cidadão estar inscrito previamente no partido e ter o seu nome indicado pela competente convenção.

Apesar disto a filiação partidária era, em 31.12.75, segundo o *Boletim Eleitoral citado*, de apenas 3.576.173 pessoas, o que representa 9,7% do eleitorado e 3,5% da população.

Mas o fato dos nomes dos eleitores constarem na relação dos filiados a um partido não significa que eles militem, realmente, no mesmo.

A grande maioria deles consentiu em ver seus nomes e títulos eleitorais relacionados para os efeitos da constituição dos diretórios, atendendo a pedidos de amigos e outras solicitações.

A rigor, apenas estes que integram os diretórios e os que esporadicamente de quatro em quatro anos aspiram à indicação como candidatos nas convenções é que realmente militam nos partidos.

3.4 *Candidatos*

O número de candidatos deve oscilar em torno de 160 mil filiados aos dois partidos existentes.

A legislação aplicável é o art. 7º da Lei nº 5.453, de 14.7.68, que fixou o número de candidatos segundo a soma resultante do número de cargos a preencher, acrescido de 100%.

Teríamos, assim, a seguinte demonstração:

Quadro 1

Grau da eleição	Cargos a preencher	Número de candidatos			
		Primeiro partido (n.º de vagas mais 100%)	Segundo partido (idem)	Total	
Federal	500	500 + 500 =	1.000	1.000	2.000
Estadual	900	900 + 900 =	1.800	1.800	3.600
Municipal	39.000	39.000 + 39.000 =	78.000	78.000	156.000
Total	40.400		80.800	80.000	161.000

3.5 A militância partidária

Observe-se, porém, que, passadas as eleições, a militância partidária fica restrita apenas à atuação dos eleitos e dos integrantes dos diretórios, estes, a rigor, sem muito o que fazer até o pleito eleitoral seguinte.

Pode-se calcular o número aproximado de membros de diretórios, em obediência ao que dispõe o art. 55 da Lei nº 5.682, de 21.7.71 (Lei Orgânica dos Partidos), em cerca de *120 mil pessoas*, a saber:

Quadro 2

Grau	Número de membros dos diretórios			Unidades	Total de cada partido	Total dos dois partidos
	N.º de membros do art. 55					
	Mínimo	Máximo	Médio			
Nacional	71	71	71	1	71	142
Estaduais	21	45	35	22	770	1.540
Municipais	9	21	15	3.900	58.500	117.000
				Totais	59.341	118.682

A militância partidária estaria, assim, reduzida aos ocupantes dos cargos eletivos (40.400) mais os membros dos diretórios (120 mil), o que daria o montante de cerca de 160 mil cidadãos.

Ocorre, todavia, que, salvo raríssimas exceções, os ocupantes de cargos eletivos são exatamente os mesmos que integram os principais postos dos diretórios.

De acordo com este raciocínio, a militância partidária restringe-se, quando muito, a *cerca de 120 pessoas*.

Os percentuais observados são, portanto, os seguintes:

Quadro 3

Estimativas	Percentuais sobre as estimativas				
	População	Eleitorado	Filiação partidária	Militantes partidários	
População	100.000.000	100%	36%	3,5%	0,1%
Eleitorado	36.000.000	—	100%	9,7%	0,3%
Filiação partidária	3.500.000	—	—	100,0%	3,4%
Militantes partidários	120.000	—	—	—	100,0%

Diante do exposto, conclui-se que a atuação partidária em nosso país, quantitativamente, é bem reduzida.

4. As campanhas e a opinião pública

4.1 As campanhas

Os candidatos fazem suas campanhas procurando despertar a atenção da maior parcela possível do eleitorado para os seus respectivos nomes. Poucas referências fazem aos próprios partidos, apenas as indispensáveis para validar o voto, vinculado a um partido.

O eleitorado tem, entretanto, a sua atenção voltada para as condições mínimas de sobrevivência, quais sejam, em ordem de prioridade: trabalho, alimentação, moradia, educação para os filhos, vestuário, ainda que reduzido etc., especialmente nas zonas rurais e nos núcleos operários.

Alguns candidatos ainda conseguem fazer-se conhecidos, de modo especial quando postulam mandatos municipais, por serem da mesma cidade, do mesmo bairro, ou atuarem, profissionalmente, junto aos eleitores.

A não ser os candidatos e os futuros aspirantes a esta situação (geralmente cabos eleitorais), poucos mais se interessam pelos partidos. O povo, em geral, preocupado com a batalha diária pela sobrevivência, não pode perder tempo em reuniões partidárias, e muito menos dinheiro, como contribuição partidária, pois esta quantia, por menor que seja, irá fazer falta para o seu sustento e o de sua família.

Apesar de todas estas dificuldades, o candidato, por intermédio de amigos, alguns parentes, colegas de trabalho e os já citados cabos eleitorais, bem como de inúmeros meios pessoais, se lança à campanha, cheio de esperanças.

A grande maioria gasta quantias acima de suas posses e se endivida, alguns de modo irremediável.

Apenas 1/4 dos candidatos irá se eleger e, apesar de todo o esforço realizado nas campanhas, é somente às vésperas do pleito que a grande maioria do eleitorado se define, mantendo sua indecisão às vezes até o momento em que, na cabina indevassável, lança inexoravelmente o seu voto.

4.2 *A opinião pública*

O povo, em sua maioria, não tem interesse pelos acontecimentos públicos de caráter político. Quando se interessa, procura ver neles sempre a sua repercussão no que lhe diz respeito de modo pessoal: onde haverá benefícios e onde haverá prejuízos. Pelos partidos, muito menos, sendo certo que os próprios membros a eles filiados, com raras exceções, desconhecem seus programas e os principais princípios que os norteiam.

Uma ausência de plataformas político-eleitorais propriamente ditas faz com que os candidatos engendrem às pressas um conjunto heterogêneo de elementos, à guisa de plataforma pessoal. Apenas alguns eleitores irão gravar parte delas, com especial interesse pelo lado pejorativo, quando existente.

As atenções despertadas no período pré-eleitoral ficam pouco tempo no ar, caindo logo no esquecimento popular. O povo esquece mesmo, por largo período, que no País existem eleições.

Outro aspecto interessante da opinião pública é que as decisões, quando impopulares, embora sempre explicadas convenientemente, são aceitas por uma parcela mínima — aqueles mais atuantes que, acompanhando as explicações, conhecem de algum modo a problemática governamental. O povo, certamente, as repudia, mesmo com todas as explicações. Terá sua atenção despertada, porém, pouco adiante, para novas decisões, nos impactos que o farão esquecer as anteriores bem rapidamente.

Verifica-se, também, que a opinião pública tende a despertar e crescer em função da existência ou não de crises. Nestes períodos, as opiniões se avolumam e ampliam à medida que se desenrolam os principais acontecimentos políticos. E verifica-se, nesta oportunidade, que o governo e seu partido de apoio procurará divulgar amplamente as soluções propostas para a crise, avolumando-se, em contrapartida, as críticas da oposição, com o objetivo contrário.

Não havendo crise, mas havendo campanha eleitoral, há uma valorização desmesurada de pequenos fatos, por uma e outra corrente, muito acima de sua importância, para que os mesmos pareçam aos eleitores condições positivas ou negativas para a sua futura manifestação nas urnas.

Embora realizado todo este esforço, raros são os casos em que o voto se dá conscientemente.

5. Os eleitos e o exercício do mandato. Mandato imperativo e mandato livre. Relações entre os eleitos e os eleitores e vice-versa

O candidato, vitorioso nas urnas, vê-se diplomado e empossado em seu cargo, passando a exercer o seu mandato.

Tem havido entre nós, em muitos casos, renovações substanciais de mandatos nas casas legislativas de todos os graus, chegando, em alguns casos, a mais de 50%.

Poucos são os representantes que se podem orgulhar de exercerem mandatos, continuamente, por várias legislaturas.

Na Câmara Federal e no Senado os congressistas com oito mandatos legislativos contínuos, isto é, desde 1946, devem montar a pouco mais de uma dezena.

Tal renovação vem demonstrar a indiferença e o alheamento do eleitorado em relação aos seus representantes, ou a sua insatisfação, traduzida pela busca constante de novos nomes.

Fica patente, desde logo, a grande dificuldade das reeleições, aspiração legítima de quem consegue eleger-se.

A fidelidade e a disciplina partidárias impedem os membros eleitos de um partido de se transferir para outra agremiação, coisa que ocorria, com grande freqüência, há alguns anos, e impõem um comportamento condizente com as diretrizes emanadas das comissões executivas e transmitidas às bancadas através das lideranças nas várias casas legislativas.

As decisões de maior importância, quando fundamentais para a orientação partidária, podem ser julgadas por sua direção “questões fechadas”. Neste caso, não se admite voto divergente da orientação tomada pelo partido, sob pena de infringência da disciplina e da fidelidade partidárias.

Excetuadas tais diretrizes, como deve exercer o representante o seu mandato?

Há duas correntes a respeito: a do mandato imperativo, em que o representante deverá agir em nome dos representados, segundo suas manifestações, como num verdadeiro mandato do direito civil, corrente hoje superada; e a do mandato livre, em que o representante agirá apenas segundo sua própria vontade, sem ouvir os representados.

Observa-se uma relativa aproximação do mandato imperativo na órbita municipal, quando os vereadores — sobretudo de cidades pequenas — são conhecidos dos eleitores, conseguem ouvi-los e irão decidir na maioria dos casos de acordo com a média das opiniões colhidas.

Em poucos casos pode haver esse conhecimento pessoal quanto a deputados estaduais e federais em relação às suas chamadas “bases eleitorais”, isto é, áreas de votos concentrados onde eles residem ou exercem suas atividades.

Fora isto, elevando-se o grau de representação só cabe o mandato livre.

Os problemas com que lidam os representantes, teoricamente, jamais deveriam ser os pessoais. Escalonam-se desde os locais municipais, aos estaduais e aos federais.

O bom representante municipal será, sem dúvida, aquele que, embora devendo ter uma visão global relativa de seu país e de seu estado, exerce o seu mandato fundamentalmente voltado para os problemas locais.

O estadual dedicar-se-á aos problemas médios, misto de locais, regionais e municipais, devendo conhecer também, em parte, os nacionais.

Finalmente, o federal tratará dos problemas gerais do país, embora tendo uma visão das áreas regionais, mas devendo-se preocupar inclusive com as suas implicações internacionais.

Verifica-se, assim, que de acordo com o grau da representação, a área de sua atuação será substancialmente ampliada.

6. Participação no processo legislativo. Competência e iniciativa

O representante quando ouve o seu eleitorado, ou quando se conscientiza de que deve propor uma solução para determinado problema que chega a seu conhecimento e para o qual se julga apto a enfrentar, procura, através da atitude adequada, submeter a seus pares a proposição conveniente para estudo e aprovação pela casa legislativa à qual pertence. Isto no caso de a solução comportar um ato legislativo.

Ao tentar apresentar a proposição, vê-se, nos dias que correm, tolhido por dois fatores básicos: o da competência e o da iniciativa.

Tanto a Constituição Federal como as estaduais dispõem sobre a competência para legislar sobre as matérias. Se à União, se aos estados, se aos municípios. Também fixam a competência exclusiva ou conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo.

Do exame dos vários dispositivos, ver-se-á que a iniciativa sobre a maioria das matérias é exclusiva do Poder Executivo, tais como as financeiras, orçamentárias, de criação de cargos públicos e, a mais ampla, aquela em que se aumentem as despesas já previstas.

O representante, ao examinar cuidadosamente o problema, verificará que sua câmara ou não é competente para legislar sobre a matéria, ou não lhe cabe a iniciativa para propor a medida, pois, com raríssimas exceções, haverá problemas cujas soluções dispensem recursos financeiros.

Tanto isto é verdade que o exame dos relatórios das várias casas legislativas do País dão conta de que as matérias mais importantes transformadas em leis resultam de proposições de iniciativa do Poder Executivo, sendo poucos os casos de projetos sancionados, de autoria do Legislativo.

O representante, diante de tais impedimentos, vai diretamente às repartições do Executivo pleitear pessoalmente o equacionamento das soluções dos problemas que acha justo serem resolvidos, pelas suas convicções ou pela necessidade de uma satisfação do eleitorado. Transforma-se, assim, num despachante de alto luxo, lutando por obras públicas, escolas, interações, transferências, enfim, por um volume infindável de casos pessoais ou problemas locais.

Alguns procuram chamar a atenção dos responsáveis através de discursos feitos pela tribuna.

Outros trabalharão arduamente nas comissões técnicas, estudando as matérias que lhes são distribuídas para relatar, tornando-se, com o passar do tempo, verdadeiros especialistas nos assuntos que vão dominando cada vez melhor.

A atuação destes últimos será, porém, obscura para o eleitorado e, finda a legislatura, dificilmente lograrão reeleger-se.

7. Valorização dos partidos e da representação legislativa

7.1 *Problemas gerais*

Como a militância dos partidos é mínima, percentualmente, de que maneira conseguir ampliar essa participação?

Se o eleitorado, em sua grande maioria, vota apenas por obrigação, sem convicção, como despertá-lo para votar melhor, votar conscientemente?

Antonio de Lara Rezende, em trabalho recente, assinala: “Não basta votar. Sabe-se disso. Mais do que votarem muitos, valerá o votar bem . . .”⁸

A valorização dos partidos, é evidente, além do aumento de seus militantes e da sua atuação nos partidos, irá depender da conquista de uma parcela da opinião pública.

Como conseguir, então, que o eleitor, além de votar no candidato por conhecê-lo ou saber de sua atuação, se impressione também com o seu partido?

E este conhecimento pessoal será, como alguns defendem, a representação autêntica, com supremacia dos problemas locais sobre os gerais? Ou a autenticidade da representação reside na qualidade do voto, no nome mais importante, ainda que distante, porém o mais culto, o mais sábio, e neste caso teríamos a predominância dos problemas gerais sobre os locais?

Bem resumindo a questão, o Prof. Sully Alves de Souza indaga: “O que é boa representação política? A autenticidade deve ser entendida como conhecimento pessoal, sem o aspecto qualitativo do voto, ou a autenticidade, ao contrário, é a qualidade do voto, sem o conhecimento pessoal?”⁹

A verdade, segundo os mais equilibrados, está no meio.

As soluções em qualquer campo, para qualquer tipo de problema de nosso país, com sua dimensão continental e suas diferenças regionais marcantes, terão de ser tomadas com cuidado todo especial. Tanto quanto possível dividindo os problemas para escalonar as soluções.

7.2 *Sistema misto de representação nas assembleias legislativas, deputados gerais e deputados distritais*

O escalonamento das soluções a tentar teria, fundamentalmente, os seguintes pontos básicos:

⁸ Rezende, Antonio de Lara. Setenta e cinco anos de eleições em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 44, p. 171, jan. 1977.

⁹ Cavalcanti, Themistocles B. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1975. p. 27.

A representação em grau federal permaneceria sem alterações. Os deputados federais, eleitos pelo colégio eleitoral formado por todo o estado, continuariam sendo representantes gerais, pessoas do melhor gabarito cultural em suas atividades, conhecendo os problemas gerais do estado representado, do país, e, possivelmente, os do campo internacional.

Já nas assembleias legislativas dos estados, em grau estadual, portanto, o sistema seria misto: com a eleição da metade de seus membros como deputados gerais, sufragados em todo o território do estado, e a outra metade, de deputados distritais eleitos por tantos distritos eleitorais quantos forem estes deputados, um em cada distrito.

É o sistema da República Federal da Alemanha, contido no Projeto Gustavo Capanema para adoção do voto distrital no Brasil.

Com isto os deputados gerais estaduais iriam dedicar-se nas assembleias aos problemas gerais do estado, e os deputados distritais estaduais aos problemas locais e regionais de seus respectivos distritos, num debate que, certamente, traria uma média com os melhores resultados.

As duas grandes vantagens quanto à valorização dos partidos e da representação poderiam ser traduzidas:

1. Pela necessidade de a Convenção Regional do Partido indicar para cada distrito o *melhor candidato* e seu suplente para enfrentar os seus oponentes no outro partido. Isto, sem dúvida, valorizaria as convenções regionais que no sistema atual indicam comodamente o dobro do número de candidatos ao de vagas a preencher.
2. A luta, nos distritos eleitorais, passaria a ser travada entre os dois candidatos, de *partidos diferentes*, ao contrário do que ocorre hoje, em que a luta, além dos candidatos de partidos diferentes, se trava, no estado todo, entre os candidatos do mesmo partido.
3. O eleitor saberia realmente qual o seu deputado, aquele que representaria o seu distrito e que teria como objeto de sua atuação os problemas da área pela qual seria eleito.
4. O eleito saberia do mesmo modo, com exatidão, a sua área de representação, a ela dedicando-se inteiramente.

7.3 *Sistema de representação distrital nos municípios. Vereadores de subdistritos eleitorais*

Quanto ao grau municipal, eminentemente regional e localista, o sistema seria puramente distrital em todo o país, ou seja:

As câmaras de vereadores seriam integradas por representantes escolhidos, um em cada subdistrito eleitoral, em número igual ao dos cargos a preencher. Todos os argumentos já expendidos no item anterior aplicam-se ao presente.

É oportuno lembrar que no âmbito municipal irá iniciar-se, de forma progressiva, a valorização dos partidos. Hoje as convenções municipais, a exemplo das regionais, indicam apenas candidatos em elevado número, fácil de acomodar às situações políticas mais extravagantes, número este correspondente ao dobro de cargos a preencher. A decisão partidária,

embora significando alguma coisa, em nada será comparável com a responsabilidade de indicar *um* representante para cada subdistrito. Terá de ser o melhor, a fim de sobrepujar seu oponente, do partido oposto.

Do mesmo modo, nos subdistritos, a luta será tão pessoal, quanto partidária, uma vez que irão disputar um mesmo voto apenas dois candidatos, um de cada partido, o que não ocorre no sistema atual, com um número grande de candidatos, muitos dos quais lutando contra os próprios companheiros de partido.

8. Conclusões

A hipertrofia do Poder Executivo, em todos os graus, traduz-se pela tecnicidade dos assuntos que tem de resolver rapidamente, assuntos estes que só ele conhece em detalhes por ter uma assessoria especializada e estarem na órbita de sua atuação imediata. A posição do Legislativo é uma consequência disto.

O tema abordado neste trabalho deve ser entendido com valores reais, e não ideais. O ideal é inatingível e o valor das ações humanas estará na busca de soluções cada vez mais próximas do ideal. Todavia, a realidade brasileira, pelo volume de ângulos com que se apresenta, e pela dificuldade de conhecê-los profundamente, sobretudo pela influência dos fatores espaço e tempo, também parecerá fora do alcance dos homens responsáveis.

E o ideal do Governo responsável — e os representantes no Legislativo são também Governo — é aquele fundamento democrático do bem comum, da vida digna para os que trabalham em busca de seu sustento e de suas famílias.

Assim, tendo presentes os vários problemas abordados neste Fórum de Ciência e Cultura da UFRJ, no decorrer do VII Curso de Atualização sobre Estudos de Problemas Brasileiros, para o equacionamento das conclusões deverão ser levados em conta os seguintes pontos:

I. Qualquer solução destinada a valorizar os partidos políticos e a representação legislativa só será viável se acompanhar a *realidade brasileira*, de difícil levantamento, pelas características de nosso País, especialmente quanto ao comportamento eleitoral. Com base nesta realidade, as decisões não podem ser enfocadas em termos comparativos no espaço e, quanto ao tempo, jamais devem-se fixar nos séculos passados, mas sim nas projeções do fim deste século e início do próximo. A pouco mais de duas décadas do novo século, o Brasil prepara-se, com a graça de Deus, para ser uma das grandes nações deste planeta.

II. Qualquer solução que decorra de técnicas mais avançadas deverá ter sempre seu enquadramento através de nossa *justiça eleitoral*, conquista já inestimável, por ser incontestado que na quase totalidade deste país, no que tange ao processo eleitoral por ela executado e fiscalizado, vota-se livre e secretamente.

III. Que a representação, como fixou muito bem o Prof. Diogo Lordello de Melo, é o *espelho do povo* que nela vota. Será sempre heterogênea

como, de fato, é o povo. Mas, à medida que o povo e o sistema eleitoral mais se aprimorarem, a conseqüência lógica será a melhoria da representação.

IV. A aplicação de quaisquer medidas deverá ser paulatina e progressiva (sem fugir ao objetivo global, a longo tempo), para não causar impactos perturbadores da ordem social e política.

Assim sendo, dentro da tese exposta no presente trabalho, será fundamental para o objetivo proposto:

1. Que às convenções partidárias municipais e regionais, com a adoção de sistema distrital de representação nos graus municipal (total) e estadual (parcial, misto), venham a ser impostas *decisões* muito mais objetivas e valorizativas na escolha dos candidatos distritais.

2. Que o eleitorado, como um todo, através do voto dado pelo sistema distrital, passe a saber *quem é realmente o seu representante*, o que irá valorizar a representação.

3. Que o eleito saiba *que parcelas de povo e de território irá representar*, em relação às quais se sentirá na obrigação de representá-las bem, com o mesmo resultado valorizativo.

4. Que o exercício do mandato pelo representante seja sempre pautado pelos *interesses locais ou gerais*, nunca pelo próprio interesse, ainda que com sacrifício de seu mandato.

5. Que seja estudada uma fórmula para *reduzir o número* de representantes federais e estaduais procurando-se, com isto:

a) *valorizar, quantitativamente, o voto* e, conseqüentemente, a representação;

b) ser possível, sem aumento de despesas, a atribuição de *subsídios condignos com uma representação valorizada*, visando levar para a carreira política, das mais elevadas, quando desempenhada com dignidade e responsabilidade, os mais capazes, hoje impossibilitados, com raras exceções, de exercer mandatos com prejuízos materiais.

6. O estabelecimento, então, de uma *carreira*, a do *político*, na expressão mais ampla da palavra, que seria estruturada:

a) de cima para baixo:

- só poderia ser exercido o mandato de senador por dois períodos, isto é, com uma única reeleição; e candidato a este cargo quem tiver sido ou fosse senador por um primeiro período, ou deputado federal por, no mínimo, dois períodos (no caso, duas legislaturas);

- só poderia ser deputado federal, também por dois mandatos no máximo, permitida uma única reeleição, o candidato que tivesse sido ou fosse deputado federal por uma legislatura, ou deputado estadual após duas legislaturas de mandato;

- só poderia ser deputado estadual, por dois mandatos no máximo, permitida uma reeleição, o candidato que tivesse sido ou fosse deputado estadual por uma legislatura ou vereador após duas legislaturas de mandato;

b) de baixo para cima, a carreira seria caracterizada pelo exercício dos seguintes mandatos com os respectivos períodos:

- dois mandatos de vereador, num total de oito anos;
- dois mandatos de deputado estadual, num total de oito anos;
- dois mandatos de deputado federal, num total de oito anos;
- dois mandatos de senador, num total de 16 anos.

Isto daria, a quem conseguisse fazer a carreira completa, 40 anos de exercício, motivo mais que suficiente para uma justa aposentadoria ou desempenho de um alto cargo, como por exemplo, de conselheiro, num conselho parlamentar, com funções semelhantes às do conselho da magistratura no âmbito do Poder Judiciário.

Com esta estrutura seria evitada, no futuro, a eleição de representantes sem a experiência do mandato legislativo — salvo quanto aos vereadores, pois um deputado estadual já iria exercer suas funções com a bagagem parlamentar de oito anos de mandato de vereador; um deputado federal com 16 anos de mandato, sendo oito municipal e oito estadual; e um senador com 24 anos de experiência legislativa nos três graus já citados.

A prova cabal de ser bom representante estaria expressa nas várias eleições e reeleições, confirmando a sua recondução pelo povo à excelência de seu desempenho.

O VII Curso de Atualização sobre Estudos de Problemas Brasileiros possui, no corpo de estagiários, maioria de professores de educação moral e cívica e de estudo de problemas brasileiros.

Que este trabalho se traduza num apelo a estes professores para que, nos ensinamentos que irão ministrar, daqui por diante, a carreira política e o exercício dos mandatos pelos representantes sejam encarados e difundidos como algo de muito valor para a nossa pátria, em razão das enormes dificuldades a superar.

Responsáveis que são pela tomada de consciência dos jovens quanto às estruturas políticas que formam o governo do país, esperamos que através dessas informações possam eles atingir o amadurecimento cultural e cívico reconhecendo no Legislativo e em seus integrantes o poder que sempre foi, é, e será essencialmente democrático.

Resumo

Sendo a democracia direta impossível, representantes devem decidir, coletivamente, em nome dos representados, depois de eleitos pelo sistema eleitoral conveniente, através dos partidos políticos. Estes asseguram a autenticidade da representação embora apenas 0,1% da população milite nas agremiações partidárias. O eleitorado tem sua atenção mais voltada para as condições de sobrevivência e vota mais por obrigação, esquecendo logo que existem eleições. Os partidos e a representação serão valorizados com a instituição do sistema distrital — um representante por área e eleitorados definidos. O aumento da responsabilidade na escolha desses candidatos

pelas suas convenções irá fortalecer os partidos. O voto em pessoas conhecidas do colégio eleitoral e a preocupação dos eleitos com os problemas restritos às suas áreas irão valorizar a representação, por ser mais autêntica.

Bibliografia

Cavalcanti, Themistocles B. *Teoria do Estado*. 3. ed. São Paulo, *Revista dos Tribunais*, 1977.

———. *Manual da Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.

———. Representação e participação (mesa-redonda realizada em 28.7.75). *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 18, n.º esp. nov. 1975.

———. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1975.

Ulhôa Cintra, Miguel Gonçalves. A representação por distritos eleitorais. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 18, n. esp. abr. 1975.

Corrêa, Oscar Dias. Os partidos políticos — os sistemas eleitorais. *Revista de Ciência Política*. Rio de Janeiro, FGV, 5, n. 3, jul./set. 1971.

Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — *Anuário Estatístico do Brasil — 1976*. Rio de Janeiro, IBGE, Centro Editorial, 1977.

Meira, Silvio. Os partidos políticos. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 18, n. 2, abr./jun. 1975.

Menezes, Djacir. Representação e participação e a opinião pública brasileira. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 18, n. 2, abr./jun. 1975.

Motta, Paulo Roberto. Movimentos partidários no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1971.

Paes de Barros, Sylvio F. Os sistemas eleitorais e os partidos políticos — bipartidarismo ou multipartidarismo. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 3, n. 1, mar. 1969.

Rezende, Antonio de Lara. Setenta e cinco anos de eleições em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, n. 44, jan. 1977.

Scott, James C. Corrupção eleitoral. O aparelhamento das máquinas políticas. *Revista de Ciência Política*, Rio de Janeiro, FGV, v. 5, n. 3, jul./set. 1971.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Boletim Eleitoral*, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, ano 24, n. 288, jul. 1975.

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. *Boletim Eleitoral*, Brasília, Departamento de Imprensa Nacional, ano 25, n. 294, jan. 1976.