

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

O PROCESSO POLÍTICO -

SISTEMA ELEITORAL

E REGIME PARTIDÁRIO

Tese submetida à UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA para
obtenção do grau de LIVRE DOCENTE.

JOSE CARLOS CAL GARCIA
abril - 1.974

BIOGRAFIA DO AUTOR

O autor nasceu em Salvador, Estado da Bahia, a 09 de abril de 1.928. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, tendo colado grau em 08 de dezembro de 1.950.

Exerce o magistério superior desde 1.967 na Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Maringá, ministrando a disciplina Direito Constitucional.

Foi diretor da referida Faculdade e exerce o cargo de Reitor da mencionada Universidade.

Fez cursos de especialização em direito público e direito do trabalho na Universidade de Tucumã, República Argentina, no período de 1.954 a 1.956.

* * *

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de LIVRE
DOCENTE em DIREITO CONSTITUCIONAL.

Apresentada perante a Banca Examinadora, composta dos professores :

À minha esposa HELENA e aos meus filhos ANTÔNIO LEOCÁDIO, CARLOS ROBERTO, NELZITA MARIA, SELINA MARIA, SELITA MARIA, HELENA MARIA e JOSÉ CARLOS , que me proporcionam a necessária tranquilidade familiar para o desempenho de todas as minhas atividades.

Este trabalho pôde ser realizado graças ao patrocínio da UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ;

Os maiores agradecimentos ao Prof. JOSAPHAT MARINHO, meu mestre em 1.946, a cuja orientação inicial muito deve o autor para a realização deste trabalho.

Fica, também, registrado o penhor da gratidão do autor ao Senador JOÃO DE MATTOS LEÃO e ao Dr. LOURIVAL ZAGONEL SANTOS que proporcionaram a pesquisa legislativa indispensável para o desenvolvimento deste trabalho.

O autor agradece à Dra. SANDRA MARIA DOS SANTOS que pacientemente datilografou os manuscritos originais.

Aos funcionários da Imprensa Universitária da Universidade Estadual de Maringá, os meus agradecimentos pelo zelo e dedicação na composição e impressão desta tese.

= S U M Á R I O =

| | <u>pág.</u> |
|---------------------------------|-------------|
| RESUMO | vii |
| AN ABSTRACT | viii |
| INTRODUÇÃO | ix |
| 1. O PROCESSO POLÍTICO | 1 |
| 2. ELEIÇÃO E SUFRÁGIO | 11 |
| 3. SISTEMAS ELEITORAIS | 16 |
| 4. RÉGIME PARTIDÁRIO | 21 |
| 5. A REALIDADE BRASILEIRA | 38 |
| 5.1. VOTO VINCULADO | 62 |
| 5.1.1. SUBLEGENDAS | 71 |
| 5.1.2. COLÉGIO ELEITORAL | 90 |
| 6. CONCLUSÕES | 98 |
| BIBLIOGRAFIA | 104 |

R E S U M O

O PROCESSO POLÍTICO - SISTEMA ELEITORAL E REGIME PARTIDÁRIO é uma edição crítica de um dos temas mais importantes na vida constitucional.

Partiu-se do processo político como um todo, destacou-se dele o sistema eleitoral e o regime partidário para uma análise crítica, demonstrando-se as vinculações estreitas existentes e a influência que exercem no Estado de Direito.

Dai passou-se à realidade brasileira com a demonstração de que nem sempre o texto da Constituição reflete a vida pública, a prática constitucional. O trabalho baseou-se, apenas, em fatos a partir dos quais as conclusões fluíram naturalmente.

Não se trata de um trabalho de cunho contestatório, ao contrário, com um caráter prático indica as deficiências do sistema vigente, com preocupações exclusivamente científicas, e objetiva o aprimoramento do regime democrático e da sua prática.

Conclusões outras poderiam ser alinhadas, mas foram abandonadas em face de não interessarem, diretamente, ao objetivo do trabalho, e das limitações institucionais que cabe respeitar.

= A N A B S T R A C T =

THE POLITICAL PROCESS - ELECTORAL SYSTEM AND PARTY REGIME is one of the most important themes in our constitutional life.

From the political process as a whole, the electoral system and the party regime were brought up for a critical study, pointing out the existent entailments and the influence they exert on the Constitutional State.

From then on it was passed to the actual condition prevailing in Brazil, showing that the text of the Constitution does not always reflect the public life, the constitutional practice. This work was based only on facts from which conclusions were drawn naturally.

It is not a work of a contesting nature, on the contrary, with practical characteristics, it shows the deficiencies of the present system, with only a scientific aim. Its primary purpose is the perfection of the democratic regime and its application.

Many other conclusions could have been put forward, but they were abandoned not only because they were not directly relevant to the aim of this research, but also due to the institutional limitations which we have to abide.

INTRODUÇÃO

A necessidade de um país é ser bem governado. Um bom governo é uma das maiores aspirações de um povo. É a condição de sua segurança.

O problema capital consiste em indagar o porque um país é mal governado, e como poderia ele ser melhor dirigido. São questões bastante importantes e urgentes a merecer um tratado científico.

É evidente que tal preocupação não pode ser objeto de análise dos matemáticos, dos botânicos, dos físicos, nem mesmo dos literários. Se não exclusivamente, pelo menos principalmente, é tarefa dos sociólogos e dos professores de direito constitucional. E a verdade é que uns e outros têm manifestado pouca inquietação sobre o problema.

Essa é uma carência constatada no mundo político, e é a responsável, em grande parte, pelo funcionamento defeituoso da democracia. Há, assim, entre o pensamento democrático e o funcionamento defeituoso das instituições democráticas uma certa relação de causa e efeito. Sem dúvida, não é suficiente ter da democracia uma concepção clara e judiciosa; para que as instituições democráticas dêem bons resultados. Entre a idéia aceita e a sua prática há, muitas vezes, uma grande distância. A ausência de idéias, por outro lado, ou o que é mais grave, o reinado de idéias sem valor tornam quase impossível a edificação de instituições democráticas de boa qualidade.

Um regime político, como o corpo humano, está sempre exposto a perigos. Mas, se ele é vigoroso, sobrepuja os perigos e torna-se capaz de atingir seus objetivos.

Sem nenhuma dúvida o regime representativo, e, mais ainda, o regime democrático são regimes difíceis de vislumbrar a perfeita sincronia entre a sua concepção e a sua prática. E isso se verifica nos países desenvolvidos e naqueles ditos em desenvolvimento.

A explicação que se deve procurar, pode ser encontrada na raça, na religião, na cultura, na história, etc.. Mas, o fim a que se destina este trabalho é buscar, talvez, na falta de um pensamento científico, a deficiência da prática das instituições democráticas.

Todo regime político tem suas regras, suas exigências particulares. É preciso que elas sejam conhecidas: A democracia, sem ser como se diz inexatamente "o governo do povo pelo povo" exige um certo concurso do povo. É necessário dizer ao povo como ele deve cumprir sua função. É mister dizer e repetir de um modo sistemático. O modo de conseguir isso é distribuir largamente um ensinamento cívico válido. Os povos não sabem que aquilo que se lhes transmite, a experiência pessoal aprende tardiamente, e, muitas vezes, aprende mal quando o indivíduo é deixado à própria sorte.

Existe uma espécie de instrução cívica distribuída nas escolas. Mas, ela é muito insuficiente sob o aspecto da quantidade, e, mais ainda, sob o da qualidade.

Esse ensinamento é de má qualidade, porque omite o que é o mais importante, e porque ele deforma na medida em que dá valor excessivo a certos dados.

O ensinamento cívico compreende, via de regra, a descrição das instituições: quais são os órgãos do Estado, como seus membros são chamados e quais são as suas competências. Sem dúvida, essa descrição é importante, mas não será suficiente. A anatomia das instituições não deve passar senão de uma simples introdução. E são, justamente, a fisiologia e a patologia dessas instituições que apresentam o maior interesse científico e cujo conhecimento é necessário.

O ensino cívico, tal como se apresenta hoje, nada faz senão traduzir a indigência do pensamento democrático. Há a necessidade de ser completamente renovado. Sua meta deve ser, principal senão exclusivamente, o enfoque sobre os

direitos individuais, mas sem deixar de acentuar que a democracia não se limita a reconhecê-los, mas que ela exige grandes responsabilidades e impõe deveres difíceis. Se esses deveres não são cumpridos a democracia será um regime de demagogia, de confusão e de improvisação. Será ela um regime destinado a ceder, cedo ou tarde, o lugar à ditadura que abolirá os direitos individuais.

A instrução cívica tende a desenvolver o espírito de reivindicação e negação, ou a considerar o poder, mesmo o democrático, como qualquer coisa exterior ao povo e perigosa. É fora de dúvida que o poder apresenta perigos, mas esta não é uma razão para olhá-lo como um inimigo, e adotar uma atitude de desconfiança sistemática.

Em uma época, onde em todos os países existem tendências socialistas, é paradoxal que os povos, professando ideologias distintas, não compreendam que não podem atingir seus objetivos sem um Estado eficaz, sem um bom governo, e que essa eficácia só é possível num Estado onde a estrutura do seu regime político esteja em perfeita e harmônica sintonia com a sua prática.

Não é conveniente considerar a democracia, suas doutrinas e suas instituições como um fato imutável. Não se sabe se o futuro não verá o desaparecimento da democracia, mas, pode se afirmar que se a democracia deve sobreviver, não será sob a forma pela qual se revestiu no século XIX, ou mesmo, sob a que se apresenta em nossos dias.

A democracia, como os outros regimes políticos, não representa um fato simples e definitivo. A sociedade democrática não pode, por natureza, ser espontânea. Nenhuma organização social o é. Foi e é uma opção, e só se realiza por um grande esforço educativo. Assim ela deve constantemente ser repensada e renovada à luz da experiência. A democracia representa, ao mesmo tempo, uma filosofia, instituições e comportamentos.

Ainda que toda a organização material do mundo moderno repouse, mais

ou menos, sobre o conhecimento científico, a organização do Estado, em primeiro lugar do governo, ao contrário, baseia-se sobre a tradição, a rotina, e observações apriorísticas, enquanto que a política ativa, a prática constitucional é abandonada à inspiração e à arte pessoal dos homens políticos.

Curiosamente, essa atitude anticientífica é essencialmente aquela utilizada pelos países democráticos. Eles procuram na ciência a solução dos seus problemas tecnológicos, de saúde, de melhores condições de vida. Mas o Estado, a política, permanece num domínio onde a ciência nada faz.

Nos regimes totalitários a situação é diferente. Em verdade, uma das razões pelas quais os governantes nas ditaduras modernas têm obtido grandes resultados, pelo menos no campo político, é que eles têm estudado o governo segundo os métodos da ciência experimental, em lugar de se fixar em rotinas e teorias tradicionais.

Falta de espírito científico e abertura das mentes, têm feito com que os democratas não saibam analisar as situações e se adaptar às suas exigências, o que faz com que suas previsões não se realizem e que sua política não atinja seus objetivos. Essa, talvez, seja a grande verdade que confirma a experiência de todos os dias.

É necessário que a experiência do governo tenha um conhecimento científico, mesmo que seja rudimentar. Tal conhecimento tem imensa importância prática, porque fora dele não existe senão o empirismo rotineiro, idéias preconcebidas, atitudes inspiradas pelos interesses de grupos e partidos que disputam o poder.

Os professores de direito constitucional, no particular, concebem a organização do Estado. Em tal função têm tido a tendência de se comportar como juristas puros e de se confinar nos limites do direito. No ensino do direito, expõem a história constitucional, a gênese das instituições. Analisam e interpre

tam a constituição, os textos constitucionais. Partindo da letra e do espírito da constituição, eles têm, segundo as regras tradicionais, construído teorias jurídicas.

Mas, nesse ensino, pouca ou quase nenhuma atenção é dispensada à prática da constituição. É verdade que o direito constitucional e a vida ou prática constitucional são coisas diferentes, mas não se pode isolá-las e estudar uma constituição ignorando a sua prática.

O direito constitucional representa um conjunto de normas que devem ser respeitadas. Mas, mesmo respeitando as regras, pode-se criar possibilidades, ou fazer com que elas tenham uso muito diferentes. Às vezes até, na realidade, contrárias ao regime político preconizado na Constituição. Nos limites fixados pelas regras do direito, as forças políticas dominantes jogam a seu talento. A vida constitucional, que se desenvolve no quadro da Constituição, mas que somente é determinada por ela numa medida limitada, pode ter na vida de um povo, ou num determinado momento histórico, maior interesse que a própria constituição. É fácil consultar o texto de todas as constituições em vigor no mundo. Mas, a simples leitura de uma constituição não permite que se faça uma idéia, mesmo aproximativa, da vida constitucional de um país.

À medida, porém, que o horizonte dos juristas se vai alargando eles dedicam um tempo, cada vez maior, ao estudo da prática constitucional, libertando-se do defeito de considerá-la como extra jurídica pelo fato dessa prática não possuir problemas jurídicos, de técnica ou de interpretação constitucionais.

Com efeito, é necessário que a vida constitucional que tem mais importância que o direito puro seja estudada de um modo sistemático. Os constitucionalistas são os mais qualificados para tal estudo que, para ser bem feito, exige conhecimento do direito constitucional.

É preciso mais do que descrever a prática constitucional. É necessário, notadamente, chamar à análise metódica os fatos oriundos dessa prática constitucional, para inferir as condições nas quais as instituições democráticas podem funcionar convenientemente, e partir daí para permitir a construção de um ensinamento cívico válido. Evidentemente que é mais difícil do que expor as regras, as normas e do que proceder à interpretação jurídica do texto. Mas, a dificuldade dessa missão não pode constituir razão para negligenciá-la.

Se aos estudantes de direito, se tivesse dado o ensino do direito constitucional com a análise metódica dos fatos oriundos da prática da constituição é possível que a democracia pudesse ter alcançado um outro estágio. Nossos especialistas de direito constitucional talvez não tenham percebido este aspecto das coisas, não tenham, ainda, medido sua importância, ou pensem que isso não deve ser falado por eles. Possivelmente, por isso, se possa determinar porque o direito constitucional tem sido concebido de um modo que reduziu consideravelmente seu valor teórico e prático.

Os professores de direito constitucional que não acordaram para essa realidade não têm cumprido a sua missão, e por um defeito de espírito científico recusam-se a fazer da política - na maioria das vezes, a prática ou a vida constitucional - um objeto de estudos.

Tradicionalmente, os professores de direito constitucional negligenciam da vida política. Ora, nunca será demais repetir que o direito constitucional não é senão o âmbito onde se desenrola a vida política e governamental.

Há uma relação de continente e conteúdo, sendo este muito mais importante. Segue-se, então, que o ensino exclusivo do continente dá um aprendizado estreito, incompleto, de falho valor teórico e destituído de valor prático. As razões para tal procedimento são diversas, mas é fácil constatar um erro inicial que é o desconhecimento da importância capital da política e de suas estreitas relações com o direito. Aí está a causa profunda duma concepção estreita

ta e esterilizante do direito constitucional. Sem esse erro inicial, as outras causas teriam os seus efeitos minimizados.

É fora de dúvida, como já se afirmou, que entre o regime político prescrito na Constituição e a vida constitucional, a prática constitucional existem diferenças, às vezes, sob determinadas circunstâncias, até contradições flagrantes. Abandonar a análise dessa vida constitucional, ou negligenciá-la importa em comportamento anticientífico. A ciência repousa sobre fatos, sobre a experiência e não sobre a autoridade.

Não se advoga o engajamento numa ação política, mas examinar as leis da política, analisar criticamente as instituições políticas e a sua prática.

É o que se pretende neste trabalho. Partindo do processo político - entendido este como um todo na vida constitucional -, destacar seus aspectos mais característicos: o sistema eleitoral e o regime partidário. Daí, à luz do que tem vigência no Brasil, para uma apreciação dos fatos emergentes da prática constitucional, da vida constitucional, em suma, da vida política.

Não construindo hipótese para deduzir teorias ou conclusões. Alicerçado em fatos, buscar a análise da norma da constituição em comparação com a prática constitucional. Em outras palavras, vai procurar-se identificar quem detém o poder, quem governa e por que meios o faz.

Não se pretende analisar o comportamento eleitoral, o comportamento parlamentar, etc., muito embora o fenômeno político seja uma parte necessária das relações humanas no quadro das ciências sociais.

Não há negar a transformação profunda sofrida pela ciência política, encarada agora não mais como simples resíduo ou mesmo síntese de outras ciências sociais. Essa evolução leva à análise dos fenômenos políticos, método que usa fins próprios, porque visa fatos e atos específicos, abstraída a orientação

ideológica ou dotrinária. A preocupação de analisar os fatos políticos e procurar uma explicação para eles é de extrema importância na prática constitucional, na vida constitucional.

A análise assim, proposta é a de funções e instituições existentes na vida política brasileira, o modo pelo qual estão normatizadas na Constituição e a dinâmica com que operam ou são manipuladas na prática constitucional.

A oportunidade do estudo é evidente porque nos países em desenvolvimento é onde sofrem mais distorções as relações entre a teoria constitucional e a prática política. Essas relações se processam, quase sempre, por meio dos partidos políticos, com reflexos consequentes no sistema eleitoral.

É, assim, um interesse ativo e crítico na política contemporânea.

É evidente que nessa análise podem se identificar as reivindicações, o apoio político para as decisões, os seus resultados e os seus efeitos sociais e a avaliação desses resultados ou desses efeitos visando corrigir ou transformar a decisão tomada.

Não se trata, pois, de um simples acréscimo nos programas de direito constitucional, mas um propósito de mudança no ensino da disciplina, que se transforma em seu conteúdo e sistemática. Isto significa que o direito constitucional adquire alcance mais concreto e substancial, na medida em que as instituições políticas são entidades jurídico-sociais concretíssimas, enraizadas na estrutura social. Assim, parece-nos que o direito constitucional apresenta - se hoje como um direito institucional, como um direito regulador das instituições políticas fundamentais.

1. O PROCESSO POLÍTICO

Conforme as novas orientações manifestadas no campo da ciência política, a vida política é concebida como um processo político - isto é, o conjunto das fases sucessivas do fenômeno político.

Não constitui novidade ver na ordem social um estado e não um valor : o estado de equilíbrio momentâneo que se estabelece em uma sociedade determinada entre os diversos elementos que a constituem. Uma ordem é sempre acerto convencional das coisas conforme um princípio previamente estabelecido. Em matéria social o princípio resulta das relações de influência ou de forma que se estabeleçam entre os integrantes do grupo. Em face do pluralismo social - quer material, quer espiritual - opera-se uma concorrência entre elas que se resolve, finalmente, em interdependência. Não importa que esta interdependência seja aceita ou imposta, pois em ambos os casos, a ordem resultante se exterioriza com o advento de uma autoridade que dela procede e a garante. Esta comprovação de que a ordem social, é, antes de tudo, um equilíbrio de fatos, é tão antiga quanto a observação política, porém foi atualizada pelos cientistas políticos que concebem a vida política como um processo, ou seja, como assinala GEORGES BURDEAU, uma rivalidade seguida de acomodações ou ajustes (Método de la ciencia política, pag. 69).

A expressão processo político introduzida na ciência política, traz consigo a idéia de uma relação contínua funcional entre as partes individuais ; um fluxo constante de atividades ou interação social. A expressão aplica-se geralmente para designar a realidade jurídica, o processo de atuação do poder, o processo jurídico, o processo de mando. Usa-se, também, para significar a elaboração de decisões no campo da política.

Com a denominação processo político se quer expressar a idéia de um movimento contínuo de modelos de interação entre indivíduos e pontos de tensão

na elaboração de decisões.

O processo político quer designar a transformação de reivindicações, de conflitos, em decisões governamentais. O enfoque não seria tanto do impacto do povo sobre as agências governamentais, mas de uma forma total, reunindo em uma visão global e dinâmica, a atividade das instituições e o papel do povo, com a finalidade de conhecer as diversas etapas ou fases da decisão dos assuntos políticos.

No século XX, no campo da ciência política penetrou uma nova concepção: a idéia de que a atividade política é parte de um processo. Disso resulta que para compreender como é elaborada a política, é essencial considerar os protagonistas políticos como parte de uma situação total. A idéia da existência de um processo político repousa sobre várias premissas. A primeira, que a política emerge de uma situação consistente na interação de vários elementos sociais. A segunda, que a política não é o resultado final, mas o aspecto de uma ação de vários elementos da situação social. A terceira, que da grande variedade de atividade compreendida nas situações políticas, governamentais e partidárias, as pessoas que delas participam constituem uma minoria comparada com os grupos sociais não governamentais ou partidários.

Hoje, primordialmente, o processo político é considerado como o relacionamento entre as instituições governamentais e os grupos sociais.

O enfoque do comportamento político enfatiza, na análise dos processos políticos, a idéia de que a política nada mais representa do que a luta pelo poder, e que na sociedade, como um todo, o poder aparece como uma relação socio-psicológica fundada em um efeito recíproco entre os detentores e os destinatários do poder. Assim, a ciência busca projetar-se sobre o comportamento político, e, por conseguinte, sobre o processo dinâmico da vida política, aspirando definir suas regularidades (tipos, padrões, modelos). Os fenômenos políticos

são considerados como processos, nos quais têm lugar ações humanas.

É claro que a ordem política é um processo contínuo de ações humanas, e estas se baseiam em uniformidades específicas. Mas, existem uniformidades de conduta que são consequência da existência de normas jurídicas, e, nesse caso, essas normas jurídicas são a melhor expressão desses modelos ou dessas condutas típicas. Mas, esse não é o objeto do estudo do comportamento político. O que interessa a essas investigações são aquelas formas de conduta política que não estão sujeitas a uma norma ou que implicam um desvio regular do padrão definido na norma jurídica, ou, então, o cumprimento orientado especificamente de uma direção livre que uma norma pode permitir.

Em outras palavras, o que interessa são as regularidades da ação política, concebida como um ato humano, não sujeito a uma norma jurídica, ou baseado ou desviado dos marcos por ela prescritos, ou que se desenvolve em certa margem discricionária. Para utilizar uma expressão comum: o que acontece, não o que está prescrito.

A constituição nos diz com clareza quem detém o poder, quem o ocupa e como ocupa, mas ignora as pressões que se podem exercer sobre ele.

Assim, as instituições governamentais têm uma base ideológica no marco formal da organização política como instituições constitucionais - sistema eleitoral, legislativo, executivo, judiciário - do mesmo modo como as que operam fora desse âmbito - forças sociais, poderes de fato - entre as quais se produz uma influência recíproca, pois ainda que os órgãos constitucionais adotem de forma visível as decisões, são as forças sociais - partidos, grupos de pressão, meios de comunicação - as próprias fontes de informação de tais decisões.

O conhecimento exato e completo do fenômeno institucional exige, juntamente com a análise do esquema jurídico contido na letra da Constituição, o estudo do processo político ou do poder. Esse estudo permite classificar os ti-

pos de governo com base na análise da realidade do processo político que, em geral, não se poderá deduzir da Constituição, mas do exame anatómico do processo do poder, isto é; através do estudo da forma e da maneira com que se obtém, e exerce e controla o poder político em uma determinada sociedade estatal.

Mas, a necessidade de atentar como se desenrola, de fato, o processo do poder, não pode tirar a importância do estudo da estrutura institucional, ou seja, dos moldes jurídicos determinados na Constituição.

Os procedimentos constitucionais têm por finalidade assegurar que a decisão adotada, em definitivo, pelos órgãos competentes, seja a expressão da vontade que oficialmente é soberana, de acordo com os princípios do regime. Na democracia representativa, o procedimento legislativo se estrutura teoricamente de maneira que a lei possa ser tida como expressão da vontade geral. Mas, na realidade, para que os procedimentos constitucionais cumpram seu objetivo protetor de uma vontade preexistente, é necessário que esta vontade se ache formada, o que nem sempre ocorre. Para assegurar isso, nos regimes democráticos não somente atuam órgãos colegiados e representativos da opinião popular, como de assessoria e de informação.

O processo político culmina com a decisão, a qual é um ato político por excelência, eis que eminentemente humano. Decidir equivale a escolher uma possibilidade entre várias, ou seja, adotar uma resolução depois de considerar uma série de alternativas.

A decisão é um problema de extrema importância na vida política pelas conseqüências práticas que acarreta. Das decisões no processo político as mais relevantes são as que visam escolher os governantes, aqueles que irão executar o poder. E é com base nelas que se tem elaborada a noção da legitimidade do poder político: é legítimo o poder quando está de acordo com a soberania admitida e proclamada na Constituição. Daí, flui a conseqüência apontada por DUVERGER

(Instituciones políticas y derecho constitucional, pag. 36), deve-se obediência ao poder legítimo do mesmo modo que ela não é devida ao poder ilegítimo.

O poder político, assim, é a decisão mais importante a ser tomada no processo político.

O fenômeno do poder manifesta-se em todos os agrupamentos humanos: a autoridade do pai de família, do presidente de uma associação, do presidente de um sindicato, do Papa na Igreja, etc..

Entre os grupos humanos, um apresenta uma importância particular: - O Estado. As instituições governativas de um Estado, são o mecanismo pelo qual se manifesta e atua uma certa espécie de poder, que é o poder político.

Problemas como as origens, os fins, e a justificação do poder político não interessam à análise proposta. Pouco importa para o político-constitucionalista que o poder tenha origem divina, psicológica, social ou mesmo jurídica; vise abstratamente à justiça ou concretamente à conservação ou transformação revolucionária de certa organização social; que se baseie no terror ou na solidariedade; que se explique pela maldade ou pela bondade natural dos homens, ou pela complexidade da vida social.

O importante a considerar é que o poder político é uma força que impulsiona, originariamente, as mais importantes decisões do governo. Ainda mais: - o poder político, em qualquer análise, já se deve encontrar institucionalizado juridicamente dentro do Estado, e não nas suas manifestações sociais e psicológicas pré ou extra-estatais.

A institucionalização jurídica desse poder político no Estado explica-se pela noção de soberania que é básica em direito público. É evidente que foge ao âmbito deste trabalho o exame das diversas teorias que justificam ou explicam a noção de soberania. É necessário, apenas, que se fixe que a supremacia

do poder político é resultante da soberania nacional, só concebível, também, institucionalizada, porque representa o conhecimento de um poder já transferido das suas origens sociais e confiado a uma entidade delas dependente que é a Nação politicamente organizada. E essa organização política é refletida no meio social pela Constituição.

Por outro lado, não há dúvida que uma das características marcantes do governo constitucional é o princípio da soberania do povo, em virtude do qual, toda autoridade ou poder provém do povo, e se exerce em seu nome. Dentro dessa concepção, os governantes são eleitos pelo povo, governam em nome e por representação dele, e são, assim mesmo, responsáveis ante o povo pela sua gestão.

Este é um fato constatado no mundo constitucional de hoje. Nas constituições de todos os países a norma é a mesma, e até, nas repúblicas socialistas se vê consagrada, com a discriminação, é evidente, de que esse povo é o operário, é o camponês.

Como observa CARL FRIEDRICH (Teoria y realidad de la organización constitucional democrática, pag. 251), o governo moderno pode ser interpretado em alguns aspectos como um esforço dirigido a conseguir, sem sanções religiosas, uma conduta responsável em assuntos públicos. No Estado moderno, é óbvio que o povo, como detentor do poder, não possa congrega-se na praça pública, como os cidadãos atenienses na antiguidade. O único método possível de ter controles adequados é um sistema em que um grupo de cidadãos atua em nome de todo o povo. Uma ação semelhante é representativa.

LOEWENSTEIN relaciona a idéia da distribuição do poder com a teoria e a prática da representação, do mesmo modo como a técnica governamental que se baseia nela. (Teoria de Constituição, pag. 59).

A natureza jurídica da representação é a de que os representantes re-

cebem antecipadamente o encargo e a autorização de atuar conjuntamente em nome dos seus representados, e de obrigar-lhes por suas decisões coletivas.

Sinteticamente, MÁRIO JUSTO LOPEZ (La representación política, pag. (11) expõe a doutrina da representação nos termos que se seguem. Os indivíduos são as unidades básicas da comunidade, mas a comunidade necessita de uma vontade comum. Como os indivíduos são demasiadamente numerosos e estão espalhados numa extensão territorial considerável, para exercitar por si mesmos essa vontade, confiam o exercício da parcela da vontade comum necessária para zelar e proteger os assuntos públicos a alguns deles. Mas não transferem a vontade comum, apenas seu exercício e deste somente uma parcela. Por outro lado, os representantes não exercem essa parcela da vontade comum como direito próprio, mas em comissão e na medida fixada e limitada pela Constituição. Além disso, os representantes o são da Nação em sua totalidade e não daqueles que os elegeram, e, por consequência não estão obrigados a seguir as instruções destes últimos, nem são menos responsáveis perante eles.

Temos, então, que o povo participa do governo através da representação.

Vale ressaltado, entretanto, que o sistema de partidos influenciou, de forma marcante, a representação política. No processo político real, no fato do representante se converter em representante de seus eleitores ou do partido político que lhe deu legenda e organizou a sua eleição. O regime representativo se inclina a ser um regime de verdadeira representação, ou seja, a concordância entre a vontade do povo e a vontade nacional que os congressos expressam. A eleição, além de uma técnica de designação, adquire o sentido de consulta à vontade popular e os congressos ou parlamentos assumem um caráter duplo: de um lado, é um congresso de interesses hostis, e do outro lado, a assembléia deliberativa da Nação, cuja vontade se expressará em forma de lei, como síntese da sua unidade política.

A presença do partido político, de fato, transforma a representação.

No particular, enfatiza DUVERGER, (Os Partidos Políticos, pag. 406) que a palavra representação aplica-se mais a um fenômeno sociológico e não a uma relação jurídica: define a semelhança entre as opiniões políticas da Nação e as do parlamento. O parlamentar representa seus eleitores, não como um mandatário representa o mandante, mas como uma foto representa uma paisagem, ou como um retrato a seu modelo. O problema fundamental consiste em medir o grau de exatidão da representação, isto é, o grau de coincidência entre a opinião pública e sua expressão parlamentar. Nesse terreno a influência dos partidos políticos é muito grande. Cada sistema de partidos constitui um marco indicado à opinião pública, que a forma ao mesmo tempo que a deforma. Geralmente se considera o sistema de partidos existentes num país, como resultado da estrutura de sua opinião pública. E, a estrutura da opinião pública é em grande medida a consequência do regime partidário, tal como resulta da evolução política, das circunstâncias históricas, e de um conjunto de outros fatores, no qual o sistema eleitoral desempenha um papel importante. As relações, assim, entre a opinião pública e o regime partidário não existem em sentido único, constituem, antes, um conjunto de ações e reações recíprocas estreitamente misturadas.

Na prática, ainda é a lição do mestre DUVERGER (Instituições Políticas y derecho constitucional, pag. 78), a idéia da designação dos governantes se desenvolveu ao mesmo tempo que a teoria da soberania, sob a forma de eleição.

Claro está, porém, que a sucessão política está intimamente relacionada com a tipologia dos sistemas de governo.

O constitucionalismo culmina na democracia constitucional. Este objetivo foi alcançado com a progressiva ampliação do sufrágio e do acesso aos cargos e funções públicas. A democracia constitucional é um sistema político pelo qual a totalidade do povo, organizado como eleitorado e mobilizado para a ação política pelos partidos, participa livremente no processo político. O povo ad-

quire, em consêquência, a categoria de detentor supremo do poder, exercendo um controle final sobre o governo e o parlamento.

E a eleição é um dos métodos essenciais da realização da democracia no sentido mais amplo da palavra, ou se quisermos, na feliz expressão de JOÃO MANGABEIRA (Apud PINTO FERREIRA, Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno, vol I, pag. 215), a democracia política, "como o regime constitucional de governo da maioria, que sobre a base de igualdade política e da garantia das liberdades civis, assegura às minorias, com o seu direito de representação, o de fiscalização e crítica".

Todo sistema constitucional, não importa a coloração ideológica, está permanentemente sob pressão de fatos, situações e idéias, que lhe cabem deslindar, resolver e absorver. Esta é a origem das tensões que se produzem na prática da legalidade constitucional.

A maquinaria política reside no sistema constitucional, e através dela o poder político encaminha problemas, propõe soluções e responde a desafios que se apresentam.

Essas tensões, em natureza e intensidade, variam de acordo com as condições sociais e políticas dentro das quais elas se produzem.

E o sistema constitucional sempre há de trabalhar em plano prático.

O sistema existe para colocar-se a serviço da paz social e política como seu objetivo fundamental. Não de uma paz ideal, como asinala o Prof. HERMES LIMA (Tensões Sociais e Políticas e a Vida Constitucional, Rev. de D. Público e Ciência Política, vol. IV, n. 3, pag. 23), mas, teoricamente ao menos, de melhor paz possível dentro das condições dominantes na sociedade.

As tensões constitucionais do mundo moderno são típicas do processo de mudança a que se acha submetido. Ideologicamente, essas tensões se manifes-

tem em polaridades que mal se disfarçam através de várias denominações.

Na legalidade democrática, o impulso unificador aparece sob a forma de limitações às liberdades individuais e aos direitos políticos. Esses cerceamentos traduzem as tensões vividas pelo sistema constitucional. O texto escrito, rígido, é obrigado a amoldar-se a exigências práticas que dantes nem sequer foram sonhadas.

2. ELEIÇÃO E SUFRÁGIO

Eleição e sufrágio são expressões que significam conceitos indissolivelmente ligados com a noção de governo constitucional, que se baseia, como se demonstrou, no princípio representativo. Se é da essência do governo constitucional que o povo governe por meio de seus representantes, não cabe a menor dúvida de que somente é possível o funcionamento de tal estrutura através de governantes eleitos, direta ou indiretamente.

As instituições governamentais no regime constitucional, reputam-se representativas. Os governos constitucionais descansam, com diversa intensidade em aplicações do sufrágio, o qual, em sua função mais genérica - a eleitoral - reveste o caráter de órgão de comunicação entre o Estado e as instituições oficiais, sendo, além disso, a função eleitoral o procedimento para a escolha das pessoas que vão desempenhar certas funções políticas.

Disso resulta que a participação dos cidadãos no governo, por meio dos seus representantes eleitos por eles mesmos, é a qualidade característica do Estado representativo moderno. Daí a importância primordial do sistema eleitoral como instituição do Estado.

A raiz, o fulcro de todo sistema democrático é o sufrágio. Cortada essa raiz aniquilado fica o sufrágio e não existirá povo nem instituições populares. Haverá oligarquia, aristocracia, despotismo monárquico ou republicano. A marginalização do sufrágio ou a pilhéria com ele, nos levarão a uma legitimidade ambígua e um poder popularmente vacilante, como no sistema unitário.

O sufrágio está intimamente ligado com o governo constitucional, a tal ponto que este não existirá sem aquele, enquanto for um governo com poderes limitados e controlados, disciplinado pelas normas da Constituição, baseado e derivado da vontade popular.

A Declaração Universal de Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral da ONU, em 1.948, proclama, em abono, em seu art. 21:-

" Toda pessoa tem direito a participar no governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos. Toda pessoa tem o direito de acesso em condições de igualdade às funções públicas de seu país. A vontade do povo é a base da autoridade do poder público; esta vontade se expressará mediante eleições autênticas que deverão celebrar-se periodicamente, por sufrágio universal e igual, e por voto secreto ou outro procedimento equivalente que garanta a liberdade do voto. "

O cabal e perfeito cumprimento da função eleitoral pelo povo exige a satisfação de dois requisitos primordiais:- a liberdade e limpidez do sufrágio, e a capacidade do corpo eleitoral para exercê-lo. Desde que o sufrágio não seja cercado de garantias plenas, não seja exercitado com toda honradez, não se dê, por outro lado, ao cidadão um mínimo de instrução ou até de informação que lhe permita sufragar conscientemente, estará falseada a pedra angular da democracia.

É curioso ao mesmo tempo que alarmante, a brandura com que os Estados modernos reprimem, geralmente, os delitos contra a vontade do povo, os quais na realidade, são crimes contra a essência do Estado, contra a raiz mais profunda da soberania popular, em contraste com o critério existente na democracia da antiga Grécia, que castigava com a morte o "crimen magestatis". A sociedade contemporânea não transige com o roubo ou com o homicídio, e, não raro, fecha os olhos para o crime eleitoral.

O segundo requisito, isto é, o exercício da função eleitoral é a capa

cidade do povo para exercê-la. A educação é a única esperança de todos os povos que, aspirando a liberdade, aspiram a habilitar-se para as austeras funções cívicas da democracia. Claro é que a educação que capacita para a função eleitoral não é simplesmente aquela que transmite uma determinada soma de conhecimentos, mas a que visa a formação de uma verdadeira consciência cívica em todos e em cada um dos cidadãos, que determine neles um sentimento de responsabilidade no cumprimento da soberana função de eleger. O problema é, sobretudo, de responsabilidade política. Quantas vezes a experiência já revelou uma responsabilidade maior no camponês semianalfabeto do que em alguma pessoa de formação universitária.

Por isso, estamos convencidos de que problema tão delicado para o cabal funcionamento das instituições democráticas há de buscar-se no grande e reto caminho da capacitação das massas e não no atalho perigoso e antidemocrático da qualificação do voto por meio de instrução.

A natureza jurídica do sufrágio provocou várias controvérsias doutrinárias, as quais escapam do âmbito deste trabalho.

Acreditamos suficiente e definitiva, posto que é a conclusão democrática, a afirmação de que o sufrágio é uma função constitucional, sujeita às limitações da lei fundamental, desde que mediante o seu exercício pelo corpo eleitoral se constituíram os órgãos do Estado.

Assim, o sufrágio é uma função pública, ou como quer GONZÁLEZ CALDERÓN, "um poder político" (Curso de Derecho Constitucional, p. 478). E o mestre DUVERGER (Instituciones políticas y derecho constitucional, pag. 117), destaca que a noção de eleitorado-função é a primeira consequência da teoria da soberania nacional.

As bases jurídicas do sufrágio no direito público são a universalidade, a igualdade e o sigilo. Destas a mais importante, porque mais vulnerável às

distorções no exercício do poder político, é o sigilo do voto.

A idéia do voto público que STUART MILL preconizava com tanto entusiasmo, foi abandonada paulatinamente e hoje não se discute, em regime constitucional, a conveniência do sigilo do voto, como garantia efetiva da independência e da liberdade do eleitor. Sempre que os governantes querem pressionar nas eleições suprimem ou alteram o sigilo do voto. Recorde-se a resolução do Conselho Geral do Município de Paris, influenciada decisivamente por ROBESPIERRE: "considerando que a publicidade é a salvaguarda do povo, decreta que as secções ordenem a seus eleitores que façam sua escolha em alta voz e de forma nominal" (apud P. LUIZ IZAGA, Elementos de derecho público, pag. 335, t. 1).

A verdade é que numa sociedade perfeita, como somente é possível existir no plano ideal, não existiriam razões em favor do sigilo do voto, porém na realidade, esse sigilo é a melhor garantia que pode oferecer-se a quem elege, contra toda sorte de coações ou ameaças possíveis, as quais transformariam as eleições em mera e triste farsa capaz de encobrir a pior das fraudes à vontade popular. Não há ditador ou autocrata que não haja menosprezado e escarneado o sigilo do voto.

O grande RUY, em frase lapidar, já proclamava o sigilo do voto como essencial ao governo representativo:-

" De maneira que hoje, em todos aqueles países onde o governo popular é uma realidade, onde é uma realidade o voto do povo, onde as instituições representativas não são essa mentira de que nos constituimos um grande exemplo, em toda a parte a garantia moral, a garantia da efetividade do voto, a garantia da solenidade do Governo representativo é o escrutínio secreto ". (Comentá-

rios, vol. 5, pag. 162).

E prossegue o eminente brasileiro:

" Mas, enquanto os Congressos forem um matadouro onde se executam as altas resoluções do interesse faccioso, enquanto a política reivindicar o direito absoluto do garrote para os eleitos, Deputados, Senadores ou Presidentes de República, justo é, assim deve ser, que o voto secreto, seja recusado, porque o voto secreto é a entrada real da Nação no pleito eleitoral. No dia em que ele for uma instituição nesse país, o eleitorado entrará como uma torrente nos negócios públicos ". (Comentários, vol. 5, p. 165).

3. SISTEMAS ELEITORAIS

A influência dos sistemas eleitorais sobre a vida política dos povos é evidente; basta comprovar a mudança ocasionada na estrutura dos Estados com a adoção do sufrágio universal ou da representação proporcional. Sua análise, entretanto, apresenta sérias dificuldades. Os fatores que condicionam a vida política de um país, dependem uns dos outros, de modo que um estudo das consequências de um sistema eleitoral determinado, considerado isoladamente, comporta uma grande parte de artifício e pode dar lugar a equívocos, não podendo jamais definir tendências suscetíveis de ser influenciadas pelo jogo dos outros fatores.

Em outras palavras, como observa DUVERGER, não se pode afirmar, cabalmente, que tal sistema eleitoral determine tal vida política, mas simplesmente que favorece seu estabelecimento, ou seja, que reforça os outros fatores que atuam no mesmo sentido ou que enfraquece aos que atuam em direção contrária. Assim, as leis sociológicas que se possam formular a respeito, não têm nunca um caráter absoluto; não são rigorosamente aplicáveis senão em condições ideais de "temperatura e pressão" que jamais se encontram realizadas plenamente. Valem na medida em que se conheça o seu caráter relativo. (*L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, pag. 11).

O direito eleitoral comporta importantes e delicados problemas de técnica eleitoral, cuja importância prática no campo institucional exige uma detida análise.

A técnica eleitoral, em nossa época, chegou a ser uma verdadeira ciência, como adverté LOWENSTEIN (*political power and the governmental process*, ps. 272/273) que exige, em igual medida, as aptidões profissionais dos juristas, do político, do psicólogo, do estatístico e do matemático.

Três circunstâncias podem ser destacadas como as que têm dificultado,

com mais intensidade, a formulação e aplicação de um sistema eleitoral adequado: a) o advento da democracia de massas trouxe milhões de eleitores para o processo eleitoral, criando problemas no que tange à divisão do eleitorado com a finalidade de determinar a correta relação entre o número de eleitores e o de vagas a preencher, bem como a verificação e o controle das eleições; b) a legislação eleitoral do período clássico do constitucionalismo, no qual o sufrágio correspondia a um reduzido número de cidadãos, não pode hoje servir aos múltiplos e complexos problemas que apresenta a participação eleitoral das massas, com grandes campanhas eleitorais; c) a democracia de massa, com a proliferação dos partidos políticos, adiciona novos problemas que se foram agravando com o aparecimento da representação proporcional.

Assim, o sistema eleitoral é o conjunto de medidas visando assegurar a representação política, a verdade e a segurança do voto.

Os elementos integrantes de um sistema eleitoral, como salienta o Prof. PINTO FERREIRA, são: a) o sufrágio, como direito de votar e ser votado; b) o voto, como ato do cidadão que assegura a representação; c) a eleição como procedimento de escolha; d) a justiça eleitoral para julgamento da lisura das eleições. (Curso de Direito Constitucional, p. 131).

O estudo dos sistemas eleitorais parte, sempre, de uma afirmação inicial: a existência de uma prodigalidade em experiências. Existe a consciência dos vícios e defeitos do sistema adotado, e há o desejo de reformá-lo ou abandoná-lo quando se apresenta a oportunidade. Essa preocupação de reformismo é oriunda da grande aspiração com que os novos processos são aguardados como capazes de corrigir todos os males, de restaurar os postulados fundamentais do regime democrático na medida em que representem a vontade popular em eleições verdadeiras. Sem eleição verdadeira não há o regime representativo. Esses princípios ou essas preocupações norteiam e inspiram toda a evolução dos sistemas eleitorais onde se instaure ou pretenda instaurar um regime representativo e democrá-

tico baseado na pluralidade partidária.

O sistema eleitoral que adote um país exerce influência considerável sobre a forma de governo e a organização partidária, e reflete, em certos aspectos, a índole das instituições e a orientação política do regime. As pesquisas realizadas sobre os efeitos das técnicas eleitorais têm resultado em importantes conclusões conforme se trate do sistema majoritário ou do sistema proporcional.

O sistema majoritário adjudica a totalidade das vagas a serem preenchidas pela eleição ao partido que tenha obtido maior quantidade de votos. Em geral, nesse sistema, uma grande quantidade de eleitores fica sem representação: a maioria é tudo e a minoria é nada: $50 = 100$; $49 = 0$. Os eleitos por tal sistema não refletem a verdadeira estrutura da nação, produzindo o desalento, o abandono, a abstenção. Esse sistema corresponde a uma concepção bélica da política: a eleição comporta uma luta que deve terminar com o triunfo completo de uma facção ou de um partido e o aniquilamento do outro.

É evidente, porém, que a base do governo democrático é assentada na maioria, mas com a colaboração, e a fiscalização da minoria, a quem está reservada uma importante função institucional que os sistemas majoritários não permitem. Mas, essa representação da minoria não deve resultar de processos empíricos, convencionais ou primitivos, posto que seria artificial e caprichosa.

Daí a solução do sistema proporcional que busca fazer com que a representação reflita exatamente, de modo proporcional, a vontade do eleitorado.

A representação proporcional procura dar aos partidos políticos uma representação que reflita a proporção mais exata possível de sua força eleitoral, ou seja, com o número de votos obtidos, assegurando, destarte, adequada e equitativamente, a representação das minorias.

Nesse sistema todos os partidos alcançam uma representação ajustada e

nenhum perde, pela circunstância de ter sido derrotado em uma eleição, uma parte da sua influência legítima na condução dos negócios públicos.

Esse princípio, como assinala VIDE LA ESCALADA (Fundamento jurídico de la representación proporcional, pag. 60), de tão transcendental justiça tem seu reflexo sobre a vigência do princípio constitucional de igualdade diante da lei, posto que condena a divisão do país em réprobos e bem-aventurados, e impede que careçam de efetividade os votos daqueles que não compartilhem das opiniões do partido majoritário.

Trata-se de um sistema eleitoral, como bem ressalta PAULO BONAVIDES (Ciência Política, p. 298), que permite ao eleitor sentir a força do seu voto e saber de antemão de sua eficácia, porquanto toda vontade do eleitorado se faz representar proporcionalmente ao número de votos.

Sem embargo das várias opiniões que apresentam desvantagens contra o sistema da representação proporcional, ainda é ele quem responde a um princípio elementar de justiça, ao fazer com que cada partido político obtenha uma representação que corresponda exatamente à sua importância eleitoral, e que os colegiados reflitam fielmente todas as matizes da opinião pública; que defende os direitos legítimos da maioria e da minoria; que evita a abstenção e a inércia eleitorais, vivificando e estimulando a política eleitoral ao reconhecer a eficácia da totalidade dos votos; que favorece a estabilidade constitucional, graças ao paralelismo exato entre o corpo eleitoral e sua representação; que estimula o funcionamento dos partidos políticos e faz com que o eleitor vote pelas idéias e não por pessoas; que saneia o processo eleitoral e eleva o nível das lutas políticas.

A presença política de correntes ideológicas, como realça PAULO BONAVIDES, sua institucionalização em partidos políticos com acesso ao parlamento ocorre com mais facilidade pela representação proporcional. Através dela se re-

flete a verdadeira diferenciação dos grupos ideológicos, todos absorvidos pela atividade política ordinária. Evita-se, assim, a clandestinidade ou a pressão exterior que tais grupos, se excluídos, comandariam contra as casas legislativas, nelas se infiltrando por outras vias (Ciência Política, pags. 298/299).

Enfim, o sistema proporcional faculta de uma forma adequada a representação dos grupos de interesse, tornando, em consequência, o quadro político mais autêntico e mais compatibilizado com a realidade do pluralismo democrático dos nossos dias.

Existe, sem dúvida, uma vinculação muito íntima entre o sistema eleitoral e os partidos políticos. Tal circunstância impõe que se leve na devida consideração as consequências que podem ter a adoção de um sistema eleitoral determinado sobre a existência e o funcionamento das agremiações partidárias, eis que a representação política e a eleição em um Estado constitucional pressupõem a existência de partidos políticos. Todas as instituições modernas que reconhecem a liberdade e a igualdade das opiniões políticas, têm por base os partidos.

Mas, partidos autênticos, constituídos, com base popular para atender à necessidade inevitável do Estado democrático.

4. REGIMES PARTIDÁRIOS

Se é certo que desde a antiguidade se vem falando de partidos políticos, a verdade é que não data de mais de um século sua existência, pelo menos no conceito que a ciência política lhes atribui. Anteriormente somente pode-se aludir a clans, facções e outros agrupamentos que unicamente tinham em comum com os partidos políticos o propósito de conquistar o poder e exercê-lo. Com boa dose de razão já se disse que os partidos políticos se manifestaram onde a vida política foi ativa.

Claro está, porém, que os partidos políticos se consolidaram quando se estabeleceu com caráter permanente o regime representativo, pelo que o progresso deles tem sido paralelo ao da idéia democrática.

Por outro lado, a constitucionalização do partido político é recente, como assinala LINARES QUINTANA (Los partidos políticos instrumentos de gobierno, p. 26).

A realidade política se impôs sobre todas as concepções que temiam o aparecimento e funcionamento dos partidos, e, rapidamente, no campo da doutrina política e do governo arraigou-se a idéia de que os partidos políticos constituem fatores indispensáveis da democracia representativa.

Somente por obscurantismo ou dolo pode-se sustentar a possibilidade da democracia sem partidos políticos.

Os partidos políticos aparecem em toda nação onde a vida política se desenvolve natural e livremente. Desaparecem, somente, entre os povos indiferentes pelos assuntos públicos ou oprimidos por um poder violento. Sua ausência é, então, um sinal de incapacidade ou opressão. Os partidos políticos se manifestam tanto mais nitidamente quanto a vida política é mais rica e livre. Não se deve acreditar, então, como certos espíritos tímidos que os partidos são uma de

bilidade ou uma doença do Estado moderno. Ao contrário, são a condição e o sinal de uma vida política forte. Não pertencer a nenhum partido político não pode se constituir, de maneira alguma, em virtude do cidadão, do mesmo modo que constitui um elogio equívoco afirmar-se que um homem de governo está fora do partido.

No estágio atual de desenvolvimento da ciência política, é indiscutível a função essencialíssima que desempenham os partidos políticos na democracia representativa, cuja dinâmica exige a existência e o funcionamento deles, justificando a expressão governo de partidos, usada por quase todos os publicistas contemporâneos.

Em rigor, a existência dos partidos políticos, como fato social, encontra sua explicação e sua justificação na essência da própria realidade política.

Por isso, como afirma CÉSAR ENRIQUE ROMERO, não se fazem ou constituem partidos por decreto, eis que eles são o epílogo de processos sociais de grande profundidade que se manifestam através de anos têm, por isso, um fundamento extrajurídico - político, antecedente que assegura superveniência histórica. Os partidos não são uma instituição de direito público mas da política. Não membros de um órgão do Estado, mas de grupos sociais (Problemática del partido político, in Estudios de ciencia política y derecho constitucional, p.105).

Dentre os que exercem efetivamente seus direitos políticos, tomam parte ativa na formação da vontade do Estado, há que distinguir aqueles que sem opinião nem critério próprios obedecem à influência dos outros, e os poucos que por sua própria iniciativa imprimem uma orientação ao processo de formação da vontade coletiva. Isso nos leva à constatação virtual de um dos elementos mais destacados da democracia representativa: - os partidos políticos, que reúnem os indivíduos com afinidade de idéias para garantir-lhes uma influência eficaz na marcha da vida pública. O indivíduo isolado carece, por completo, de existência

política positiva por não poder exercer influência efetiva na formação da vontade do Estado. Por conseguinte, a democracia só é possível quando os indivíduos, com o objetivo de alcançar uma atuação sobre a vontade coletiva, se reúnem em organizações definidas por diversos fins políticos, de modo que entre o indivíduo e o Estado se interponham estas entidades, que em forma de partidos, agrupam as vontades políticas coincidentes dos indivíduos. A existência dos partidos, resulta, assim, da essência das instituições democráticas, já que a democracia supõe a diversidade de opiniões com referência à política que o Estado deve seguir.

Com razão, assinala NEUMAN que partido, por sua própria definição, indica não somente a coexistência de diversos grupos com diferentes características de separação e participação, mas a inclusão essencial de cada um deles separados em um conjunto total de que fazem parte integrante. Somente quando os interesses específicos dos partidos se encontrem alojados em um conjunto total que os obrigue harmoniosamente, não se desintegra todo o grupo social sob os efeitos da luta política entre eles. Suas diferenças unicamente se equilibram quando os elementos essenciais que unem, apesar de tudo, aos adversários políticos se reafirmam constantemente. (Partidos políticos modernos, p. 596).

Os fundamentos básicos de um sistema operante de partidos são um campo comum de atividades, uma homogeneidade fundamental, uma linguagem comum. São assim podem ser tolerados os compromissos, o sacrifício e até a derrota eleitoral.

V. O. KEY faz notar que geralmente os partidos políticos são vistos como instituições independentes e separadas do governo, quando na realidade devem ser considerados, virtualmente, como uma parte do governo, que tem a seu cargo a função de dirigir a seleção dos governantes e influência marcante nos projetos políticos. A idéia de que os partidos políticos são elementos essenciais no sistema de governo tem maior importância pelo fato de que os partidos estão regulamentados na lei, e, por conseguinte, são reconhecidos como portadores de funções públicas. (Política, partidos y grupos de presión, p. 313).

O chamado sistema de partidos chegou, assim, a integrar, na qualidade de elemento essencialíssimo, o esquema do governo representativo contemporâneo. A importância crescente dos partidos políticos é, sem dúvida, um dos traços característicos dos regimes políticos modernos. Os partidos têm desempenhado um importante papel como artífices dos sistemas políticos, mais ainda, têm sido os criadores do sistema democrático de governo.

Para SCHATTSCHEIDER os partidos criaram a democracia, e está de nossos dias somente existe em função daqueles. A entidade dos partidos é o traço determinante de qualquer regime. A distinção mais importante da moderna filosofia política, entre a democracia e ditadura, pode fazer-se em função do regime partidário. (Régimen de partidos, p. 23).

Elemento essencial do regime político, ao qual marca indelevelmente, o regime partidário se converteu em um critério básico para classificar as formas de governo, identificando-se, via de regra, a democracia com o pluripartidarismo e a autocracia com o unipartidarismo ou apartidarismo.

DUVERGER assinala que "não é possível modificar diretamente um regime partidário como se reforma uma constituição, mas apesar de tudo é possível influir na evolução de um sistema de partidos mediante reformas institucionais" (La democracia sin el pueblo, p. 12).

O desenvolvimento da vida política, ao chamar todo cidadão a participar do governo, obriga a entender-se com o seu concidadão para cumprir o dever cívico, ou seja, a realização por cada indivíduo de seus próprios fins na sociedade e no Estado supõe uma cooperação que não é possível sem organização. Os grupos de cidadãos com um fim político, chamado partido, são indispensáveis desde que o cidadão tenha o direito e o dever de expressar seu pensamento e de trabalhar. Não exagera, portanto, HAROLD LASKI quando assevera que a vida do Estado se baseia sobre o regime partidário.

No mundo dos nossos dias pode-se estimar que a filiação da massa aos partidos, segundo precisas orientações políticas, constitui uma absoluta necessidade prática para permitir sua participação na vida pública nos grandes Estados contemporâneos.

Não pode, assim, causar surpresa, a afirmação enfática de HERMAN FINER que o governo representativo é o governo dos partidos (Teoría y practica del gobierno moderno, p. 295).

Cada partido formula seu próprio programa, exercita e seleciona seus candidatos, permite ao povo eleger entre alternativas suficientemente distintas. O partido educa o povo, ainda que procurando simplesmente influir sobre ele, porque deve chamar a sua consciência e a sua mente com base em uma determinada linha de atuação. Por esse motivo, ajuda a resolver a inércia do povo, ampliando, assim, o raio de ação da opinião pública. O partido político, em seus esforços para ganhar um filiado ou simpatizante pode agir com intenções pouco escrupulosas, mas faz com que funcione a democracia normalmente. É o meio, podemos dizer, o agente graças ao qual fica a opinião pública plasmada na política comum de todos.

Mas, a indispensabilidade do partido político não se circunscreve ao âmbito dos Estados constitucionais e democráticos. Existem, em evidência, nos Estados autoritários, já que nas ditaduras modernas o domínio da massa de habitantes e uma maior concentração do poder seriam impossíveis sem o eficaz auxílio do partido único, como instrumento insubstituível e sofisticado de opressão.

Por mais paradoxal que pareça, hoje o culto entusiasta ao partido político é compartilhado tanto no Estado constitucional e democrático como na autocracia e totalitarismo das modernas ditaduras. Por outro lado, nas ditaduras modernas que surgem, quase sempre, dentro da democracia e contra ela, a autocracia ou oligarquia dominante deve assumir a forma de um movimento democrático e

conservar esta aparência mesmo depois da chegada ao poder. Em outras palavras, vêm-se obrigadas a praticar o ritual da democracia mesmo que neguem completamente a essência desta.

O lugar, porém, dos partidos é no Estado constitucional e democrático, na democracia de massas, onde chegam à plenitude de seu poder e reconhecimento jurídico.

A ação dos partidos políticos, cuja existência e funcionamento foi prevista pelos constitucionalistas há pouco tempo, produziu um impacto muito importante na estrutura dos regimes políticos e muito especialmente no sistema de relações entre os órgãos de governo.

De todos os modos, o impacto dos partidos políticos sobre a estrutura dos regimes políticos deixa um saldo amplamente benéfico, até o ponto de serem reputados hoje como elementos imprescindíveis. E as consequências são tão profundas que DUVERGER (Instituciones políticas y derecho constitucional, p. 188) afirmou que "o desenvolvimento dos partidos rompeu os quadros das velhas classificações políticas inspiradas em Aristóteles ou Montesquieu", para concluir que, de fato, "a distinção entre partido único, bipartidarismo e pluripartidarismo tende a converter-se na classificação fundamental dos regimes políticos contemporâneos".

Por outro lado, com todos os seus defeitos e imperfeições, que são aquelas inerentes mais ao ser humano do que à instituição em si, os partidos políticos aparecem na realidade política contemporânea como instrumentos insubstituíveis para o funcionamento do governo.

A elevação do nível partidário resulta do aumento do grau de cultura, de educação política e do sentimento de responsabilidade cívica da cidadania. Os governantes, os dirigentes partidários e os candidatos não brotam por geração espontânea, mas surgem do seio do próprio povo, de modo que as virtudes e

os defeitos deste serão, também, os daqueles. Um eleitorado civicamente pouco evoluído não pode pretender ter partidos políticos sem governantes superiores a seu próprio nível. Como consequência, uma nação tem os partidos políticos que faz por merecer. Um povo de baixo nível cívico, não somente terá partidos políticos deficientes, mas, também terá maus governantes mesmo que os partidos políticos sejam suprimidos, ou tenham um funcionamento ou atividade meramente consentidos.

Em monografia considerada clássica, DUVERGER (Partidos Políticos, pag. 20) afirma que o desenvolvimento dos partidos aparece ligado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais crescerem as funções e a independência das assembleias políticas, mais sentiram seus membros a necessidade de agrupar-se por afinidades com o objetivo de atuar uniformemente. Quanto mais se estendeu o direito de voto mais necessário se tornou a organização dos eleitores em comitês que foram capazes de dar a conhecer os candidatos e de canalizar os votos em sua direção. Isso quer dizer que o naascimento dos partidos políticos se vincula com o aparecimento dos grupos parlamentares e dos comitês eleitorais, ainda quando o surgimento de alguns deles se localiza fora do ciclo eleitoral e parlamentar.

Os partidos políticos que até pouco tempo não mereceram a atenção dos constitucionalistas e dos especializados em política, são hoje objeto de profundo interesse por parte da ciência política e constitucional. E não só se constituíram em um dos grandes temas da ciência política, como até já suscitaram em alguns a idéia de constituir uma matéria específica de uma disciplina autônoma.

Não foi fácil ao Estado moderno acomodar-se em termos jurídicos a essa nova realidade, essencial à democracia. Os partidos como instituições extra legais ou extra constitucionais, como "parte da Constituição viva", mas sem lugar "na Constituição escrita" pertencem, ainda, a uma concepção de democracia já ultrapassada, substituída pelo conceito da democracia de massas. Em qualquer

hipótese, ignorados ou desprezados, sua presença na vida pública, abala a superfície da vida política das velhas instituições. E nesse abalo é o caráter parlamentar delas o mais dura e profundamente atingido.

A idéia de institucionalizar os partidos políticos está intimamente ligada com fenômeno da racionalização do poder, e insere os partidos no quadro do direito positivo e lhes dá posição definida no mecanismo do Estado. Desdobra-se como forma de atribuir-lhes categoria de forças organizadas e permanentes, titulares de funções próprias na formação e representação da vontade coletiva. Não os transforma em órgãos estatais, mas os reconhece como elemento de sua infra-estrutura, essenciais às tarefas de governo e administração. O objetivo fundamental é, pois, o de imprimir-lhes a configuração periódica de instituição, caracterizada pela especialidade e limitação de seus fins.

Assim, aos partidos inorgânicos e marginais do Estado liberal sucedem, progressivamente, partidos instituídos segundo a lei. As organizações voluntárias e efêmeras, produtos de circunstâncias, lutas e interesses momentâneos, e muitas vezes regionais ou locais, cedem lugar às entidades criadas com obediência a condições estipuladas pelo poder normativo do Estado. Os partidos de ocasião substituem-se por partidos de estrutura e de programa. Não de retratar, porém, uma fisionomia e um corpo de princípios definidos, correlacionados com a ordem jurídica.

DESDE 1.919 procede-se à recepção dos partidos, expressa ou implicitamente, no contexto dos diplomas legislativos. Na fase intermédia aos dois conflitos mundiais, o reconhecimento ora é indireto, através da adoção da representação proporcional e do respeito ao direito de associação política, ora direto, declinando-se a existência dos partidos, por vezes com outorga de prerrogativas. A partir de 1.945, fortalece-se a idéia de inscrever os partidos nas constituições, de forma direta e até com definição de seu papel principal e das condições essenciais de sua organização e existência.

Esse processo de constitucionalização dos partidos atribuiu-lhes categoria de organizações permanentes, necessárias, contrário ao regime de entidades de "caráter temporário", defendido por OSTROGORSKY. Em consequência surgiu a necessidade de dar-lhes estatutos gerais próprios, complementares das normas constitucionais. A necessidade desses estatutos é mais visível, quanto mais as cláusulas constitucionais são imperfeitas, ou não podem conter, em si mesmas, os elementos precisos para regular a existência e a atividade partidária.

O poder coativo das leis é força determinante de mudanças, mesmo no círculo de grupos e instituições rebeldes à disciplina contínua. A ação desordenada e atípica, por longo prazo, desfigura e enfraquece instituições permanentes, como os partidos políticos. O desprestígio presente, que os marca em tantos países, é prova dessa observação e conduz à revisão de estruturas e de rumos. Essa revisão tende a ser consequência, geralmente, de leis especiais, criadoras de organizações superiores ao simples poder de vontade de indivíduos e de grupos.

O reconhecimento solene dos partidos, significando a sua inserção no sistema normativo dos Estados modernos, propicia que lhes sejam aplicadas três ordens de regras obrigatórias: as constitucionais, as legais e as internas.

A institucionalização dos partidos políticos dá-lhes nos regimes representativos nítidos, a categoria de elementos definidores da democracia e criadores de novos corpos dirigentes. Além disso, um sistema normativo apropriado pode concorrer para limitar o número de partidos, sem prejuízo da multiplicidade imprescindível à representação das correntes de pensamento perfeitamente diferenciadas. E proporciona, também, a valorização dos filiados, atribuindo-lhes direitos e deveres, superiores à vontade dos dirigentes. É fator, portanto, de disciplina interna e da opinião coletiva, nos termos permitidos pela ordem democrática. Ademais, estabelecendo iguais garantias, obrigações e limitações, inclusive quanto à obtenção e aplicação de recursos financeiros, propicia equilíbrio entre os partidos, na conquista do eleitorado e da confiança pública.

A institucionalização dos partidos políticos traduz, como acentua o Prof. JOSAPHAT MARINHO, (Institucionalização e estatuto dos partidos políticos, pag. 10) uma forma de aperfeiçoamento dos regimes políticos, que é o ideal de todos os povos.

A generalidade dos publicistas vê no pluripartidarismo uma nota essencial para a existência do governo constitucional democrático. O traço característico do pluripartidarismo está na organização constitucional da luta pacífica pelo exercício do poder. A organização é constitucional, existem regras, escritas ou não escritas, que definem a luta entre os indivíduos e os grupos no exercício do poder. Essa disputa é pacífica. O emprego da metralhadora ou dos tanques ou do golpe de Estado, por desgraça ainda frequente em não poucos países, é contrária à essência dos regimes ocidentais.

Na democracia há lutas com o objetivo de obter certos bens que não podem ser outorgados a todos; porém não se luta de qualquer maneira e se ultrapassados forem os limites fixados, se as regras do jogo forem violadas, isso equivale a sair do regime democrático. Por outro lado, o exercício legal do poder difere da tomada do poder. O primeiro é, por essência, temporal, quem exerce o poder sabe que o faz por um lapso de tempo determinado. O que toma o poder não pensa em restituir ao competidor ou ao seu verdadeiro e legítimo detentor.

A organização pacífica da luta pelo exercício do poder tem por expressão normal as eleições. Por outro lado, a essência do regime não reduz a forma de designação dos detentores do poder legítimo, mas, também, a forma de exercê-lo.

A principal dificuldade do regime pluripartidário, sem desnaturar-lhe a pureza e a importância, consiste em que todos recebem ordens em nome de alguns. Os governantes não representam senão uma maioria na melhor das hipóteses, e às vezes até uma minoria de eleitores, se bem que todos os cidadãos devem submeter-se à vontade dos representantes de alguns. No plano ideal não existe di-

ficuldade alguma, já que ao queradere o cidadão é ao sistema de designação legal dos governantes legítimos. Mas, no plano da realidade, o regime em tela tem por dever, como necessidade, manter um certo grau de harmonia nacional no que tange ao regime em si ou aos interesses coletivos, sem suprimir o diálogo dos partidos, isto é, a discussão permanente entre eles em torno do que se fará com os problemas nacionais.

O problema fundamental da democracia, principalmente a ocidental - a combinação da harmonia nacional e a controvérsia - é mais ou menos fácil de resolver de acordo com a natureza dos partidos políticos, os objetivos que se propõem e as doutrinas que adotam em seus programas.

Como a ordem constitucional não coincide nem jamais coincidirá com a ordem política - o que varia de país a país e de momento a momento é a medida dos desajustes entre ambas as ordens -, sempre a vida política teve como um dos seus argumentos principais os conflitos entre o poder de direito oficialmente constituído na Constituição e os poderes de fato. A novidade é que os poderes de fato encontram uma maneira de legitimar-se na concepção atual da vontade popular. Ao ser soberana, desde o momento em que toma consciência de si mesma, lhe é fácil escolher seus instrumentos. Se os governantes são dóceis aos seus desejos serve-se deles para imposições. Se são resistentes, ou se são lentos na satisfação desses desejos, desertará das instituições constitucionais para usar de todos os meios que pareçam oportunos e hábeis.

Na idéia que os homens fazem hoje da democracia, o poder tem sempre suas origens no povo, mas permanece nele, como salienta BURDEAU (La democracia, p. 47).

Disso resultam duas conseqüências. De um lado o país permanece afastado do aparelho governamental, não é captado por este, que o domina e condiciona, daí, essa espécie de debilitamento que se observa no funcionamento das instituições. O dinamismo da vontade popular só se expressa parcialmente nas insti

tuições constitucionais, enquanto que alimenta, com toda energia, os centros ignorados pela Constituição.

De outro lado, na medida em que as instituições oficiais fazem atuar a vontade popular, devem acomodar-se às suas variações e decisões. Não é mais um povo homogêneo e unificado, que expressa primeiro a sua vontade para fazê-la prevalecer depois, mas uma sociedade na qual todos os antagonismos vão enfrentar-se na luta pelo poder. A democracia concebida, então, como um regime racional, converte-se numa prova de força.

O poder é exercido direta e oficialmente pelos órgãos criados e regulados pela Constituição que lhes delimita a competência, jurisdição e modo de atuar. Mas, o poder não se esgota no exercício deste poder de direito e oficial. Paralelamente opera-se na realidade um exercício fático do poder, seja diretamente pelos próprios órgãos constitucionais, ou seja de uma forma indireta através de processos de pressão exercida por fatores não constitucionais, para obter influência no processo decisório sem assumir as responsabilidades inerentes.

As diferenças entre os grupos de pressão e os partidos políticos são claras e perfeitamente delineadas. O grupo de pressão se propõe à defesa dos interesses particulares comuns e específicos a seus membros, enquanto que o partido político se inspira numa ideologia política geral, pretendendo determinar a orientação política do governo do Estado. O Grupo de pressão se esforça para que seus interesses sejam favorecidos pelas decisões governamentais, mas não pretende a conquista do poder nem assumir as responsabilidades das decisões. O partido político, por seu turno, busca especificamente o poder, mediante a vitória nas eleições, para converter seu programa partidário em programa de Estado.

Assim, resulta que os partidos políticos tratam de conquistar o poder e de exercê-lo, e os grupos de pressão preferem atuar sobre o poder constituído, ficando fora dele, isto é, pressionando-o sempre.

A relação entre os grupos de pressão e os partidos políticos é íntima e complexa. Uns e outros têm dependência recíproca. Os grupos encontram nas agremiações partidárias importantes e eficazes instrumentos para influir sobre os poderes públicos, e, por sua vez, os partidos necessitam do apoio dos grupos de pressão para conquistar o poder e nele manter-se. Na prática os grupos de pressão atuam ativamente nas eleições internas dos partidos, e nas eleições gerais, fornecendo recursos e apoio para as campanhas eleitorais.

Os partidos políticos desempenham uma missão importante como canalizadores das aspirações e pretensão dos grupos de pressão, bem como tratando de buscar uma conciliação entre os interesses particulares daqueles setores da sociedade.

O Estado pluralista democrático dos nossos dias, na sociedade pluralista em que vivemos, necessita, iniludivelmente, estabelecer um equilíbrio, renovável permanentemente, entre as forças divergentes da sociedade, com o fim de dar aos partidos políticos o lugar e as funções que lhes correspondem. O processo democrático tem que respeitar e integrar os múltiplos interesses que operam no meio social, de onde surge a intrincada e fascinante inter-relação entre os partidos políticos e os grupos de pressão. Eles não são idênticos, nem se excluem uns dos outros, mas coexistem em permanente interdependência. Mas os partidos não são a simples adição de todos os grupos de pressão.

Daí resulta, também, o perigo da ação dos grupos de pressão sobre os partidos políticos, no caso daqueles, extrapolando de seu próprio âmbito, dominem e superem as agremiações partidárias e até as suplantem.

Não é possível admitir o critério absoluto e simplista de condenar os grupos de pressão de forma terminante, considerando-os como fatores de perverção da democracia. A atuação de tais forças, em sua projeção sobre o campo da política e do direito constitucional, oferece aspectos favoráveis e desfavorá-

veis, e quando é exercida de forma lícita e correta, torna-se difícil objetá-la. Quando atuam à margem da lei, penetram no campo do ilícito como qualquer indivíduo quando viola o código penal. Mas o problema, gravíssimo e complexo, que se defronta a ciência política e o direito constitucional, é suscitado quando os grupos de pressão, funcionando lícitamente, projetam importantes implicações de ordem institucional.

Os grupos de pressão, quando desenvolvem uma ação lícita, pública e clara, nada fazem senão exercer direitos constitucionais e cumprem uma missão útil dentro da dinâmica institucional, desde que sua influência seja canalizada e assimilada pelos partidos políticos, e através destes, pela opinião pública e órgãos estatais, num plano adequado e equilibrado de conciliação entre os interesses particulares e os interesses gerais e permanentes da sociedade.

O problema da pressão política não consiste em suprimi-la, mas articulá-la com a política partidária de modo a obter um governo mais responsável com relação à vontade geral.

Mas, o que preocupa e provoca profunda inquietação na vida política e partidária é que alguns setores da comunidade pretendam exercer um verdadeiro governo invisível, e, como tal, irresponsável e clandestino, à margem das instituições criadas e delimitadas pela Constituição. Já se penetra, então, no âmbito da patologia política, e os grupos de pressão se transformam em elementos nocivos capazes de destruir até à medula a essência democrática do governo constitucional. De modo algum é aceitável que os grupos de pressão, já aí assumindo o papel do que poderíamos chamar grupos de controle - muito comuns em repúblicas latino-americanas - usurpem funções que não lhes correspondem e pretendam substituir, suplantar os partidos políticos, impondo seus critérios particularistas e unilaterais, aos órgãos do governo e às vezes até ao processo político de escolha e substituição dos governantes. Nesse caso, não funcionará o governo constitucional, mas, tão somente, uma simples e triste caricatura dele.

De todas as funções dos partidos políticos, no estágio atual do regime democrático onde avulta a importância e a imprescindibilidade das agremiações partidárias, destaca-se a educação política do povo. Exercida licita e livremente essa função, as outras estarão fluindo naturalmente na vida pública.

Com acerto ensina BIELSA que poucas vezes atentou na função educadora dos partidos, já que eles são "escolas de cidadania" e a ética partidária com a subida ao poder converte-se em ética governamental (Reflexiones sobre sistemas políticos, p. 31).

Assim, incumbe ao partido educar na conduta cívica, instruir sobre os fins e vantagens da constituição ou das suas reformas, já que o partido e o seu candidato devem realizar a dupla função que lhes reserva a ação pública à qual se entregam pela disciplina e à instrução pela pregação dos seus propósitos.

Esta compreende a exposição dos problemas de governo para cuja realização se oferece; a demonstração, com ela, da sua idoneidade para cumprí-los ou resolvê-los, a concordância entre as palavras e os fatos.

Os partidos políticos ao mesmo tempo que participam da luta política, realizam a importante função de educar civicamente o cidadão, preparando-o para exercer o seu direito de escolha. Assim, os partidos políticos são o instrumento para o exercício de um contínuo e permanente plebiscito.

Os partidos apresentam-se aos eleitores com certas alternativas, forçando-os a escolher uma delas, mas o deveras importante, é que cada partido tem o dever de transformar o cidadão, fazendo-o integrante da coletividade.

A função de educar o cidadão para a responsabilidade política é o que diferencia fundamentalmente o partido político contemporâneo. Se ele fracassa nessa tarefa educativa, ou não tem condições de exercitá-la, o Estado moderno corre o perigo de degenerar em um neofeudalismo de poderosos grupos de pressão

ou até do que chamamos grupos de controle.

Desenvolvida convenientemente essa função, o cidadão ficará consciente de que o partido faz uma formulação política como instrumento de governo, de que a ele, e somente a ele por seus órgãos estatutários ou legais compete proceder à escolha dos candidatos aos cargos governamentais eletivos, de que o partido conduz o governo e nele participa, que serve de intermediário entre os cidadãos e o governo, que serve para manter a unidade no governo, e, por fim, que é o instrumento hábil, por excelência, para desenvolver e manter a unidade nacional.

Existe acordo de opiniões entre os cientistas políticos e os constitucionalistas sobre a profunda influência do regime partidário sobre o sistema político, até o ponto em que no campo da tipologia das formas de governo não são poucos os que preferem diferenciar os regimes políticos de acordo com o sistema partidário que adota ou que é a ele correspondente. Chega-se, assim, ao consenso geral de que os partidos políticos têm desempenhado um importante papel como artífices de sistemas políticos.

O fator técnico essencial do regime partidário é o sistema eleitoral.

Sobre o número, como acentua DUVERGER, a dimensão, as alianças, a representação, sua ação é importante. Inversamente, o regime partidário desempenha importante papel sobre o sistema eleitoral. Em realidade, regime partidário e sistema eleitoral são duas realidades indissoluvelmente ligadas, por vezes mesmo difícil de se separar pela análise: a exatidão mais ou menos grande da representação política, por exemplo, depende do sistema eleitoral e do regime partidário, considerados como elementos dum mesmo complexo, raramente isoláveis um do outro (Partidos Políticos, pags. 240/241).

Assim, os sistemas eleitorais passam a representar base de autenticidade da representação, fixando os processos pelos quais se expressa a vontade

popular, a qual, resultante das eleições vai servir para orientar o governo democrático. Da excelência, pois, do sistema eleitoral vai depender o regime democrático.

Estabelece-se, destarte, vínculo indestrutível entre regime democrático, partidos políticos e sistemas eleitorais.

A democracia só é possível onde existem partidos políticos, os quais, mercê de um racional sistema eleitoral, permitem o conhecimento autêntico da vontade do eleitorado que constitui parcela considerável do povo.

5. A REALIDADE BRASILEIRA

A sistematização da larga e controvertida matéria que o tema proposto para este trabalho envolve, abrangendo o sistema eleitoral e o regime partidário nacionais, não é de uma facilidade convidativa ou estimulante dentro das linhas mestras estabelecidas na Emenda Constitucional nº 1 de outubro de 1.969.

Se pretendêssemos estender nossas indagações até o debate teórico e doutrinário a tarefa seria impossível, posto que a sistematização buscada venceria o nosso esforço mais intenso e concentrado, tais os aspetos, matizes e peculiaridades que cada organização apresenta. A comprovação disso será constatada se usados fossem os tratadistas mais famosos ou os sistematizadores mais lúcidos.

Então, o que devemos fazer são algumas observações iniciais para chegar ao texto da constituição vigente, buscando identificar nela os sistemas em vigor, para confrontar com a realidade da vida política do Brasil. Compreende-se, assim, em análise objetiva, porque as coisas nem sempre andaram bem no Brasil. A nossa democracia sempre foi uma planta tenra, com frequentes podas, ou arrancada pela raiz. Os nossos partidos sempre foram fracos, desprovidos de autenticidade, inexpressivos e de duração tão curta. Os nossos sistemas eleitorais nunca atingiram a racionalidade específica e desejada a ponto de permitir a autenticidade da representação.

Desde a premissa do analfabetismo a invalidar, pelo alto índice, qualquer tentativa de ser autêntica a expressão da vontade nacional, até o obstáculo do sistema eleitoral a ser adotado, chega-se, natural e tranquilamente, à debilidade dos partidos políticos.

Deixando à margem o problema do analfabetismo, que escapa, em grande medida, ao objeto deste trabalho, a estruturação do sistema eleitoral e do regime partidário é a questão maior. Em outras palavras, o problema consiste em es-

truturá-los de modo a que possam corresponder nas normas estabelecidas ou impo-
tas, na realidade da prática política, à vontade real do povo expressa nas elei-
ções, tendo sempre na linha de consideração que o partido político constitui a
base do sistema eleitoral e é o meio mais adequado para a formação do poder, a-
través do voto.

Entre nós esses problemas têm andado misturados de tal modo que é qua-
se impossível cindí-los e têm sistematização difícil.

Poderíamos encontrar o aparecimento dos partidos políticos com feição
determinada, ao fim da Regência, quando conservadores e liberais se estrutura-
ram. Daí em diante, com denominações diversas, situação e oposição, variavam de
roupagem, com nomes diferentes, visando galgar o poder. A ausência de um conjun-
to harmônico, homogêneo e sistemático de princípios para a execução no poder,
determinou, segundo AFONSO ARINOS (História e Teoria do Partido Político, p.42),
um daqueles momentos de estabilidade em que o liberal se confundia com o conser-
vador. Daí, HOLANDA CAVALCANTI, citado por ARINOS, afirmar que não havia nada
mais parecido com um "saquarema" (conservador) do que um "luzia" (liberal) no
poder.

Na primeira república, "com seu espírito exageradamente federalista e
presidencialista" (PAULINO JACQUES, Curso de Direito Constitucional, p. 116) a
organização dos partidos políticos nacionais foi completamente tumultuada. Du-
rante meio século vivemos com partidos estaduais vinculados a tendências re-
gionais, e, muitas vezes, locais. O mesmo PAULINO JACQUES lembra que após 1.930
somente dois partidos políticos nacionais se constituíram com ideologia, progra-
ma e plano de ação definidos: o Partido Comunista do Brasil e o Partido Inte-
gralista Brasileiro.

A primeira constituição republicana não fez referência aos partidos
políticos. Daí, também, o porque da excepcionalidade dos ensaios de "se pôr em
prática o sistema dos partidos nacionais" (AFONSO ARINOS, História e Teoria do

Partido Político, p. 64).

As tentativas levadas a efeito com o Partido Republicano de Glicério, o Republicano Conservador de Pinheiro Machado e o Republicano Liberal de Ruy, a pesar de surgirem sob a inspiração dos dois maiores políticos da República - Pinheiro Machado e Ruy Barbosa - não deixaram rastros nem lograram o êxito necessário. Simplesmente não vingaram.

Na Constituição de 1.891 se fez referência, no art. 28, na composição da Câmara dos Deputados, ao sufrágio direto garantida a representação da minoria, corroborando a declaração do regime representativo expresso no seu art. 1º. Na revisão de 1.926 a repetição se fez em termos mais expressivos a um regime eleitoral que permita a representação das minorias (art. 6º, II, letra h). No art. 70, as condições para o alistamento eleitoral. Em troca, como assinala AFONSO ARINOS (ob.cit. p.66/67) os partidos estaduais, "os famosos P.R.", passaram a ser peças importantes da máquina política dos governadores ou dos Estados.

A mentalidade da primeira república era mais federal em primeiro lugar, e, antipartidária em termos nacionais, em segundo lugar.

A proclamação da república foi um acontecimento que a despeito de não ter causado grandes mudanças estruturais, representou, para a classe média, uma participação no poder até então concentrado nas mãos dos proprietários de terras.

As novas condições políticas impostas pela República, permitindo uma participação política mais ampla, tornaram impossível aos senhores rurais o uso dos velhos métodos do império.

A abolição do voto com base na renda e o estabelecimento de eleições diretas para governador, estimulou as aspirações permanentes da classe média de galgar o poder. A política dos governadores, muito usada por Campos Sales, teve a finalidade de desenvolver e fortalecer as oligarquias regionais, tornando-se

os governadores os pontos influentes do processo político decisório.

Os congressistas e governadores eram eleitos diretamente pelo povo controlado pelos clans eleitorais. Assim, os congressistas, de certo modo, subordinavam-se aos governadores que exerciam, de fato, a chefia dos clans eleitorais. Enquanto durou a política dos governadores, como afirma WERNECK SODRÉ, "o Brasil esteve dividido em tantos feudos quantos eram os Estados da Federação" (Formação Histórica do Brasil, p. 306).

Novas habilidades e técnicas foram desenvolvidas para a conquista do poder pelos clans eleitorais. A estrutura política, assentada sobre a política dos governadores, representava a volta dos proprietários de terras ao poder. A classe média não fora suficientemente forte para resistir e vencer o poder das oligarquias locais, organizadas em clans eleitorais onde pontificava a figura do coronelismo.

Nessa conjuntura os partidos políticos eram desnecessários e inviáveis. Desnecessários à elite agrária que tinha os governadores para coordenar os seus interesses, e inviáveis pela passividade a que todos se viam compelidos pela oligarquia dominante.

A disparidade entre a norma constitucional e a realidade política é apontada por RUY:- "aqui, já no alistamento, se fabrica o eleitorado. Depois, ou lhe simulam a presença ou lh'a obstam, na eleição. Quem vota e elege são as atas, onde se figuram umas vezes com o requintado apuro dos estelionatos hábeis, outras com a negligência desasada e besuntosa das rapinagens vulgares; os comícios eleitorais, de que nem notícias houve nos sítios indicados pelos falsários, como teatro de cada uma dessas operações eletivas" (apud BARBOSA LIMA SOBRINHO, Estudos constitucionais, p. 59).

O mesmo RUY já demonstrava que a realidade política não correspondia às normas constitucionais. Iniciando um discurso denunciou à Nação:- "mas, se-

nhores, se não é o povo quem faz a lei, desde que não elege os legisladores, ninguém se pode admirar de que o povo lhe desobedeça. Um povo livre não está sujeito senão às leis, que voté pelos seus representantes. Mas, se com a mentira eleitoral, esbulham o povo do voto, que é a soberania do povo; se com as oligarquiás parlamentares, barrem o povo do Congresso Nacional, que é a representação do povo....." (Comentários, vol. I, p. 35).

Aí está toda a diretriz da crítica política brasileira na primeira república, e testemunho mais valioso não se pode invocar.

O debate sobre as instituições republicanas, o conflito entre a autoridade federal e as chefias locais, a insatisfação das gerações novas ante a inautenticidade do processo eleitoral e da representação parlamentar podem dar a medida das transformações políticas que o País iria passar. De fato, amadureciam as críticas opostas ao formalismo político; o coronelismo do tempo de Pinheiro Machado não encontrava um herdeiro do seu porte; e começava a se formar a opinião pública, agora existente de fato como ambiência de receptividade às reclamações contra o governo, uma opinião pública sedenta de críticas aos erros e muito valorizadora da idéia de que o país precisava ser reorganizado. Desconjuntavam-se as velhas lideranças, parlamentares e partidárias, e cada vez mais aparecia gente estudando essas coisas e escrevendo sobre política, advertindo o povo contra a omissão do governo e sobretudo contra as mentiras eleitorais.

O chamado movimento do tenentismo, importante àquela época, pretendia mais protestar contra os erros e desonestidades do que reestruturar ou mesmo reformar. Foi, entretanto, um movimento característico do descompasso entre a persistência de formas de vida inteiramente antiquadas e a latência de pretensões novas no sentido de uma civilização urbana e de uma democracia potencialmente social.

Ademais, transferida para os Estados, a disciplina legal das eleições, com favorecimento de espantosa variedade de práticas delituosas, completava-se

o quadro sombrio, ignorando a constituição os partidos, nacionais ou regionais. Da coação à violência, desta à falsificação das atas e documentos das eleições e à degola ou depuração de candidatos vitoriosos, em benefício de derrotados, desdobrou-se uma série de anomalias destruidoras do regime representativo.

Tudo isso convergiu para a revolução de 1930, uma nova e inconfundível fase na experiência política nacional, embora mantivesse no poder a mesma classe dominante e os mesmos interesses.

Com a revolução de 30, começa o Brasil a variar em matéria de partidos políticos. A primeira manifestação é o Código Eleitoral de 1932 expedido pelo Governo Provisório. Reconheceu a existência dos partidos políticos e regulou o seu funcionamento, mas, permitiu o registro de candidato avulso. Instituiu a representação proporcional e o voto secreto e a Justiça Eleitoral. Mas, não deu o passo decisivo que era a criação dos partidos políticos nacionais.

A Constituição de 1934 reflete uma transição, como afirma AFONSO ARINOS. Ficou no terreno preliminar das críticas ao existente, sem, entretanto, reformar o que criticava (História e Teoria do Partido Político, p. 72). Manteve os partidos estaduais, confirmou o sistema eleitoral proporcional e a justiça eleitoral. Adotou o hibridismo da representação profissional dentro das Assembleias eleitas pelo sufrágio universal.

A existência dos partidos está, ainda, condicionada às conveniências do poder dos Estados e se organizam timidamente.

O velho quadro do regionalismo partidário da primeira república, sobrevivia, juridicamente, em face da Constituição de 34, não obstante a norma constitucional adotasse a proporcionalidade da representação e a universalidade do sufrágio.

O estadualismo partidário que ainda remanesca, findaria em termos de

sagração jurídica-eleitoral e presença na vida política do país, com a morte da própria Constituição de 34.

Se, por um lado, essa Constituição trouxe progressos visando o aperfeiçoamento do regime democrático, eis que incorporou ao seu texto inovações do código eleitoral de 32, sua posição ou orientação em face do partido político foi de inegável reserva e timidez. Pode-se ver, entretanto, na única alusão que fez ao partido político (art. 170, nº 9) uma certa admissão da necessidade, que era da consciência nacional, de trazer o partido político para a órbita constitucional.

A submissão dos partidos à legislação federal era insuficiente para impedir os inconvenientes da falta de estruturas inteiriças e extensivas a todo o território nacional. Tais inconvenientes podiam ser reduzidos, às vezes, com o entendimento de diversos partidos estaduais em alianças ou coligações, mesmo sem formalidades de lei, para a defesa de objetivos políticos gerais. Foi o caso, por exemplo, da União Democrática Brasileira, constituída em 1.937, para apoiar a candidatura Armando Sales de Oliveira. Não sendo permanentes essas alianças não geravam organizações estáveis. Definitivos eram, somente, os partidos regionais. Daí OTÁVIO MANGABEIRA ter propugnado com razão, em 1.937, na vigência, ainda, da Constituição de 1.934, e durante a campanha presidencial, que se abolisse "a política dos partidos aos retalhos, sem articulação uns com os outros, e, portanto, sem diretrizes de significação nacional" (Discurso em Curitiba, publicado no Estado da Bahia, Salvador, em 31-7-37).

Depois da Constituição de 34, ocorreu um hiato em toda a vida partidária e eleitoral do País, com a implantação da ditadura Vargas. A começar (pela eleição para a Câmara dos Deputados, mediante sufrágio indireto (art. 46), passando pela composição do então Conselho Federal que deveria possuir dez membros nomeados pelo Presidente da República (art. 50), para culminar com a extinção da justiça eleitoral, eis que, evidentemente, não teria o que fazer.

Em verdade, então, a carta da ditadura previa a instalação do parlamento nacional, marginalizando toda a atividade partidária, mediante um sistema eleitoral no qual até o ditador tinha poderes de nomear o equivalente à metade dos membros do chamado Conselho Federal. Mas, mesmo assim, a carta não foi aplicada. O legislativo nacional não foi instalado, o que impediu que surgisse vida política naquele período. A norma da constituição outorgada não correspondia à realidade da prática política. Havia, apenas, o governo de um lado, e os descon^untes do outro, impossibilitados de arregimentar-se. Não foi permitida a formação de partidos, nem mesmo um partido único, sustentáculo das ditaduras. O próprio Dec. Lei nº 37 de 2/12/37 dissolveu os partidos políticos existentes no país e interditou toda a ação política com bases partidárias.

Por ocasião da guerra de 39/45, o País foi obrigado a dar oficialmente mais importância a coisas como opinião nacional, contingentes populares, etc. Ocorreu, também, que o referido conflito, voltado contra países totalitários, punha perante a consciência nacional o problema da situação brasileira em relação ao ideal democrático.

Com a derrota do facismo e do nazismo, a ditadura brasileira, que já agonizava, deu uma guinada para a democracia editando o decreto-lei nº 7.586 de 28 de maio de 1.945 que se constituiu no novo código eleitoral. Trouxe tal legislação modificações importantes à vida política do país: - instituiu, pela primeira vez, o partido político de âmbito nacional; fez obrigatória a candidatura partidária, adotou a representação proporcional, e, definiu, para efeito de registro, o partido político de caráter nacional. Renovou a existência da justiça eleitoral, reinstituiu o sufrágio universal, o voto obrigatório, direto e secreto.

Em consequência dessa legislação surgiram os primeiros partidos nacionais.

Mas, em 1.945, o Prof. HERMES LIMA, revendo posições assumidas pelo povo ante as estruturas governamentais ou vice-versa, dizia que o povo nunca te

ve no Brasil consciência política, pelo fato de que seus interesses sempre foram tratados por partidos estranhos ao povo real, partidos oriundos de camadas dominantes; para ele a política brasileira jamais chegou a aceitar a vontade do povo como sua base normal. Pedia, então, partidos que representassem pretensões autênticas do povo (Notas à vida brasileira, p. 5).

De fato, os principais partidos que se formaram estavam longe de refletir uma autenticidade popular. Um, era a continuação do conservadorismo republicano, não reformista, em cuja composição predominavam os proprietários de terras. O outro, procurou herdar a tradição liberal. Era um partido liberal-burguês com grande penetração nos setores industriais e na classe média. E o terceiro, dos mais importantes, nasceu com características caudilhistas, com a finalidade de defender as aspirações políticas pessoais de um homem. Tornou-se, desde cedo, o partido da classe operária.

Com a redemocratização do País, veio com esta, a Constituição de 1.946, que conservou na essência as conquistas do nosso segundo código eleitoral, baixado, ainda, pela ditadura.

A Constituição de 46 adotou a linha do constitucionalismo moderno ao reconhecer a existência dos partidos políticos. Assegurou a existência dos partidos políticos nacionais, bem como a representação proporcional nas comissões permanentes do Congresso Nacional. Por outro lado, a representação proporcional para a Câmara dos Deputados, para as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores foi revista, no que se refere à distribuição das sobras dos lugares, por processo mais adequado ao sistema.

Em 1.955 foi instituída a cédula única de votação para as eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, para em 1.956 ser estendida a todas as eleições majoritárias.

A batalha, porém, não vislumbrava vitória em benefício do aprimoramen

to do sistema eleitoral nem do fortalecimento do regime partidário. O poder econômico, a fraude dos "currais" e "quartéis" eleitorais, a troca de cédulas, algumas garantias insuficientes para eliminar o abuso da autoridade, fraude de apuração, etc., continuavam em execução mormente nas eleições no interior do País onde a oligarquia dos coronéis ainda se fazia sentir com toda a sua força. Por outro lado, era fácil constatar-se constituição inautêntica de diretórios partidários, debilidade partidária pela pulverização, mais do que pela multiplicidade de partidos. Todos esses fatores retiravam da representação popular a necessária autenticidade pelos vícios que a inquinavam e os abusos que a prejudicavam.

Seria possível escrever-se e analisar-se a crise dos partidos políticos no Brasil, o que nada redundaria em seu fortalecimento e aprimoramento. Preferível, talvez, buscar as causas que expliquem o fenômeno.

Salvo as exceções apontadas (Partido Integralista e Partido Comunista), o partido brasileiro tem sido em suas linhas gerais uma instituição de patronagem. Agremiações menores, ainda que com caráter ideológico perfeitamente definido, não lograram êxito na participação da vida política nacional. Esta, por sua vez, ficava reduzida aos três partidos tradicionais, considerados grandes.

Esses três últimos repartiam entre si, de forma oscilante, a influência política no País. A representação proporcional e o sistema presidencial foram as principais determinantes formais da crise do partido político brasileiro, já bastante debilitado pela corrupção e pela influência estranha dos grupos de pressão.

Em suma, se o partido político brasileiro, constitucionalmente, tomou a forma de partido nacional, à margem dessa realidade jurídica o que se observou é que os seus interesses mais fortes não haviam tomado, ainda, dimensões nacionais, continuando a sua gravitação na órbita dos Estados membros.

em MT. unido

Enfim, repetiam-se na República, apesar das novas condições de vida e de cultura do País, os equivocos do período monárquico, ampliados pela existência de maior número de agremiações. A multiplicidade dos partidos não correspondia à real diversificação de organizações e de diretrizes políticas e programáticas. Ocorria o que LUIZ NAVARRO DE BRITO chamou de "pluralismo uniforme", em contraste com o "desenvolvimento socio-econômico do País", que "depois da Segunda Grande Guerra forjou uma participação política uniforme" (Introdução aos partidos políticos).

Dai o desinteresse de parte relevante da população pelo destino dos partidos, embora relativamente atenta à sorte das instituições. Impunha-se cada vez mais nitidez à estrutura, ao funcionamento e às idéias das agremiações partidárias. O vigor de comportamento e a firmeza de princípios dessas entidades é que disciplinam a opinião pública e asseguram a legitimidade da representação, em todos os graus:

Em face da multiplicidade partidária, as alianças ou coligações de partidos, muito frequentes às vésperas dos pleitos, desvirtuavam o critério da proporcionalidade, e abalavam o sistema representativo. Certas uniões de legendas consentidas, ostentavam uma força política que não refletia na realidade o apoio que o eleitorado daria, isoladamente, ao programa de cada partido. As mais exdrúxulas combinações eram feitas, a ponto de constatar-se, com perplexidade, variações de alianças entre municípios vizinhos. Tais coligações aluiam a confiança popular nos partidos, desmoralizavam os programas e precipitavam a decomposição das lideranças.

Esse sistema multipartidário, a partir da Constituição de 46, foi demasiado liberal. Seria irreal admitir a vocação nacional dos principais partidos brasileiros, que se circunscreviam, em muitos casos, a determinados estados. Na realidade, suas conotações regionais é que lhes davam a vitalidade para subsistência, uma vez que careciam de base ideológica. A instabilidade era o seu

traço característico. A sua força e pujança era encontrada na personalidade de um líder, de projeção no cenário nacional mediante alianças regionais dando origem a verdadeiras oligarquias partidárias.

A legislação eleitoral facilitava, por outro lado, a organização e registro de novos partidos, sem conteúdo programático, sem representação de ideais, eis que serviam, apenas, na época das eleições, a determinados líderes que negociavam as legendas.

É evidente que partidos assim organizados produziam grande confusão no sistema eleitoral, dificultando e impedindo o desenvolvimento da democracia representativa. A chamada Lei Agamenon Magalhães, com a exigência de apenas dez mil eleitores para a fundação de um partido político, que surgia, assim, sem ideal, sem programa, muito contribuiu para a formação de coligações partidárias através da venda de legendas às vésperas das eleições.

Segundo dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral, em 1.962, concorreram às eleições 13 partidos e 28 alianças partidárias. A análise desses dados é melancólica pois ficou constatado que dos 13 partidos somente 3 deles tinham representação nacional e as 28 coligações partidárias reunidas conseguiram, apenas, 31,6% do eleitorado, ou seja, em média, 1,1% para cada uma delas.

Esse o quadro eleitoral e partidário encontrado pelo movimento militar de 1.964.

Sob a inspiração do eminente Senador MILTON CAMPOS foi promulgada a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1.965 que instituiu o novo código eleitoral, seguida da lei nº 4.740 que estabeleceu a lei orgânica dos partidos políticos. Isso, ainda, sob a égide da Constituição de 46, com as alterações impostas pelo Ato Institucional de 9 de abril de 1.964. Tais diplomas legais apresentaram um grande passo na tentativa de aperfeiçoamento do sistema.

A Lei nº 4.740 determinava expressamente a função permanente dos partidos políticos, missão, talvez, a mais importante que se lhes impunha na vida pública brasileira. A referida lei era um diploma conveniente que não se revestia de caráter dogmático ou autoritário. Não obstante a contingência em que foi votado, salvo certas impropriedades, podia ser um instrumento valioso na criação de um regime partidário se tivesse execução regular.

Não foi, sem dúvida, uma lei de transformações radicais, ou mesmo profundas, visto que não exigiu diversificação ideológica e programática para assegurar a perfeita diferenciação dos partidos, e, com isso, consequentemente a limitação natural do pluripartidarismo. A esse respeito, a lei foi mais concessiva do que impositiva, pois, ressalvado o compromisso com o regime democrático e representativo (arts. 2º e 18), observadas as regras instituídas, "poderão os partidos políticos estabelecer normas de seu peculiar interesse e fins programáticos" (art. 19). No particular, um rigor maior seria aconselhável. Se o partido político, por sua própria composição, necessariamente ampla, não pode ter unidade absoluta, deve refletir, no entanto, uma linha de pensamento coordenado, o que PIERRE LENOIR chama a "encarnação de um estado de espírito e de uma tendência." (Sociologia de la revolución, p. 60).

Mas, é justo salientar que a lei encerrava normas determinantes de mudança sensível no regime partidário preexistente à sua vigência. A aplicação harmoniosa de suas disposições é que iria assegurar a unidade e a projeção do sistema, destinado a ordenar e vitalizar o processo político. A eficácia da lei aumentaria, sem dúvida, na medida em que, com sua aplicação conjugada ao Código Eleitoral, se organizassem efetivamente os partidos políticos.

De qualquer sorte, mesmo dentro das limitações vigentes, os partidos cuidavam da sua reorganização na forma ordenada pela Lei orgânica (arts. 47 e 79). Muitos não subsistiriam, ou não manteriam vida autônoma. Todos, no entanto, seguiam o caminho de obediência à lei, que alteraria o quadro partidário e-

xistente. Era o processo de reforma em execução.

Quando tal movimento renovador se processava, a extinção dos partidos políticos 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, e, outra, necessariamente de oposição, mas sem contestação ao regime. É que o Ato Institucional nº 2, de surpresa, em seu art. 18, declarou extintos os partidos políticos e cassados os respectivos registros, mantendo, contudo, as exigências da Lei Orgânica para a organização dos novos partidos, procedimento que não pôde ser observado.

É da atualidade o que tem sido a vida dessas duas agremiações. Que não são partidos integrados, de consciência e vontades; é do conhecimento de todos a começar pelos que os dirigem e lhes deram o nome. Daí resultou o novo regime político brasileiro com a criação de apenas dois partidos, que constituíram, na verdade, um bipartidarismo instituído sem qualquer base ideológica e que deveria realizar a difícil e complexa tarefa de substituir os treze partidos do pluripartidarismo por dois; reunindo os elementos dos três partidos tradicionais que antes se degladiavam e combatiam violentamente, sendo, em muitos casos adversários de longas lutas, em um único partido.

O Ato Complementar nº 4 de novembro de 1.965, determinou a criação pelos membros efetivos do Congresso Nacional, de organizações com atribuições de partidos políticos, enquanto estes não se constituírem, prescrevendo, ainda, em seu art. 15 que a organização partidária só seria promovida na forma da lei orgânica ultimadas as eleições de 1.966.

Mas, se o sistema partidário exigia mudança e renovação, para adquirir autenticidade, o que os atos discricionários geraram foi um terrível retrocesso no processo político e representativo no país. O bipartidarismo compulsó-

rio e irreal (AC-4, art. 1º); eleições indiretas para governador e vice-governador (AI-3, art. 1º); fidelidade partidária circunstancialmente imposta visando impedir e controlar a liberdade de voto nos pleitos indiretos (AC-16, art. 1º); instituição de sublegenda para dissimular antagonismos insuperáveis (AC-7, artigos 5º e 6º) são algumas das ordenações que interromperam o curso da reforma.

A crise do regime partidário no Brasil foi agravada. Substituída a inconveniência da multiplicidade excessiva por uma dualidade forçada e constrangedora, determinante de maior desinteresse, senão de repulsa do povo pela vida política.

As mudanças impostas pelo governo revolucionário significaram importantes transformações na vida política brasileira. Muito embora vigente, ainda, o texto da Constituição de 46, um exame das provisões do Ato Complementar nº 4 revela que três novos fatores foram introduzidos no regime partidário: a institucionalização do bipartidarismo como imposição governamental; a determinação da temporariedade dos partidos ou das agremiações com tais atribuições e a transferência para o Congresso Nacional de todas as funções de articulação e agregação de interesses para a formação dos novos partidos políticos.

Para a organização do partido governamental verificou-se a existência de sérios conflitos nos níveis estaduais e locais, onde velhos e acirrados inimigos políticos passaram a conviver dentro da mesma agremiação dita partidária. Explica-se tal fato porque o partido governista foi constituído, inicial e basicamente, por membros do ex - PSD e da ex - UDN antagônicos em muitas eleições anteriores.

Embora as agremiações pudessem cumprir os requisitos do Ato Complementar nº 4, a ARENA estava às voltas com sérias dificuldades para reconciliar os interesses locais, o que determinou a prorrogação para 15.3.66 a data para a reorganização dos novos partidos políticos (AC-6 de 3.1.66). Tal reconciliação somente foi possível com a criação das sublegendas nos níveis estaduais e lo-

çais, como a demonstrar um acordo no sentido de que aceitavam a política nacional dirigida pela ARENA, mas se reservavam o direito de criar grupos de oposição dentro do partido para as eleições locais.

E mais, em 9 de agosto de 1966, o Ato Complementar nº 20, num retrocesso inominável, mas compreensível na medida em que visava garantir posições de determinadas oligarquias locais, permitiu o uso da cédula individual nas eleições proporcionais daquele ano. Era a volta dos "currais" e "quartéis" eleitorais, onde a mínima atuação consistia na troca de cédulas.

Evidente, portanto, que apesar do caráter nacional dos partidos políticos determinado na Constituição, as oligarquias estaduais e municipais continuavam dominando a vida partidária, a ponto de se permitir a existência dessas sublegendas no âmbito local e regional.

A verdade, então, é que a ARENA e o MDB começaram a ter existência legal a partir de 15.3.66. O novo regime partidário, implantado artificialmente, representava novas combinações das mesmas pessoas. Nenhum ideal renovador trouxeram à vida política; nenhuma liderança foi renovada; novo era o agrupamento, mas os homens e os interesses permaneciam os mesmos.

Então, se por um lado a representação proporcional levou à pulverização partidária, facilitando a existência de partidos exclusivamente dependentes da vontade pessoal do seu chefe, por outro lado, a extinção dos partidos teve ao efeito contrário, de criar o bipartidarismo forçado, inautêntico, de cima para baixo, temporário e falso.

Por força do Ato Institucional nº 4 de 7 de dezembro de 1966 o Congresso Nacional teve que elaborar a Constituição de 1967, com prazo certo para a promulgação "do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República" (§ 1º do art. 1º).

No diploma constitucional em causa foi mantido o sistema democrático representativo e a pluralidade partidária. No particular da Carta de 1.967, as exigências para a criação dos partidos foram agravadas no inciso VII do art. 149.

A Emenda Constitucional nº 1 outorgada pelos Ministros Militares no exercício da Presidência da República, na forma do Ato Institucional nº 16 de 14 de outubro de 1.969, alterou, apenas, o inciso VII do art. 149, acrescentando um parágrafo único para cominar com a perda do mandato para o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito.

Tal norma não estava compendiada na legislação anterior, nem na própria Constituição de 1.967. Nem seria conveniente a sua inclusão, como não o foi na Emenda nº 1. A medida é daquelas que só devem ser contempladas em lei quando vigore regime partidário bem estruturado e de programas efetivamente obedidos, mercê da autenticidade das agremiações partidárias. Se há os que variam de partido para servir governos, também existem os que divergem de suas agremiações, e delas se afastam, para permanecer fiéis a compromissos publicamente assumidos. Sem partidos realmente organizados e de fidelidade contínua a seus programas, punição desse alcance pode converter-se em arma de destruição de figuras representativas, por maiorias transigentes.

Mesmo quando se torne aconselhável a medida, urge envolvê-la em critérios de segurança, inclusive a da decisão judiciária, para evitar injustiça. É preciso, enfim, que a proteção do interesse dos partidos, sobretudo em regime de agremiações sem tradição ou sem firmeza ideológica, não traduza opressão às virtudes de independência dos homens públicos, nem suprima carreiras políticas marcantes.

Depois, tal dispositivo choca-se, profundamente, com o disposto no § 1º do art. 1º da Emenda nº 1: "todo poder emana do povo e em seu nome é exercido". O partido político é, apenas, o veículo que conduz o candidato à conquista

do mandato e para evitar maiores dúvidas a esse respeito, a Constituição no artigo 39; repete o § 1º do art. 1º, quando torna explícito que a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo e não de representantes de partidos. Do mesmo modo, o art. 41 ao referir-se à condição dos Senadores, declara-os representantes dos Estados e não dos partidos. Vale dizer, portanto, a punição imposta ao parlamentar pode repercutir em prejuízo da validade e subsistência da representação popular.

Apesar de no inciso I do art. 152 estar consignado o princípio da pluralidade partidária e da democracia representativa, na prática há um pálido retrato da norma constitucional, seja pela inautenticidade das agremiações com atribuições de partidos políticos, seja pelo desvirtuamento do sistema eleitoral.

Por mais que a norma constitucional autorize a formação de novos partidos, a verdade é que não se consegue sair do bipartidarismo compulsório e falso conseqüente do AI-2. Temos um bipartidarismo consentido com autorização para a crítica sem contestação aos desígnios revolucionários.

O problema do pluripartidarismo expresso na Constituição está posto. Se não marchamos, ainda, para o partido único, aproximâmo-nos, cada vez mais, do partido dominante de que nos fala DUVERGER, tamanhas são as distorções que a prática política impõe ao sistema eleitoral. Resta, apenas, a tênue esperança que tais distorções destinem-se a superar a fase de transição que parecemos viver.

Contudo, o movimento militar de março de 1964 foi apenas um episódio no curso da revolução brasileira. Não a encerrou nem a delimitou no tempo e nas idéias. Como ato intermediário de um grande momento histórico, isoladamente não o explica nos seus contornos reais. De certo, é um acidente considerável, por suas origens e por seus efeitos. Não é, porém, o ponto culminante do grande pro

cesso de mudança que a Nação persegue há anos.

Por isso mesmo, por decisão dos governantes, ou pela pressão irresistível dos fatos, opera transformações profundas no mecanismo das instituições. O arremedo de regime partidário, em que se contorcem a ARENA e o MDB, não deve prolongar-se por falta de base natural, moral, política e ideológica. Instrumentos de uma fase de transição, essas organizações não correspondem às aspirações permanentes da opinião nacional.

Como forças de orientação e disciplina da vontade popular, os partidos pressupõem estabilidade, estrutura definida, adesão espontânea e militante de seus membros, e diretrizes ricas de conteúdo criador para serem seguidos e prestigiados.

A manutenção do regime inadequado, como o atual, além de repetir o erro do passado pela presença de agremiações fictícias, pode propiciar reformas incontroláveis. As mudanças institucionais demasiado retardadas escapam, por vezes, aos desígnios dos dirigentes. A execução de uma lei orgânica, com as mudanças constitucionais adequadas e necessárias, é o meio idôneo de estabelecer-se o sistema pluripartidário disciplinado, como fator básico do regime democrático-representativo, autêntico e estável, que convém à Nação.

E convém à Nação para restaurar o prestígio e a honra de poderes marginalizados pela inautenticidade representativa e partidária que conduz os representantes do povo a situações constrangedoras no cenário político nacional. Tal marginalização estabeleceu um sistema de mão única no trânsito ou no relacionamento entre Executivo e Legislativo. Os canais naturais, quando funcionavam eram, apenas, no sentido do Executivo para o Legislativo, onde a maioria dócil estava prestes a homologar as decisões já tomadas.

A marginalização produziu os seus frutos. Os representantes do povo, ou os que deviam sê-lo, como membros do Congresso assistiam ao seu esvaziamento, à perda de suas prerrogativas, aceitando, passivamente, o falso regime partidário, e distorcendo o sistema eleitoral para manutenção das oligarquias partidárias.

Ao partido governista se exigia a obediência cega, sem nenhuma contrapartida. Ao da oposição cabia repetir as suas mímicas consentidas.

Como consequência a atividade política se encontra sob holorentas suspeições e é um quadro envelhecido. Nenhuma renovação houve, nenhum líder formado no inautêntico quadro partidário, e, em consequência, oriundo da prática verdadeira do sistema eleitoral. Alguns, chamados à atividade pública refletem recuperar os desgastes do passado num discreto anonimato; outros, buscam numa atividade transitória o esforço pessoal de recuperação.

O fato é que urge reconstruir a vida partidária do País mesmo partindo do marco zero, com vislumbre até de uma intenção de colar os cacos da casa estilhaçada por um erro de balaística.

As decisões políticas em termos de representação devem voltar aos órgãos partidários que têm exercido até aqui uma função homologatória de indicações para as quais em nada contribuíram. Veja-se por exemplo, a indicação do ex-Presidente Médici, a qual segundo o depoimento do Senador MILTON CAMPOS, proveio de órgãos estranhos à atividade partidária. (Testemunhos e Ensinamentos, pag. 287/289).

Mas, quer nos pareça inútil tentar proscrever a classe política, que existe sempre, embora renovada pelo processo democrático, eleitoral e partidário, em evolução vagarosa, ou pela aceleração das revoluções.

"Quem não vê", indaga o grande MILTON CAMPOS, "que líderes parlamen-

tares, representantes do povo, chefes locais, regionais e nacionais estão cedendo lugar a outras expressões do poder", a grupos de controle, "como os militares, os técnicos e os empresários? Mas, estes passam, por sua vez, a constituir a classe política dirigente, a qual, assim, existe sempre. É inútil combatê-la como classe estratificada, porque a organização política reclama sempre a camada dirigente, ainda que seja a "nova classe" burocrática desligada do povo".

E continua, o eminente publicista mineiro, "nada há a objetivar contra a renovação, mas é perigoso promovê-la de cima para baixo, porque então dela não participa o povo e a inspiração democrática fica esquecida, transformando a elite política que todas as nações civilizadas procuram aprimorar em burocracia politicamente irresponsável". (ob. ob. cit. pag. 290).

Por outro lado, a inautenticidade partidária e a irrealidade do sistema eleitoral transformaram profundamente o desempenho da representação popular no Congresso Nacional. Convencidos do esvaziamento do Legislativo e conformados com tal situação, os representantes desviam das suas preocupações o verdadeiro diálogo democrático.

O que está se vendo todos os dias é uma radicalização de posições no plano político que confunde violência de palavras com clareza de atitudes. Abandonada a justa medida do debate dos problemas nacionais, a sua análise converteu-se em polêmica onde a paixão prejudica a fixação de soluções convenientes ao povo. Essa radicalização, obviamente, só podia conduzir à intolerância ideológica. Cada grupo passou a considerar-se proprietário exclusivo da verdade, e dos interesses nacionais, a ponto de não enxergarem nos outros nem sinceridade nem correção, nem boa fé nem segurança de propósitos.

Como o diálogo não se desenvolve regularmente em torno de princípios, e, destarte, de maneira impessoal, já tomou corpo vivificado e fortalecido pelas circunstâncias o esclerosado diálogo governo-oposição. Af perdem as duas

forças, perdem os partidos políticos pelo descrédito popular a que se subordinam, perde o povo e regride o regime democrático.

As críticas da oposição, julga-se ultrajado e ofendido o governo, considera seus adversários inimigos do regime e os condena com a mesma linguagem virulenta. A oposição, por seu turno, aceita o debate em linguagem imprópria ao desenvolvimento da vida política.

Nesse restabelecimento de superadas fórmulas, desaparecem ou são minimizados os partidos políticos, sucumbindo ante a ação pessoal de alguns de seus representantes.

Não exageramos ao afirmar que não é possível colocar-se um problema, sem que a sua apreciação seja dominada pela parcialidade. As idéias não são identificadas. Marca-se a origem das iniciativas. Se da oposição a medida é estigmatizada como contrária à política instaurada, prejudicial ao plano de desenvolvimento ou vinculada à tendência prejudicial aos desígnios governamentais. Se do governo a iniciativa, é fulminada de imprópria, não por sua natureza ou essência, mas por sua origem.

Acreditamos que desse complexo de erros e desvios, a grande parcela de responsabilidade cabe aos partidos políticos em sua atual estrutura. Não têm base popular, não têm atuação programática, não têm unidade nem autenticidade. Falta-lhes, assim, a substância característica para operar no processo político nacional como instrumento do governo.

Não se cogita de macular os partidos existentes, mas de marcar-lhes a atuação para tirar a semelhança dos seus programas, ou para criar o debate, alto e nobre, pela divergência dos seus princípios.

E porque os partidos não funcionam como instrumentos de governo, como órgãos formadores da opinião do país, neste não se formam novas lideranças.

Tal diálogo não interessa ao povo brasileiro.

"O diálogo da simples discussão entre governo e oposição", como assinala com grande lucidez o Prof. JOSAPHAT MARINHO, "é fenômeno de uma democracia liberal superada e vencida pelas transformações sociais econômicas do mundo. Hoje é velharia recolhida ao arquivo da história política. O que o povo quer e impõe é que nos preocupemos com o estudo dos seus problemas....." (O Diálogo democrático e os problemas nacionais, pag. 16).

As medidas que o governo revolucionário adotou significaram importantes transformações na vida política brasileira. Três novos fatores foram introduzidos na vida partidária: - institucionalização do bipartidarismo como imposição, a determinação legal do caráter transitório das agremiações, e a transferência para o Congresso das funções de articulação e agregação de interesses para a formação das agremiações com atribuições de partidos políticos.

Enquanto se processava o que poderia ser a restauração da vida partidária nacional, o Ministro da Justiça (Estado de São Paulo, 20.11.65) manifestou o seu entusiasmo pelo bipartidarismo americano, confirmando a intenção do governo de instituí-lo no Brasil. A verdade, porém, é que o sistema imposto em 1.965, visava minimizar os grupos desenvolvidos depois de 1.930 e forçar uma composição em termos de governo e oposição.

Por outro lado, o povo brasileiro não estava acostumado ao bipartidarismo, principalmente se atentarmos ao constante clima de instabilidade em que se desenrolou a política republicana. Assim, o governo sentiu a necessidade de acostumar o povo às características da estrutura partidária que ia sendo imposta para que lograsse aceitação integral.

A outorga, com exclusividade, aos membros efetivos do Congresso Nacional, das funções de aglutinação de interesses visando a formação dos partidos políticos, além de preservar situações oligárquicas, demonstra, claramente, a

intenção de impor o bipartidarismo, em contraste com o texto constitucional que assegurava a existência de um regime pluripartidário.

Em suma, os reflexos de uma característica dos políticos brasileiros, sempre ávidos a aderir à facção política no poder para detêr as vantagens decorrentes dessa situação, asseguravam os intentos governamentais, isto é, a formação de um partido dito da revolução, e não mais que um partido oposicionista. Aliás, o próprio ex-Presidente Castelo Branco manifestou o desejo na criação de um partido revolucionário forte para defender o movimento de 31 de março (O Globo, 29.10.65).

Assim, na hora da definição em termos de governo e oposição, a maior parte dos Congressistas decidiu ficar agasalhada no manto da proteção revolucionária. Essa situação chegou a ponto de causar temores da instituição de um sistema unipartidário, o que desfiguraria a imagem democrática do governo revolucionário. E o Ato Complementar nº 6 foi editado prorrogando até 15 de março de 1.966 o prazo para a criação das agremiações determinadas no AC nº 4.

A prova de tudo está em que a ARENA obteve a adesão de duzentos e quarenta deputados e trinta e seis senadores (o AC-4 exigia cento e vinte, e vinte respectivamente), e o MDB recebeu o apoio de cento e quarenta e um deputados e vinte e um senadores.

O Diretório Nacional do partido governista ficou composto de três membros da ex-UDN, cinco do ex-PSD, dois do ex-PTB e um do ex-PTN, enquanto que o do MDB ficou constituído de seis membros do ex-PTB, quatro do ex-PSD e um do ex-PDC.

O extinto PSD, como é fácil de se verificar, distribuído nas duas agremiações com atribuições de partidos políticos, teve acentuada influência no processo decisório interno de ambas as agremiações. Tal influência, complementada pela ação dos grupos de controle, serviu de base à simulação de partidarismo.

mo político democrático que poderia ser conseqüente com a formação da ARENA e do MDB.

Então, temos que um quadro partidário desse jaez, formado não por partidos, mas, por agremiações com atribuições de partidos políticos; conseqüentemente, sem autenticidade, sem conteúdo programático, com bases populares fictícias, haveria de influir no sistema eleitoral deturpando, com artifícios bem imaginados, o texto constitucional. Amontoando adversários, às vezes, irreconciliáveis; sob o mesmo teto partidário, a criatividade dos políticos haveria de imaginar soluções para uma convivência pacífica, pelo menos no plano nacional, e, garantir, por outro lado, a hegemonia perene da agremiação governista com sérios prejuízos e lesões à pureza do sistema democrático representativo.

Esse poder criativo haveria de determinar distorções, como determinou, em atos institucionais ou leis ordinárias, com o objetivo de assegurar as posições conquistadas e as velhas oligarquias parlamentares. Tudo isso, talvez, partindo da premissa de deseducação cívica e política do eleitorado que, no final de contas, não inspirava confiança na fidelidade a um programa inexistente. Assim, essas distorções por meio de alguns artifícios maculam o sistema representativo, e asseguram o domínio do processo político.

As principais distorções que merecem análise, e que demonstram a irrealidade da prática constitucional com o seu texto, são:- o voto vinculado, a sublegenda e a lei que regulamentou o Colégio Eleitoral para eleição do Presidente da República.

5.1 - VOTO VINCULADO

O atual código eleitoral, Lei nº 4.737 de 15 de julho de 1.965 na alínea b do inciso IX do art. 146, prescreve que nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as Assembléias Legislativas, os candidatos indicados devem ser

do mesmo partido, sob pena de nulidade do voto para os dois cargos.

A essa regra passou-se a chamar de voto vinculado.

Essa é, positivamente, uma das grandes distorções do nosso sistema eleitoral com sérios reflexos na vida partidária, e, conseqüentemente, na verdade da representação popular, e vem comprovar as assertivas de inautenticidade das agremiações ditas partidárias, e o fato de que o eleitorado brasileiro ainda vota em homens e não em partidos ou em programas. O voto vinculado procura artificial e impositivamente fazer com que o eleitor sufrague nos legislativos nacional e estadual, candidatos do mesmo partido.

O eleitorado brasileiro não se ajustou, ainda, à vida politico-partidária de sorte a estabelecer, com nitidez, a distinção entre as duas agremiações existentes. A maioria esmagadora do eleitorado não participa de vida partidária. Enquanto essa vivência não se verificar por parte de um percentual razoável do eleitorado, é um contra senso exigir-se que o eleitor, alheio a essa convivência, faça distinção entre candidatos de um e de outro partido. O voto é dado, ainda, em função da pessoa do candidato. E a sabedoria política manda que os partidos políticos respeitem a vontade do eleitor quando o mesmo deseja votar no deputado federal de um partido e no deputado estadual de outro partido.

Não se fala, evidentemente, em ideal. A tarefa deve ser desenvolvida no sentido do aperfeiçoamento, a fim de que aconteça o contrário: - o eleitor não se preocupe tanto com o candidato e passe a se preocupar, sim, com partidos políticos que tenham, efetivamente, função permanente. Nunca, porém, por imposição legal.

A vinculação obrigatória, por determinação legal, pode ser uma aspiração para o futuro, que se almeja próximo, quando o eleitor e os partidos políticos para tanto estiverem preparados.

No momento, o que nos parece razoável, nessa fase de transição, é que o eleitor deve ter liberdade na escolha dos seus candidatos, sem que isto possa autorizar alianças de candidatos de partidos diferentes. O importante é garantir ao eleitor a liberdade ampla para a sua livre manifestação.

Não obstante, o dispositivo do código eleitoral aí está e permanece sendo aplicado em eleições proporcionais para a representação popular, em flagrante conflito com o texto da Lei Maior.

Não há sistema eleitoral que reflita, que reproduza, que retrate, com fidelidade, as correntes de idéias e os fluxos de pensamentos que formam o conjunto da opinião pública nacional. O importante, quando se trate de encontrar meios para que o povo expresse a sua vontade, é dar-se-lhe um corpo de leis e processos que permitam uma aproximação, tanto quanto possível, do conjunto ou da medida das diversas correntes que dominam a mentalidade política nacional.

Inúmeros têm sido, em consequência, os pensadores e estudiosos do Direito Público e até matemáticos que, em várias partes do mundo, procuraram, em estudos meditados, uma fórmula que, não sendo matemática, permita uma ideia aproximativa do que o povo quer, do que o povo deseja, do que o povo pretende na formação do governo, na institucionalização do regime e no comando da coisa pública.

Um dos motivos fundamentais da Revolução de 1.930 foi, sem dúvida, a fraude e a corrupção que dominavam todos os pleitos eleitorais. Em 1.932, diante do clamor público para que o País voltasse à normalidade constitucional, o governo discricionário, surgido daquela revolução, expediu um decreto que é, na ordem cronológica dos verdadeiros diplomas políticos, o primeiro Código Eleitoral Brasileiro. Por aquele instrumento, instituiu-se, ainda, para zelar pela pureza da expressão das urnas, uma justiça eleitoral.

Essa reforma trouxe no seu bojo, como conquista máxima, a instituição

da proporcionalidade de representação. A representação proporcional foi inserida naquele código e mantida na Constituição de 34, como na de 46, de 1.967, quer com a primitiva roupagem, quer com a cunhagem, embora com alguma modificação, que lhe deu o ato da Junta Ministerial que governou o País, após o impedimento do Presidente Costa e Silva.

O sistema proporcional, apontam os estudiosos, aparece no Brasil como uma solução aprimorada, adaptada de outros países, capaz de permitir a expressão verdadeira, legítima, do pensamento e da vontade do eleitorado. O sistema de representação proporcional, portanto, é aquele que permite que as diversas correntes que formam o pensamento político nacional possam expressar-se, possam ter representação, desde que lastreiem numa soma de eleitores que mereça traduzir-se num número, também, de representantes perante as Assembléias. O sistema proporcional entrou, assim, na consciência nacional como a única forma capaz de permitir, num país de extensão continental, a representação de todos os quadrantes, de todas as correntes e de todas as idéias que formam a opinião pública nacional.

Já ASSIS BRASIL, num estudo sobre democracia representativa, mostrava como os homens procuram deturpar, através de leis ordinárias, certos princípios que as constituições anunciam. Não raro se dá mesmo que as constituições declaram que, na lei ordinária que marcar o sistema eleitoral, será respeitado o direito que têm as minorias de fazerem-se representar; vem a lei ordinária e, ou tolhe abertamente a representação das minorias; ou, criando artifícios manhosos, facilita à maioria fazer a unanimidade.

A própria Emenda Constitucional nº 1 ao referir-se, em várias oportunidades ao sistema representativo, deixa obviamente implícito que este não é possível sem o respeito à minoria.

Parece-nos que os autores da idéia do voto vinculado, ao invés de procurarem aperfeiçoamento do sistema que aí está, pretendiam retroceder àquela é-

poca que tantas desilusões causou ao povo brasileiro e que, ainda hoje, se reflete no desinteresse que sempre se observa quando se ferem eleições. A idéia que se pode ter é a de que determinados homens públicos não vêm na função, no exercício de uma atividade política, um *munus* público, uma oportunidade de servir à coletividade a que pertencem, mas apenas tratam de, através do exercício dessa atividade servir-se a si mesmos.

A vinculação de votos, no sistema proporcional, é, em verdade, uma escamoteação, reduz a eleição a uma eleição pura e simples do sistema majoritário. No episódio fica patente que não se procurou aplicar princípios de doutrinas políticas de direito eleitoral. O que foi objetivado foram situações pessoais, infelizmente. A escamoteação referida consiste em assegurar a alguns elementos que vêm, através de todos os governos instalados neste País, expondo a sua pequenez, submetendo-se a todos os caprichos, para continuar no poder, mas que na época e agora estão sentindo que não mais impressionam. A inconformidade deles se manifesta no artifício a que se apelidou de voto vinculado como instrumento para permanecer no cenário da vida pública, sobretudo na vida representativa, quando, na verdade, não mais representam nada.

É verdade que foi e é propósito da Revolução de março de 64 promover o surgimento de novas lideranças políticas, que dêem outra feição, outra orientação, outra conduta à vida pública do País. Vários pronunciamentos, em oportunidades distintas, foram feitos neste sentido. Mas, como se pretende afastar da vida pública, lideranças lastreadas no seu prestígio pessoal? Simplesmente eliminando-os pela força, ou através de artifícios, elementos que por certo ainda continuam a catalisar a confiança, as simpatias, e as aspirações do povo votante. Em verdade, porém, com o processo do voto vinculado o que se tem feito não é uma renovação de lideranças, mas, ao contrário, a sustentação das velhas oligarquias partidárias que, já ultrapassadas, desprestigiadas, querem de qualquer maneira valer-se de uma mágica eletiva para se conservarem nos postos que, por

certo, em disputa sem vinculação não conseguirão.

O voto vinculado permite o afastamento violento de lideranças reconhecidas pela opinião pública nacional, para se criarem, digamos, por nomeação, novos líderes. A liderança política só se faz através de lutas, através dos embates, das discussões, em praça pública ou dentro das assembleias. Mas, a vinculação de votos impede a renovação de lideranças preconizada pelos idealistas que, realmente, fizeram, com o propósito de renovação de métodos e costumes, a Revolução de 1.964. Os aproveitadores, entretanto, continuam por aí, ludibriando com processos e artimanhas, com artifícios nem sempre irrepreensíveis, querendo manter-se na liderança, quando já não conseguem mais apoio livre da opinião pública. Hoje é comum ouvir-se falar que em tal Município, o candidato fulano " fechou " com o candidato beltrano, como a querer significar que a vinculação está feita, a " dobradinha " consumada e a barganha, incluindo cifrões, perfeita e acabada.

A vinculação de votos importa, também, em desrespeito à Constituição, ao dispositivo que assegura a representação proporcional, total ou parcial, na forma acrescentada pela Emenda editada pelos Ministros Militares no exercício da Presidência da República, mas a verdade é que a Lei Maior assegura a representação proporcional dos partidos políticos.

O voto vinculado, já se disse, implica na manutenção das velhas oligarquias partidárias. É sabido que, ainda hoje, no Brasil, como quase em toda a parte do mundo, a não ser quando se trata de partidos de ideologias, o voto é dado, geralmente, ao cidadão da simpatia, ou da confiança do eleitor. Nós não temos partidos de ideologia; como não temos partidos totalitários, de qualquer índole, onde o indivíduo vota na agremiação e não no cidadão propriamente dito. Vota-se no cidadão, na pessoa com a qual se conversa; naquele candidato que se apresenta com maior grau de simpatia. Assim, o voto é dado ao cidadão e a vinculação obriga à manutenção da oligarquia, porque o eleitor para votar num candi-

dato da sua simpatia, terá de votar nos outros daquele mesmo partido, sob pena de anularem o voto que ele pretendia dar a seu candidato. Não poderá votar, com a vinculação, num candidato a Deputado Federal do MDB e num candidato a deputado estadual da ARENA pois a anulação será fatal, mesmo que os dois candidatos em causa sejam os melhores, em quaisquer termos, para a comunidade ou para a representação popular da circunscrição.

Se um eleitor pretende eleger um deputado pelo MDB, terá, por via de consequência de estender o seu voto a um indivíduo em quem ele não tencionava votar. Daí a razão pela qual o voto vinculado conserva as velhas oligarquias partidárias que, embora sentindo chegada a sua hora de se retirarem do palco, querem permanecer, através de artifício eleitoral.

A política brasileira é um rio estreito, de margens arenosas, sem vegetação. Não há, ao menos, um outro partido, onde os independentes e aqueles que não quiserem fazer oposição sistemática ou prestar apoio incondicional, possam abrigar-se. Nessas condições a vinculação de votos não só contraria a Constituição, como engana, como escamoteia a própria Revolução. Fere a Constituição, porque ela impõe, expressamente, a representação partidária proporcional. Se se transforma, entretanto, se se vincula toda a votação, essa votação, de proporcional, passará a ser majoritária. Basta uma simples maioria para que toda representação seja adjudicada ao partido que, pelas circunstâncias de favorecimento, terá de arrastar um maior número de votos vinculados; engana a Revolução e ilaqueia a boa fé dos que pretendem renovar, por isso mesmo, porque impede a renovação das lideranças, impede o surgimento de novos valores, para que se conservem nos postos aqueles que propriamente não os vêm desempenhando, confundem os interesses da representação popular com os da sua própria representação. Aqueles que dominam os partidos, oligarquicamente, com a sua máquina montada, não permitirão o surgimento de novos nomes.

O voto vinculado não só é um absurdo, não só é inconstitucional, mas

representa, também, um golpe de morte, às vezes lenta, na vida do partido minoritário nas suas pretensões de representação popular. A vinculação de votos transforma, em prazo não muito longo, em unipartidarismo o bipartidarismo imposto e em vigor.

É preciso, então, que se libere, que se quebre esse círculo que afeta, que favorece, apenas um lado e estigmatiza o outro. É preciso que se libere, que se facilite a formação partidária, a fim de que novas correntes surjam e os que formarem novas agremiações partidárias não venham, de antemão, rotulados de homens de oposição, sofrendo, por conseguinte, as pressões naturais de tal posição, ou rotulados de elementos governistas, condenados ao conformismo com todas as medidas, ainda que contrárias aos interesses dos seus representantes.

Mas, há uma fórmula decente, criteriosa, honesta, lógica para a vinculação. Não a que se encontra no código eleitoral. Esta é para defesa dos interesses pessoais, não para a defesa dos interesses públicos. A vinculação decente, honesta, lógica, que se pode fazer e se deve fazer, substituindo a existente, para que restaurada a ordem democrática, tenha o País governos estáveis, capaz de realizar um programa, é a vinculação por espécie, esferas ou planos de eleição. Vinculação lógica e imperativa é a de vereador com a de prefeito, de deputado estadual com a de governador, de deputado federal com a de presidente da república. Se o Senador continuar com as mesmas funções, também poderá entrar na vinculação. Vinculação por planos. Uma das grandes causas das revoluções, das crises governamentais, entre nós e nos países presidencialistas, é justamente a falta de estabilidade parlamentar que permita ao governo realizar um programa.

Se houver a vinculação entre a câmara e o executivo estadual, entre a câmara e o executivo federal, entre a câmara e o executivo municipal, cada um desses chefes de executivo poderá realizar tranquilamente um programa, porque

tal programa terá sido antecipadamente aprovado pelo eleitorado. Quando alguém votar num determinado candidato para o governo de um Estado, que se apresenta com um programa, terá que lhe dar a base parlamentar, para que ele possa realizá-lo. O eleitor passará a votar num programa, e até certo ponto, despersonalizará o seu voto dando-o conscientemente a determinado cidadão, entre os daquela agremiação ou aqueles que apóiam o programa do seu candidato, escolherá o de sua preferência em concordância com o programa do seu candidato governamental.

Essa, sim, é uma vinculação que deverá ser feita para que ingresse-mos, quanto antes, numa vida pública normal e saiamos desses artifícios, dessas artimanhas, que não aproveitam a ninguém, que depõem contra a vida política nacional e desmerecem os partidos políticos, tornando ridícula a letra constitucional pela facilidade com que foi burlada.

É evidente que não se busca uma expressão matemática, mas desejamos, todos os brasileiros, que se dê ao País uma legislação eleitoral que permita, tanto quanto possível, uma aproximação do que pensam os brasileiros, na formação dos seus corpos representativos, quer na esfera federal, como na estadual e na municipal. Este é o desejo com a esperança de que se reflita, de que se pense no que se pretende fazer para preservar os legítimos interesses nacionais.

De modo que, em última análise, a vinculação é um bem, mas não essa vinculação de artifícios, essa vinculação eleitoreira, essa vinculação de defesa de interesses pessoais. A vinculação justa, honesta, lógica, moral que desejamos e pela qual devemos lutar, é a que permita a formação de uma mentalidade, a formação de uma opinião pública e, conseqüentemente, uma consciência nacional. Por isso, essa vinculação espúria contida no código eleitoral deve ser abolida para que a prática da vida constitucional não desminta a norma da constituição, para que seja dada aos governos, quer federal, estaduais ou municipais, a estabilidade que lhes tem faltado na realização de seus programas.

5.1.1. - SUBLENDAS

Não há exagero em afirmar-se que há uma preocupação na verdadeira reconstrução da teoria do sistema representativo, com base na existência e no funcionamento dos partidos políticos. Saem eles do leito da evolução histórica e do domínio da sociologia para as especulações de Direito Público.

É evidente que não devemos insistir na moderna caracterização do partido político, fato que não escapa a nenhum estudioso. Basta, como já foi feito, salientar em que consistiu o progresso: - na passagem de "associação partidária" à "instituição", até que se integra e influi e predomina na ordem constitucional. Mas, porque avulta o seu papel na vida contemporânea, o mecanismo tende à maior complexidade, a abranger uma soma crescente de funções, a suscitar variados aspetos, como os que se referem à conjura dos interesses personalistas, gregários ou econômicos, à responsabilidade dos líderes, ao processo das convenções e dos pleitos, confundindo, cada vez mais, essas forças poderosas, em que se integram tantas categorias sociais, com a arquitetura dos regimes, a ponto de se entender que o futuro dos partidos acompanha o da ordem política e se igualam os destinos de uma e de outros, quer para a paz e a prosperidade da Nação, quer para a anarquia e o descalabro.

Se os partidos políticos e a democracia representativa se completam, a primeira reflexão inafastável e indiscutível é a de que os inimigos dos primeiros são, forçosamente, os mesmos da segunda.

Se o que caracteriza a cidadania é a atuação individual no formar os órgãos do poder, cada cidadão se situa no centro de três circunscrições de desigual diâmetro: - o município, o estado membro e a União. Quando as três ordens se mantinham de fato diversificadas pelo âmbito de cada uma delas, não colidente com o das demais, a opinião disciplinava-se de maneira diversa em relação às várias categorias de competência.

Na sociedade patriarcal, que prevaleceu com fisionomia própria até a revolução de 1.930, a opinião ordenava-se, naturalmente, em partidos locais. Eram eles a verdadeira expressão da vontade arregimentada. Não era a lei e sim as relações primárias que os criavam. Aliavam-se para as eleições federais e estaduais; mas o contato era superficial e transitório, em torno de uma ficção, e, finda a razão de ser, voltavam às posições antigas.

Desde que o regime representativo se implantou noutras bases, e do desmoronamento das coligações provinciais só restaram feudos de influência circunscrita, fazia-se indispensável o "partido nacional" para que o jogo das facções se praticasse de acordo com o modelo da República.

Mas, é no quadro partidário que nos devemos fixar para melhorar os instrumentos, até em proveito da revisão gradual das atitudes e dos hábitos. Para alcançar no País, uma opinião sedimentada em função das idéias, é um erro imperdoável e criminoso contra o regime democrático destruir ou minar os focos, já existentes, de uma consciência popular formada em torno de solicitações locais de primeiro plano, como campo experimental de conciliação e entendimento.

Se defendemos a existência dos partidos políticos nacionais, com a esperança e a aspiração de que eles desempenhem um papel de equilíbrio favorável ao regime, surge, por outro lado, a necessidade imperiosa de defender a situação local, ou seja, o município, como base sociológica, contra as contaminações deformadoras dos grupos nacionais mobilizados.

Parece-nos que de dois modos principais pode ser feita essa defesa .

O primeiro, pela educação política que diminuirá a área de atrito entre as correntes desavindas. Dirigindo o debate para as teses e questões da esfera do Estado e da União, estaremos demarcando, em contraste, uma zona de armistício onde caiba, desapaixonadamente, o estudo metuculoso e ponderado dos problemas administrativos. Tantos são eles hoje, com a multiplicidade dos pro-

blemas urbanos e rurais e com as novas técnicas de planejamento e execução, que desviar para o seu exame a energia e aplicação dos políticos, constituirá o maior auxílio que se poderá prestar ao regime partidário. O que o homem comum espera, hoje, do seu representante é o benefício concreto ou palpável, para não se enganar do peso da sua palavra nem se desencantar com o esquecimento das promessas, ouvidas às vésperas das eleições. Assim, nascerão a tolerância para as opiniões alheias e até para os erros de boa fé, e intolerância para o hábito da formação de clientelas à sombra do poder.

A outra maneira de imunizar as comunas dos males já diagnosticados será dar nova estrutura (para funcionamento efetivo) aos nossos partidos políticos de modo que as suas verdadeiras bases sejam as convenções municipais. Haveria, assim, uma inversão da situação atual, na qual os partidos continuam a deliberar segundo a preferência de suas cúpulas. Isso traria o mérito lógico de reconciliação, desde que restituiria às fontes da sociedade política a perdida eficiência. E desde que o pensamento integrador fosse originário das primeiras formações citadinas, seriam elas as alavancas naturais dos órgãos superiores e imprimiriam às convenções municipais, sem os constrangimentos oriundos de ordens superpostas, a autenticidade das suas manifestações diretas. Isso se ajusta, como uma luva, ao moderno conceito de representação política. O ocupante de um cargo eletivo recebe a investidura primária do povo, e a secundária do partido. A organização partidária, destarte, assume irrecusável importância, qualquer que seja a função exercitada pelo mandatário.

Além disso, o eleitor comum, nos nossos dias, com a agressão cotidiana e inteligentemente dirigida dos meios de comunicação, também sabe que o que faz com o seu voto pode ter um efeito direto em alguns *outputs* importantes do governo em termos de reivindicações coletivas ou comunitárias, e pode avaliar ou sentir os *outcomes* na sua própria vida ou no seio da sua comunidade.

Outro ângulo do problema que interessa vivamente ao tema proposto, con

siste no fato de que temos vivido, nessa matéria de organização partidária sob a inspiração de falsos meios, um deles, senão o mais importante, é o de que os partidos nacionais são necessários para resguardar a unidade brasileira. Mas, como bem acentua o mestre NESTOR DUARTE "a unidade brasileira é coisa que jamais padeceu de sustos e perigos neste país; realiza-se independente da nossa vontade, da intervenção do Poder; é um milagre brasileiro" (Estudos Constitucionais, pag. 13).

Por outro lado, critica-se a multiplicidade dos partidos, ditos nacionais, surgindo a necessidade de reduzir o seu número. No entanto tudo foi feito, na lei e na prática, para agravar essa multiplicidade condenável.

A observação acurada do problema leva à constatação de que nunca houve uma cisão de partido nacional. As divergências, raras no âmbito nacional, de tais partidos, jamais deram lugar a uma cisão. Todas as cisões dos chamados partidos nacionais ocorreram nos Estados, em face da inexistência de uma lei que possa comportar as divergências estaduais de modo a evitar a multiplicidade partidária nos Estados.

"Eu hoje defino o partido nacional", enfatiza o Prof. NESTOR DUARTE (Ob. cit. pag. 15), "como o conjunto de legendas nacionais ou um conjunto de proprietários estaduais de legendas nacionais. Cada indivíduo ou grupo de indivíduos tem sua legenda nacional no seu Estado".

A consequência é a de que qualquer divergência que ocorresse levava como caminho único, à procura de outra legenda dos principais "proprietários". E assim se multiplicavam, nos Estados, os partidos à falta de uma solução para essas divergências.

Não se pode negar a importância e a necessidade de que os partidos políticos sejam de caráter nacional. Aliás, o sistema normativo instituído só admite partidos políticos nacionais.

Se os partidos se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, tarefa de tamanha importância não poderia ser deferida a agremiações sem participação ampla na prática do País. Erguidos à categoria de órgãos de segurança e aperfeiçoamento do sistema representativo, que é a base do regime democrático, os partidos políticos não podem deixar de ser nacionais por sua própria destinação.

Por outro lado, se os partidos nacionais também significam, como criação do legislador, esforço para educar, para encaminhar o eleitorado no melhor sentido, que é o dos problemas gerais e não apenas das questões locais, não se deve enfraquecê-los com fórmulas e artifícios que possam, no âmbito estadual e municipal, dar grande prestígio e importância às dissidências que se manifestam em decorrência de defeitos da lei eleitoral ou de lei que visa agasalhar e estimular tais cisões, sob a falsa alegação de preservar a unidade partidária . . .

Quando o partido nacional tem ambiente propício ao seu florescimento, as alas que dentro dele se formam tendem a aglutinar-se em torno de problemas, e, conseqüentemente, em busca de soluções, em torno de linhas mais ou menos ideológicas, no sentido mais amplo da palavra, no sentido de soluções, de programas e de indicações mais gerais. Mas, como no País ainda temos regiões sociológicas e eleitoralmente arcaicas, é possível desajustamentos favorecendo dissidências locais. Não temos ainda partido político nacional completamente desenvolvido porque não deixamos de ter partidos nacionais atendendo a esses problemas de ordem puramente local.

A possibilidade, porém, de que a lei permita a manifestação de tendências dentro do partido é necessidade urgente e imediata. E essas tendências se manifestarão conforme o ambiente apresente características mais arcaicas ou mais modernas, segundo linhas tradicionais da política estadual, ou segundo linhas mais modernas de política ideológica, de diferenciação ideológica.

O importante para isso parece-nos a necessidade imperiosa de que o partido tenha organização interna democrática, porque a única maneira de permitir que essas tendências se manifestem, tal como existem e não como o legislador gostaria que existissem, é dar-se organização democrática aos partidos de modo que as tendências possam realmente manifestar-se dentro dos mesmos.

Além da organização democrática interna dos partidos, é absolutamente indispensável para evitar o fracionamento partidário em consequência dessas ocorrências, a adoção de outras providências legislativas destinadas a fortalecer a unidade partidária, desde que se assegurasse a existência de partidos políticos autênticos desde a sua formação até o seu conteúdo programático.

No quadro da realidade brasileira, o exagerado pluripartidarismo, cujas condições de existência já foram fixadas, abuso de legendas, anarquia eleitoral, fraude, corrupção, inexpressividade da votação de alguns partidos, tornavam o sistema eleitoral insustentável, sendo, em consequência, extinto pelo Ato Institucional nº 2 de 27 de outubro de 1.965. Em consequência, surgiu um novo regime implantado pelo Ato Complementar nº 4 de 20 de novembro de 1.965, que estabeleceu um prazo para que os membros efetivos do Congresso Nacional promovessem a criação de organizações com atribuições de partidos políticos. As condições impostas, excessivamente rigorosas, para a criação de um partido político, determinaram, como já o foi demonstrado, a organização de um bipartidarismo artificial e inautêntico.

Esse bipartidarismo instituído sem nenhuma base ideológica abrigava no seu seio correntes antagônicas e adversários ainda irreconciliáveis em suas bases eleitorais.

Buscando a acomodação, que se sabia de antemão impossível, foi criado o instituto da sublegenda com a finalidade de conciliar, dentro de cada partido, as tendências apontadas. Implantada em vários atos institucionais e comple-

mentares, culminou com a lei nº 5453 de 14 de junho de 1.968.

Se o objetivo foi o de assegurar a unidade partidária, abrigando as várias correntes heterogêneas agasalhadas no bipartidarismo oficial, a sublegenda mostrou-se totalmente inconveniente para tal objetivo.

Na prática, tal sistema demonstrou que na época das eleições a ARENA e o MDB, não raro, lançavam dois ou três candidatos para disputar o mesmo cargo visando conciliar e evitar brigas internas. Logo após a apuração do pleito, todavia, rompia-se essa precária convenção. A partir daí a sublegenda, vencedora esforça-se para manter a sua liderança e sufocar as tendências ou correntes que formaram a outra ou as outras sublegendas e que, muitas vezes, mercê da soma de votos consentida, contribuíram para a sua vitória no pleito.

É preciso, então, destacar que a sublegenda representa, em votos, parcela significativa para a consolidação do resultado final. Eis a razão pela qual a sublegenda é uma solução artificial, pois, antes de fortalecer a unidade partidária, fomenta, estimula e é a grande causa das divergências internas dentro de cada partido, e já demonstrou ser um expediente pouco adequado e totalmente inconveniente, pois tira a autenticidade de representação, proporcionando cisões entre as lideranças de um mesmo partido.

Desejável, assim, uma reformulação nesse mecanismo de sublegenda, não para aperfeiçoá-la porque é inadequada e inconveniente, mas para suprimi-la tornando possível a realização de um regime partidário responsável, coerente e representativo, requisitos fundamentais para o fortalecimento da democracia. Impõe-se, assim, que seja liberada a existência do pluripartidarismo previsto na Constituição, com as garantias necessárias contra a multiplicidade de partidos do regime anterior.

O sistema de sublegendas desmoraliza a vida partidária, obrigando a entendimentos e conchavos que não purificam a atividade política. Pode aparen-

tar uma coordenação partidária. Mas, não passa da aparência. Tanto faz que os grupos se degladiem com o apelido de sublegenda ou sob a denominação de partidos autônomos. Quando se proclama e se sente a necessidade de combater a multiplicidade partidária do regime anterior, o que se busca não é a supressão de rótulos partidários, mas a coordenação de forças políticas verdadeiras e autênticas, e a eliminação de fatores pessoais de desentendimento e divisão.

A sublegenda que aí está, como um fantasma contra a unidade partidária, vale, apenas, como um instrumento de maior comodidade para a manifestação de dissidências, o que não pode deixar de influir como estímulo ou facilidade para a divisão das forças partidárias, quando o desejável seria o contrário, ou seja, a coordenação dos interesses e das reivindicações econômicas, sociais e políticas no menor número possível de entidades autônomas.

No Uruguai, por exemplo, há um dualismo partidário fundamental e tradicional. Nos dois partidos se formam facções que se utilizam da sublegenda, da *sublema* (Ley de Lemas nº 9.831 de 23/5/39), mas, segundo a lei uruguaia (Vide LINARES QUINTANA, Los partidos políticos, pag. 537) a autorização para o uso da sublegenda deve vir do partido, que tem direito à legenda. Pressupõe, sempre, um entendimento, a permanência de uma ligação partidária que continua depois da eleição.

Não se poderia, portanto, estender a solução uruguaia ao caso brasileiro onde as dissidências se fazem mais hostis aos próprios partidos que aos adversários da véspera ou aos adversários do pleito eleitoral.

A conclusão, dentro da nossa experiência política é a de que a sublegenda não pode ser invocada por inconveniência, pela feição violenta da luta partidária.

Entre as funções de um partido político, no regime democrático, destaca-se aquela de orientar, ordenar e disciplinar a opinião pública, pôr diante

dela, em termos de esclarecimentos e informações, as questões de interesse geral, objeto de opção. Pela Lei nº 5453 ficam os partidos políticos reduzidos a simples máquinas de, sem ideário e disciplina, fazer candidatos que se distinguirão pouco pelas idéias e muito pelas ambições.

Há, ainda, a observar que pela lei, daí também flui a sua grande inconveniência, não é admitida a sublegenda como remédio heróico de contornar, em instância última, uma profunda divergência no partido, face a um determinado episódio eleitoral, e sim, como instrumento de ação prévia para estimular a divisão, ao sabor dos interesses pessoais e transitórios.

E o que é mais sério:- enfraquece-se demasiadamente a autoridade dos dirigentes, volta-se ao regime - ainda que camuflado - da inflação ou multiplicidade de partidos, deturpa-se a instituição do voto levando o eleitor, não raro, a votar num candidato para cargo singular e concorrer para a vitória de outro, decreta-se, enfim, a falência do regime partidário instituído na Constituição.

Sem ser, na realidade brasileira, um partido político, a sublegenda, como se verá, tem todos os direitos e prerrogativas das agremiações partidárias, apresentando-se no panorama brasileiro como um autêntico caso de hermafroditismo eleitoral.

Se derivarmos a nossa análise para o lado constitucional haveremos de constatar que a sublegenda, além de inconveniente e inadequada ao fim a que se destinou, fere a norma da Lei Maior.

A sublegenda foi instituída em caráter definitivo, pela lei nº 5453 de 14 de junho de 1.968, sem falar nos atos institucionais e complementares que a ela se referiram em caráter permissivo.

O próprio AC-4 facultou para as eleições diretas a serem realizadas em 1.966, o registro de candidatos em sublegendas (art. 6º) adotando o modelo

uruguaio, eis que mandava respeitar o disposto no documento constitutivo de cada organização; no mesmo sentido, o AI-3 (art. 4º § 1º); o AC-7 (arts. 3º, 6º, 6º §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º); o AC-25 (art. 1º); AC-29 (art. 3º, parágrafo único).

No dia anterior à vigência da Constituição de 1.967, o AC-37 estabeleceu, limitações no tempo, a sublegenda, com aplicação automática mediante simples requerimento assinado por um terço dos membros da Comissão Diretora que tivesse competência para fazê-lo.

A Constituição de 1.967, sob cuja égide foi votada e sancionada a mencionada lei, não autorizava a distorção feita nem o artifício criado no sistema eleitoral. O art. 149 inciso VII disciplina e impõe, em uma enumeração de caráter taxativo, os requisitos para a organização e funcionamento dos partidos políticos.

A lei nº 5453 de 14 de junho de 1.968 fere, frontalmente, tal dispositivo da Lei Magna. Não basta o argumento de que o art. 173 do Título V das Disposições Gerais e Transitórias determinou a sua aprovação, com exclusão de apreciação judiciária, os atos praticados pelo Governo Federal com base nos Atos Institucionais nºs 1, 2, 3 e 4 e nos respectivos Atos Complementares, e, ainda, os atos de natureza legislativa expedidos com base naqueles provimentos.

Em primeiro lugar, se já existia a aprovação taxativa das Disposições Gerais e Transitórias da Constituição de 67, irrelevante, inoportuna e desnecessária foi a lei 5453. Mas, se na vigência da Carta de 67 foi elaborada, votada e sancionada, não o foi em decorrência de nenhum ato institucional ou complementar, razão pela qual dever-se-ia conter nas normas constitucionais o que evidentemente não ocorreu. A sua inconstitucionalidade é flagrante. Se usarmos do mesmo cotejo com a Emenda Constitucional, com pequenas variações de percentuais, no que tange à organização dos partidos políticos, permanece a inconstitucionalidade inafastável.

Aliás, a Exposição de Motivos do ex-Ministro Gama e Silva, não deixa margem a qualquer dúvida, ao encaminhar o projeto de lei que institui o sistema de sublegendas. A própria Mensagem nº 223/68 (nº 16 de 1.968 CN) do ex-Presidente Costa e Silva também é bastante clara (Diário do Congresso Nacional, II, pag. 1249, 26/4/68).

Da exposição de motivos merece destacar, em abono da arguição de inconstitucionalidade:-

" De outro lado, foi dado às sublegendas o mesmo tratamento, no exercício de direitos e prerrogativas que a lei confere aos Partidos Políticos, estabelecendo, ainda, princípios para a determinação dos eleitos dentro das normas que melhor atendam ao sistema ".

Vê-se desse trecho, que é o mais importante da citada exposição de motivos, que a instituição da sublegenda, não obedeceu à Constituição e, por uma lei ordinária, modificou o sistema representativo previsto na Carta Magna.

O anteprojeto apresentado foi aprovado pelo Congresso Nacional com o substitutivo do Deputado Raimundo Brito (Parecer nº 27 de 1.968 C.N., in Diário do Congresso Nacional, II, pag. 1.749, 23/5/68), o qual com os vetos opostos, porém mantidos (D.C.N. pags. 941/943 de 3/10/68), transformou-se na atual lei nº 5453.

A Constituição em seu art. 149, inciso VII impõe para a organização e funcionamento de um partido político:- 10% do eleitorado que haja votado na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 2/3 dos Estados, com um mínimo de 7% em cada um deles, 10% de deputados em um terço, no mínimo, dos Estados, e 10% de senadores.

A Lei nº 5.453, instituindo a sublegenda, no máximo de três, nas e-

leições de Governador e Prefeito, desrespeitou o inciso constitucional mencionado desde o parágrafo único do art. 1º, que definindo as sublegendas, considera-as listas autônomas de candidatos concorrendo à mesma eleição. Isso é prerrogativa específica do partido político.

Depois, estabelece a instituição da sublegenda pela convenção partidária estadual ou municipal; exige como quorum para a convenção, mais da metade dos convencionais e 10% dos convencionais para fazer as indicações; os nomes indicados, serão considerados candidatos em sublegendas desde que obtenham cada um deles, o mínimo de 20% dos votos dos convencionais.

Verifica-se, então, que a sublegenda é um partido político na forma como a conceitua e disciplina a lei 5453, mas, em flagrante burla à norma constitucional.

Temos, então, que fica reduzido o âmbito da formação do partido, que pode ficar circunscrito, apenas, como no caso do Prefeito, à convenção municipal; deliberarão para a sua formação, mais da metade, apenas, dos convencionais (as convenções serão instaladas com qualquer número, art. 32 da lei orgânica dos Partidos Políticos), 10% deles farão a indicação e 20% aprovarão.

Seria muito mais decente, e de uma lealdade inatacável se aprovada fosse a emenda nº 77 de autoria do deputado Ernesto Valente, preconizando que "nas eleições proporcionais, havendo sublegendas, cada uma delas funcionará como partido político...". E justifica o parlamentar arenista do Ceará, que a instituição da sublegenda só terá sentido como uma forma de transição para que se possa atingir, democraticamente, a pluralidade partidária prevista na Constituição. (D.C.N., Secção II, pag. 1400, 09/05/68).

Se cotejarmos essas "exigências" com as do texto constitucional de 1.967 veremos a violação flagrante e primária da norma da Carta Magna.

Quando se tratar de eleição proporcional, a inconstitucionalidade é a mesma. A Constituição assegura a representação proporcional dos partidos políticos, dentro, é evidente, dos requisitos exigidos para o seu funcionamento. Na sublegenda, cada uma delas terá direito ao número de lugares numa proporção igual à votação obtida (§ 2º do Art. 4º), observada a norma do Art. 7º. Isso quer dizer que se uma sublegenda foi instituída com a votação mínima, terá direito a 40% dos lugares ou dos candidatos de lista partidária, cabendo os demais lugares às outras sublegendas, e se houver sobras serão atribuídas à sublegenda de nº 1 (§ 1º do art. 7º).

As sublegendas têm direito à representação perante a Justiça Eleitoral, e os mesmos direitos de acesso ao rádio e televisão que gozam os partidos políticos, fiscalização das mesas receptoras, juntas apuradoras e demais atos da Justiça Eleitoral.

Têm direito à distribuição do fundo partidário, e além do delegado especial, poderá ter outros indicados pelos instituidores ou por candidatos.

Todos esses direitos e prerrogativas são privativos dos partidos políticos. A sublegenda deles goza por força de lei, mas não atende o disposto na lei magna para ser partido político.

Que é um partido político para atender situações individuais, interesses pessoais, não pode restar qualquer dúvida, principalmente em face do art. 3º, parágrafo único, letra b, quando considera os 10% dos convencionais que indicaram o candidato como instituidores da sublegenda. Se assim não fosse, o instituidor seria o próprio partido que a abrigou.

Sendo partido político, onde se encontra a personalidade jurídica (149, III)?

Como conciliar a existência de um programa registrado no Tribunal Su-

perior Eleitoral, que permita uma atuação permanente?

Esse programa não pode ser o do partido onde foi instituída porque o sistema surgiu justamente para agasalhar dissidências ou cisões. E quem o deixa claro é o próprio Deputado Raimundo Brito, relator do projeto na Comissão Mista:

"Vozes autorizadas, por então, se ergueram no seio do Congresso Nacional, clamando por uma providência que, mantendo a unidade dos partidos nacionais, pondo-os a resguardo dessas dissensões internas, inevitáveis nas esferas estadual e municipal, viesse, entretanto, ao mesmo tempo, ensejar aos rebelados e discordantes do próprio partido, a maneira legal de exprimir suas queixas e fazer prevalecer suas opiniões, a salvo das represálias de autoritarismo, eventualmente exercido pela direção partidária.

Um meio de acomodar brigas de irmãos, sem sacrifício da autoridade paterna." (Parecer nº 27, de 1.968, C.N. - Diário do Congresso Nacional, Seção II, pag. 1750, 23/05/68).

A "autoridade paterna" põe os filhos na arena, a brigar, a lutar, para depois abraçar e premiar o que demonstrou ser o mais forte e vencedor da batalha...

Que a sublegenda não tem âmbito nacional, o próprio art. 1º da Lei 5453 deixa perfeitamente definido.

Por outro lado, se é um partido político de fato, e podem ser insti-

tufdas até três sublegendas, viola a proibição constitucional das coligações partidárias.

No que tange às eleições para Governador (cessados os efeitos da Emenda Constitucional nº 2, de 09 de maio de 1972) e para Prefeito, o dispositivo do art. 12 da lei 5453, que autoriza a soma dos votos das sublegendas dos candidatos do mesmo partido, não guarda, irrecusavelmente, fidelidade à Constituição que prescreve, para ambos os casos, o sufrágio universal, o voto direto e secreto.

No que se relaciona a Governadores e Prefeitos, com a soma de sublegendas, o voto direto transfere-se do candidato, como quer a Constituição, para o partido. Sendo, justamente, a soma das sublegendas o princípio que informa o diploma legal, é evidente o seu comprometimento.

Neste trabalho em que procuramos examinar o sistema eleitoral e o regime partidário brasileiros, imbuíu-nos a intenção de ressaltar a importância deles no Estado democrático, bem assim, mostrar as distorções entre o texto constitucional e a vida política, para que o tempo permita verificar o papel que as novas agremiações com atribuições de partidos políticos desempenharão à medida que surgirem problemas relevantes. Um deles é a influência que os grupos de controle exercem na vida política deste País, bem como sua atuação no processo político decisório.

O País vive uma época de profundas transformações econômicas e sociais que estão a exigir um amadurecimento político. É preciso despensalizar os interesses e terminar de uma vez com a luta interpartidária, provocada pelas sublegendas; pois, interesses nacionais mais importantes existem, e se expressam em programas e projetos de grande significação para o desenvolvimento do País.

É mister e conveniente evitar as lutas partidárias internas, pois, tais fatos passaram a exigir dos políticos uma radical transformação de menta-

lidade e de atitudes para que debilitado não fique, mais ainda, o regime democrático.

Nas duas distorções tratadas nos subcapítulos, o voto vinculado e a sublegenda, fica patente que se não estamos marchando para o unipartidarismo, pelo menos, estamos a passos largos na implantação definitiva daquilo que DUVERGER chama de *partido dominante*, caracterizando um fenômeno mais amplo do que possa ter na terminologia corrente. Na atualidade, o mestre francês considera que o modelo do partido dominante foi estudado e definido sobre o modelo da Índia ou de certos Estados africanos, como um sistema intermediário entre o pluripartidarismo e o partido único. Nesses países existem vários partidos que se enfrentam nas eleições, mas entre eles existe um que é mais importante que os demais e que detém a maioria absoluta das cadeiras legislativas com uma ampla margem de segurança, sem de longe parecer que essa maioria possa desaparecer. Ou seja, como acentua DUVERGER, "que o partido dominante no governo, não encontra maiores obstáculos que um partido único, muito embora deva enfrentar as críticas da oposição; por isso o espírito do sistema é diferente do sistema monopartidário." (Sociologia Política, pag. 331).

O sistema do partido dominante corresponde em certa medida à estrutura das sociedades subdesenvolvidas que sofrem a influência ocidental. As condições do desenvolvimento econômico e da modernização não permitem o funcionamento de um autêntico pluripartidarismo: as tendências intelectuais das elites dirigentes opõem-se, todavia, ao partido único.

O sistema do partido dominante proporciona uma solução intermediária, mas esta não se pode aplicar senão quando o estado das forças políticas é de tal forma que a dominação não se encontre ameaçada.

A inconstitucionalidade demonstrada foi articulada em função da Cons-

tituição de 1.967, pois foi em sua vigência que a lei foi votada e sancionada.

Os argumentos usados servem, em sua totalidade, para o texto da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1.969. Com a mudança, apenas, do percentual estipulado no nº VII do art. 152, a situação permanece a mesma, e a violação ao texto da Carta Magna não desaparece.

Não pode restar dúvida que é necessária e imprescindível a existência de partidos políticos de caráter nacional. Aliás, o sistema normativo instituído só os admite com este caráter, com esta destinação. Por outro lado, num País como o nosso onde não temos, ainda, partido político nacional completamente desenvolvido, é mister que a lei permita a manifestação das tendências existentes no seio partidário como uma forma de purificação não somente do regime partidário, como da verdadeira representação. Mas, tal não pode ser conseguido com o sistema de sublegendas, conforme ficou demonstrado, eis que inconveniente, inadequado e inconstitucional.

Restaria uma alternativa que poderia ser experimentada, isto é, a votação distrital. Note-se bem, a votação por distritos e não a representação distrital.

Com o uso da cédula oficial, da chamada cédula única o processo pode ser usado sem maiores inconvenientes. O certo é que a cédula individual não pode voltar como o determinou o AI-20 para as eleições proporcionais de 1.966. É um retrocesso lastimável no caminho do aperfeiçoamento do nosso sistema eleitoral. A solução deve ser a manutenção da cédula única, com as alterações tendentes a facilitar-lhes a prática. A sublegenda, repetimos, não é o instrumento adequado.

A divisão do eleitorado por distritos, com um ou alguns poucos candidatos em cada um, já foi lembrada muitas vezes e inúmeros foram os projetos que tramitaram ou deram entrada no Congresso Nacional. Mas, todos apresentavam um defeito capital que era o de impor o sistema majoritário em flagrante choque

com o texto constitucional. Em 1958, o Senador MILTON CAMPOS apresentou um projeto de conciliava o sistema distrital ou paroquial com a representação proporcional. (Diário do Congresso Nacional, Secção II, pag. 2.729, 26/11/60).

No regime eleitoral vigente, vem se tornando insuportável a emulação entre os candidatos do mesmo partido. Os pleitos são espetáculos de desarmonia entre correligionários, comprometendo a coesão partidária. Se os partidos são, constitucionalmente, essenciais ao regime, urge fortalecê-los pela homogeneidade, e não dividi-los pelas lutas internas. A adoção da votação por distritos poderia ser uma alternativa a ser experimentada, sem os prejuízos e inconvenientes das sublegendas. Com a adoção da votação por distritos o partido funciona, transformando cada candidato em colaborador dos outros, dentro da mesma agremiação, e, está só tem a lucrar.

A aglutinação eleitoral e partidária é mais simples, uma vez reduzida a pequena área. Com isso torna-se mais fácil a eleição e não haverá dificuldade em se encontrarem candidatos, livres de despesas eleitorais e dos incômodos de uma atuação que, pelo sistema vigente, tem de se desenvolver em pontos distantes do território estadual.

A implantação do sistema permite que qualquer cidadão prestigioso e estimado em sua região ou em sua cidade, possa candidatar-se sem maiores sacrifícios ou constrangimentos.

É mais uma técnica eleitoral do que um sistema de representação. Mas, não padece dúvida de que a votação, aproximando o eleitor do candidato, se torna mais autêntica.

Se forem bem orientados os partidos políticos, a crescente compreensão do povo não impedirá que sejam votadas nos pequenos distritos as grandes figuras, em torno das quais se congregue a opinião pública local, refletindo a opinião nacional sadiamente orientada pelos partidos. Mas, como quer que seja, a

preferência pelos homens do lugar; se pode prejudicar, hipoteticamente, o brilho da representação, assegura-lhe, por outro lado, autenticidade e legitimidade profundas, que contribuem para fortalecer o regime democrático representativo, através daqueles "gênios invisíveis da cidade" a que se refere GUGLIELMO FERRERO.

Pode ser feita, tranquilamente, a conciliação entre a votação por distritos e o sistema proporcional sem tocar no texto constitucional, principalmente, agora, na vigência da Emenda Constitucional nº 1. Pode-se adotar uma técnica de votação que facilita o uso da cédula única. Com isso, prestigiam-se os partidos, sem se lhes permitir o despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda. Caminha-se para a verdade eleitoral, e, sobretudo, simplifica-se a missão do eleitor, que deve ser, em última análise, a preocupação dominante do legislador. E, as eleições ganhando maior naturalidade, serão mais autênticas e darão maior solidez e maior legitimidade ao governo democrático.

As soluções políticas nunca são perfeitas e suscitam sempre um exame comparativo das vantagens e desvantagens. A alternativa apresentada vale como um convite à reflexão depois da qual poderá ser decidido se convém ou não à realidade social brasileira.

Uma advertência preliminar, porém capital, deve ser feita de logo. A adoção da votação por distritos com um bipartidarismo como o que temos pode ser perigosa, sobretudo se introduzido for o sistema majoritário, em lugar do proporcional, pois abrirá caminho para o Partido único, como acontece nos países comunistas.

No atual sistema bipartidário, por falta de estrutura na nossa ordem política, a votação distrital viria possibilitar o enfraquecimento da oposição, das correntes minoritárias em geral. A introdução do distrito só deveria ser

feita dentro da tese da proporcionalidade, com existência de vários partidos, ou seja, quando atenuado for o rigor estabelecido para a organização e funcionamento do pluripartidarismo estabelecido na Constituição.

Estabelecido o pluripartidarismo, sem o excesso de dispersão do regime anterior a 1.964, seria mais fácil manter-se o sistema proporcional e se justificaria a introdução dos distritos dentro da tese da proporcionalidade e o Congresso seria efetivamente o reflexo das tendências mais representativas das preferências do povo.

No momento já se discute muito a adoção da votação distrital em um debate não muito aberto à opinião abalizada dos especialistas. Mas é necessário que esse debate tome como centro de atenções e de reflexões o problema do pluripartidarismo e do sistema proporcional para que se tenha em mente todos os perigos de condução ao regime monopartidário como vem acontecendo em muitos países do chamado Terceiro Mundo e em países de organização comunista, bem como de facilitar a manutenção das velhas oligarquias, criando obstáculos, em consequência, à renovação política desejada por todos.

5.1.2. - COLÉGIO ELEITORAL

Para que possamos analisar o assunto, tomemos, apenas, como ponto de partida o texto da Constituição no qual se encontra normatizado o Colégio Eleitoral para a eleição do Presidente da República.

A Constituição de 1.967 estabelecia, contrariando a nossa tradição republicana, a eleição indireta para o cargo de Presidente da República por meio de um colégio eleitoral. O dispositivo vem repetido na Emenda Constitucional nº 1, remetendo ambos os diplomas à lei complementar a regulamentação da organização e funcionamento do mencionado colégio eleitoral.

Não cabem neste trabalho as razões veiculadas pelos partidários das eleições diretas ou das eleições indiretas. Apenas, advertências lembradas por eminentes homens públicos, eméritos constitucionalistas, políticos fiéis ao movimento militar de março de 64, no sentido de que como afirma o Senador MILTON CAMPOS "aos que alegarem, com boadose de procedência, o risco da corrupção da eleição direta pela demagogia, lembrarei que também a eleição indireta pode corromper-se em oligarquia" (Testemunhos e Ensinamentos, pag. 249). Mais agressivo, mais incisivo do que o mestre MILTON CAMPOS, foi o Senador AFONSO ARINOS, em discurso pronunciado no Senado por ocasião da discussão do projeto de constituição remetido pelo Poder Executivo. Referindo-se às eleições indiretas, o ilustre mestre de Direito Público, depois de penitenciar-se pela rispidez excessiva de suas palavras declarou:-

" Vai-se instituir no Brasil um sistema de governo oligárquico. Não é uma eleição indireta que se vai fazer; eleição indireta é coisa diferente.

.....

Vai ser uma eleição menos que censitária. Eleição censitária é aquela que se processa através de um eleitorado reduzido por motivo de natureza econômica. O que se vai processar é uma eleição oligárquica, eleição saída de um eleitorado composto de um colégio eleitoral, constituído de uma oligarquia para manter o predomínio de uma situação militar.

.....

Portanto o que existe nos Estados Unidos é uma eleição direta em dois graus; não é eleição indireta. E o que vai existir aqui é eleição direta procedida por um colégio eleitoral reduzido ao

extremo de uma oligarquia. O que se vai instituir nesta Constituição é o maquinismo de uma oligarquia militar." (Anais da Constituição de 1.967, v.III, pags. 56/58).

Mas, como dizíamos, a norma constitucional remeteu à legislação complementar a regulamentação da organização e do funcionamento do Colégio Eleitoral. No início da sessão legislativa de 1.973 foi apresentado um projeto de lei complementar sobre o assunto de autoria do deputado Marcelo Medeiros, aprovado pela Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados. No interregno entre a sua aprovação por aquela Comissão e a aprovação pelo Plenário, o Chefe do Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a respectiva Mensagem encaminhando proposição semelhante, a qual veio a converter-se na atual Lei Complementar nº 15 de 13 de agosto de 1.973, publicada no Diário Oficial da União do dia 15 do mesmo mês. O projeto oriundo do Executivo foi aprovado quase que integralmente, pois das 46 emendas apresentadas, somente duas foram aceitas pelo Relator, e, ambas referiam-se a problemas de redação.

Mas, o que interessa ao objeto deste estudo é verificar a compatibilidade entre essa Lei Complementar e o texto da Constituição. A lei repete em seu artigo 2º o dispositivo constitucional que fixa a norma no sentido de que o colégio eleitoral seja composto dos membros do Congresso Nacional e dos delegados das Assembleias Legislativas dos Estados.

O seu ponto crucial, e onde, ao que parece se encontra uma inconstitucionalidade, ou até um esquecimento das advertências daqueles ilustres revolucionários, é o § 1º do art. 8º quando declara que "considerar-se-ão eleitos delegados os candidatos que, dentro da chapa mais votada, obtiverem maior número de sufrágios". O dispositivo, assim, torna evidente que os delegados serão eleitos exclusivamente pela chapa mais votada. Em outras palavras, afastada foi a representação da minoria.

O sistema representativo está inscrito na Constituição e constitui pedra angular do regime político. O dispositivo mencionado é inconstitucional e injurídico, atentando contra o conceito mesmo do sistema representativo.

O sistema representativo vem expresso em vários princípios da Lei Maior: - no art. 1º quando afirma que o Brasil é uma república federativa sob o regime representativo; no art. 10 ao obrigar a preservação da forma republicana representativa sob pena de intervenção federal nos estados membros; no art. 152 quando estabelece que a organização e o funcionamento dos partidos políticos terão como um dos princípios o regime representativo; no art. 30, parágrafo único, letra a, assegurando aos partidos políticos a representação proporcional na constituição de comissões; no art. 148 ao estabelecer o sistema eleitoral garante a representação proporcional dos partidos políticos.

É desnecessário conceituar o sistema representativo para a demonstração da inconstitucionalidade do referido dispositivo da Lei Complementar. Basta que se atente que ele como está redigido, suprime, simplesmente, o direito da oposição eleger representantes seus nas Assembleias Legislativas, eis que de acordo com o art. 8º § 1º, somente serão eleitos os candidatos mais votados da chapa majoritária. A lei complementar, portanto, num simples parágrafo destrói e ignora a garantia constitucional de representação da minoria.

Por outro lado, suprimir uma das parcelas do povo, a minoria, da representação das Assembleias Legislativas no Colégio Eleitoral mais importante do País, justamente aquele que vai eleger, em nome do povo, o mais alto mandatário da Nação, é desferir golpe de morte no princípio representativo inscrito e resguardado na Constituição. Golpe fatal, no caso inútil. O partido do governo não precisa usar de tais recursos. Tem ampla e esmagadora maioria. Elegerá o candidato que quiser. Não existe a mínima possibilidade, enquanto perdurarem todos os vícios e todas as distorções aqui apontadas, de eleição de outro candidato à Presidência da República que não seja aquele indicado pelo chamado "consen-

so revolucionário" e homologado pela convenção do partido dominante.

A inconstitucionalidade manifesta-se, também, pela violação de todos os dispositivos constitucionais citados anteriormente. De fato. Se os Partidos terão representação proporcional, não pode uma lei estabelecer representação majoritária e excluir a minoria da representação. A lei, principalmente uma lei complementar, tem que respeitar o princípio da representação proporcional. Portanto, sob nenhum pretexto pode uma lei excluir um Partido Nacional da participação da Comissão mais importante, que é justamente o colégio eleitoral que elege o primeiro mandatário da Nação.

Mas, o § 1º do art. 8º além de manifestamente inconstitucional, é injurídico. Injurídico porque contraria toda a teoria do nosso direito público, da qual se afasta e contra a qual se choca. Mais ainda:- infringe normas tranquilas do nosso sistema eleitoral.

Inspirado nos textos constitucionais, o Código Eleitoral estabelece a eleição majoritária apenas para os executivos federal, estaduais e municipais e para os senadores. Essa norma decorre de uma situação de fato. Se a eleição é unipessoal, não pode evidentemente haver proporcionalidade. O mesmo princípio majoritário informou a eleição de senadores. Representantes dos Estados, eleitos alternadamente, um e dois, não poderia também haver proporcionalidade. Só por isso, prevaleceu o princípio majoritário. Em todos os demais casos, entretanto, a regra geral é a da proporcionalidade.

Em se tratando da formação do colégio eleitoral que vai eleger o Presidente da República, é evidente que ele teria de se sujeitar à mesma norma. Negar às minorias das Assembléias Legislativas o direito de participar dessa eleição, significa excluir uma parcela ponderável da opinião pública e do povo na eleição mais importante do País.

Não foi isso, evidentemente, o que o legislador constitucional quis.

estabelecer quando determinou que "o colégio eleitoral será composto dos membros do Congresso Nacional e de delegados das Assembléias Legislativas dos Estados" e fixou expressamente a representação proporcional de "mais um por 500 mil eleitores inscritos no Estado" (art. 74 § 2º). Se o espírito do legislador constitucional fosse o de excluir a representação da minoria, outra seria, fatalmente, a redação do artigo.

Como matriz do poder legislativo, por dedução e coerência, a proporcionalidade é o critério legal e natural para a constituição dos órgãos que tratam, em miniatura, a composição geral das casas legislativas. Reproduzem matematicamente os partidos existentes, na exata proporção do número dos respectivos parlamentares. Em suma, é sagrada a representação da minoria. É essencial do consenso, filho do diálogo, que a tomada de decisões decorra da presença, do concurso e da atuação de todas as correntes políticas, na razão direta de sua força.

O objetivo fundamental do sistema proporcional é garantir a representação das minorias. Sua sensibilidade registra, no dia da votação, até frações ou movimentos da opinião pública. Essa vocação para captar nuances da vontade popular, sendo controlada, é o ponto vulnerável à maioria das críticas ao sistema, por ensejar, por exemplo, o multipartidarismo ou a exagerada proliferação de partidos. Eis porque não há País que perfilhe a proporcionalidade ortodoxa ou absoluta; temperando-a com freios para obviar a atomização dos órgãos democráticos. Remedado absurdo, porém, será pretender compatibilizar o sistema proporcional com a erradicação da minoria.

O reconhecimento, a presença, o peso da minoria, traduzindo o sentir e as reivindicações de ponderável parcela de cidadãos que politicamente a credenciou são essenciais a qualquer órgão que no Brasil se situe na área legislativa. Mais do que constitucional é requisito institucional, peculiar à legalidade democrática, uma vez que é moldé, matriz, princípio informador do Poder Le-

gislativo.

No que tange às Assembleias Legislativas, serão representadas por "delegados", reza o art. 2º da Lei Complementar nº 15. Os delegados farão as vezes, representarão as Assembleias Legislativas. A menção a "delegados" colimou evitar a ida à Capital Federal de todos os deputados estaduais. Mas podem vir deputados estaduais - delegados da ARENA e do MDB -, como poderão estar presentes Senadores e Deputados Federais, delegados, também, de ambos os Partidos. A representação é do Legislativo regional, e não partidária integrada por parlamentares de um só partido. Sublinhe-se que o texto fala em "delegados" e não "delegação", porque esta ainda poderia fomentar a exegese de homogeneidade decorrente de monopartidarismo. Está escrito "delegados", compulsoriamente escrutinados pela proporcionalidade, para que cada Assembleia seja autenticamente representada, como um todo, e não exclusivamente sua parte, ainda que majoritária. A lei complementar nº 15 cria, assim, um hibridismo: - emanção do sistema proporcional, no plano nacional e imposição do sistema majoritário, na esfera estadual.

Em última análise, obviamente, a representatividade, congênita à democracia, é do povo, na globalidade de suas opiniões e tendências principais. O Partido, até etimologicamente, revela a sua incapacidade de representar o todo, a coletividade inteira.

Mas, o próprio art. 8º também é inconstitucional, quando estabelece a votação nominal para a escolha dos delegados das Assembleias Legislativas. Com efeito. A regra geral do sistema eleitoral, expresso no art. 148 da Constituição é a do sufrágio universal, voto direto e secreto, com exceção da eleição para Presidente da República. Em nenhuma parte da Constituição está escrito que a escolha dos delegados das Assembleias se faça por votação nominal.

Neste País já se fez uma revolução, a de 1.930, para garantir o voto

secreto. Desde então não se tem notícia de revelação de qualquer corrente ponderável de opinião, tendente a restaurar a " República Velha ", reduto do voto nominal. Permanece, sem nenhuma dúvida, na doutrina, a convicção de que o voto secreto é a pedra angular do processo democrático de escolha de governantes.

Não há nenhum parentesco entre a escolha de delegados das Assembléias Legislativas ao Colégio Eleitoral e a escolha do Presidente da República por esse Colégio. Regras constitucionais distintas disciplinam as duas matérias. O Presidente é eleito em votação nominal. O Colégio, eleito em votação secreta. Essas são as regras gerais.

Os Senadores e os Deputados Federais são membros do Colégio Eleitoral e foram eleitos por votação secreta. Por voto secreto, consequentemente, devem ser escolhidos os delegados das Assembléias Legislativas.

6. CONCLUSÕES

De toda a análise feita, muitas conclusões podem ser tiradas. Algumas fluem naturalmente da colocação ou enfoque dado. Outras necessitariam de deduções, e de certo modo, escapam à metodologia utilizada, bem como se apresentam como inconvenientes, face às limitações institucionais vigentes que cabe respeitar.

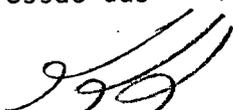
De um modo geral, as principais conclusões são as que se seguem.

1. O direito constitucional é aquele que se aplica às instituições políticas. A lógica jurídica não é suficiente para compreender o rendimento político das instituições. A ciência política se ocupa da significação política das regras do direito; investiga o rendimento político de uma lei, de uma instituição e de um regime. Direito, história e ciência política são matérias vizinhas. Uma estreita colaboração dos juristas e dos historiadores é indispensável.

Já se pode falar de uma *nova ciência política e constitucional* e a alusão feita cresce na medida em que se faz necessário estudar se, em verdade, nasceu uma nova disciplina científica merecedora de semelhante qualificação.

Não há dúvida que novos conceitos e orientações prevalecem hoje na área da ciência do poder, impondo critérios, enfoques e técnicas de pesquisa bem diferentes dos tradicionais e que importam em profunda transformação e grande renovação com referência à posição clássica. Acreditamos, porém, que mais exato do que falar de uma nova ciência política e constitucional é fazê-lo das novas orientações e tendências que no momento atual imperam no âmbito da disciplina, oferecendo uma idéia ilustrativa da envergadura e profundidade da mudança.

Essas novas tendências vinculam, intimamente, campos de investigação que antes eram estudados de modo separado porque uma das notas mais significativas, quanto proveitosas, do movimento renovador é a supressão das fronteiras

reler 

com que artificial e ingenuamente pretendia-se separar o que, em realidade, é inseparável. Do mesmo modo que vão desaparecendo, de fato, os limites outrora e existentes como compartimentos estanques entre a ciência política, a antropologia, a sociologia, a psicologia, a economia, e outras disciplinas afins, hoje, a ciência política e o direito constitucional se integram em uma só e única disciplina.

Isso vem confirmar a afirmação de TIERNO GALVÁN de que a ciência política perde clareza em seus limites e precisão com seu conteúdo, porque se encontra em um período de reajuste e renovação, no qual seu objeto perdeu a firmeza anterior por sofrer suas estruturas uma mudança ainda em processo.

A mudança e a renovação não hão de surpreender o cientista político, já que a vida em si mesma é uma constante transformação que acaba com a morte. Falar de crise da ciência política e do direito constitucional somente é admissível quando se refere a um momento decisivo de sua permanente evolução no curso dos tempos.

Definitivamente, o aporte essencial da jovem ciência política ao velho direito constitucional parece ser o alargamento de seu objeto e o aperfeiçoamento dos seus métodos. Assim, direito constitucional e ciência política não se opõem, mas, concebido como ciência política e, portanto, revigorado, o direito constitucional passa a ser uma ciência política por excelência, fundamental, ao redor da qual gravitarão as demais. Fazer ciência política no âmbito do direito constitucional - o que é uma das palavras de ordem da grande mudança - não significa, no fundo, senão admitir que foi derrubado e transposto o muro que não permitia a comunicação entre a jovem ciência e o velho direito, os quais, hoje, juntos, integram a ciência política fundamental, em estado de constante transformação e aperfeiçoamento.

O direito constitucional atravessa, assim, uma etapa de grande trans-

formação. Estamos assistindo ao lento e trabalhoso processo de acomodação das normas constitucionais à nova estrutura social. Apareceu, como se sabe, com a Revolução Francesa, fruto maduro da burguesia; sofreu o impacto sucessivo das comições sociais para chegar a nossos dias afetado por uma situação crítica, pois, *objetiva reduzir a separação existente entre a norma e a realidade*. O novo direito constitucional há de converter-se em *direito da realidade*.

Hoje, e a medida aumenta dia a dia, as expressões Constituição e direito constitucional perderam muito do seu significado original ou tradicional. Daí resulta que o direito constitucional é, cada vez menos, o direito da constituição, e cada vez mais, o direito das instituições e dos regimes políticos, abrangidos ou não, no texto da Constituição.

O fato do constitucionalista preocupar-se com ciência política comporta conseqüências de extrema importância, não somente quanto à ampliação do campo de estudo do direito constitucional, que inclui não só as instituições políticas regulamentadas pelas normas jurídicas, mas também, aquelas outras que estão fora da esfera do direito: governos de fato, grupos de pressão, opinião pública, etc.

Por outro lado, tal fato gera efeitos notáveis no que tange ao método e às técnicas de investigação, já que as próprias instituições políticas consagradas na Constituição devem ser analisadas não só do exclusivo ângulo jurídico, senão também, e muito particularmente, em seu real e efetivo funcionamento: em sua anatomia e também em sua ideologia.

Talvez em nenhuma esfera jurídica se evidencie tanto, como no direito constitucional, o fato de que o direito é um dever ser existente e permanente, e talvez também, em nenhum campo do direito seja tão grande e profundo o abismo entre a validade e a vigência do direito, pois, em nenhum desempenha tão amplo

papel, o poder normativo do fato e das decisões extralegais, ainda que não necessariamente ilegais.

Quando se afirma que o direito constitucional objetiva ser o direito da realidade, há que atentar-se para três aspectos fundamentais: as bases ideológicas, a constitucionalização dos poderes de fato e as realidades sociais, e o ajuste da estrutura constitucional à situação.

Tudo isso justifica um novo enfoque do direito constitucional, que dá a devida ênfase à análise da realidade, sem que seja subestimada a indispensável referência à ordem jurídica. O direito será sempre a bússola que orientará o pesquisador que se interna no emaranhado dos fatos, evitando que se confunda ou se perca.

2. Além da particular importância científica que reveste a ciência político-constitucional, sua transcendência prática não pode ser desprezada. O conhecimento preciso de seus princípios e regras capacita governantes e governados para o cabal e eficiente funcionamento do regime democrático no qual o povo, sua fonte originária, deve possuir um mínimo de entendimento do mecanismo do qual é peça essencial. Daí a enorme projeção que a ciência política e constitucional tem como disciplina formativa do espírito cívico do indivíduo.

Se a educação há de ter por objeto permitir aos homens compreender o mundo em que vivem, indubitavelmente, a ciência política é essencial para quem queira informar-se dos conhecimentos nacionais e internacionais contemporâneos.

Um governo democrático tem mais chance de prosperar nos países nos quais a ciência política integra a educação geral do que naqueles outros países onde tal situação não é reconhecida, ou, então, é minimizada.

Se a ciência política não é ensinada nas Universidades, os setores mais instruídos da coletividade carecerão da possibilidade de dispor dos conhe-

cimentos que lhes permitem participar eficazmente nos debates políticos; compreender os problemas importantes, resistir e diagnosticar às adulações dos demagogos, às ameaças dos ditadores ou às promessas do impostor, de fazer crítica autorizada aos poderes públicos ou de discernir os critérios que permitam um juízo de valor da ação do governo.

Um bom ensinamento de direito público pode prestar mais serviços à união nacional e à integridade da República, do que todos os apetrechos de guerra e trabalhos da diplomacia. Os resultados não virão, é certo, no dia seguinte. Muitas questões que dividem hoje o País, talvez fossem simplificadas se nas aulas, os jovens fossem familiarizados com simples e boas noções de direito constitucional.

O ensinamento da ciência político-constitucional, em nível primário, resulta indispensável para todos os cidadãos de uma democracia autêntica, que necessitam conhecer com clareza quais são as funções dos órgãos do governo e quais os direitos e deveres que lhes correspondem. Além disso, como disciplina formativa do caráter e do espírito cívico do indivíduo, seu aprendizado, sob governos opressores, pode servir de instrumento para o proselitismo, inculcando doutrinas autocráticas e totalitárias, como o demonstram experiências não muito remotas, servindo, assim, a finalidades absolutamente contrárias às que devem inspirá-la nos países democráticos.

3. Reforma constitucional para assegurar a existência real e efetiva do pluripartidarismo consagrado no texto da Lei Maior. Para criar-se um estado democrático atualizado, de instituições firmes, capazes de garantir o desenvolvimento e a segurança do país em harmonia com a valorização do homem e de seus direitos essenciais.

4. Supressão por inconveniente, inadequado e inconstitucional do sis-

tema das sublegendas, ficando indicada a alternativa da votação distrital, observado o sistema proporcional para que não se suprimam as minorias com a marcha para o monopartidarismo.

5. Supressão do voto vinculado, devolvendo ao eleitor a liberdade de escolha dos candidatos nos quais deseja votar, e para pôr fim às oligarquias partidárias.

6. Se não lograr-se na reforma constitucional a devolução ao povo do direito de eleger, por voto direto e secreto, o Presidente da República, deve-se modificar a Lei Complementar nº 15 naqueles aspectos inconstitucionais que foram apontados.

7. Criar condições verdadeiras para o exercício da atividade partidária autêntica, de modo a que possam ser evitadas distorções e artifícios no sistema eleitoral, a fim de restabelecer a dignidade e a verdade da representação popular em benefício do regime democrático. Forte é o poder que submete suas diretrizes ao confronto das divergências, livre e pacificamente expostas e propagadas.

B I B L I O G R A F I A

A presente relação destina-se, apenas, a documentar as referências bibliográficas, com as indicações relativas às edições das obras citadas ou consultadas que, por amor à brevidade, foram omitidas no texto ou em notas ao pé das páginas.

ACHILLES, Aristheu. Rafzes do pensamento político brasileiro na independência. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1973.

ANAIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1967.

ARRIGHI, Pascal. Le statut des partis politiques. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1948.

ATOS INSTITUCIONAIS, COMPLEMENTARES, DECRETOS LEIS. Curitiba, Imprensa oficial 1969.

ATLEE, Clement. Bases e fundamentos do trabalhismo. Rio de Janeiro, A Noite /s.d./

BARBOSA, Ruy. Comentários à constituição federal brasileira. São Paulo, Saraiva, 1932.

BARBOSA LIMA, Sobrinho. Sistemas eleitorais e partidos políticos. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1956.

BARREA, Jean. As finalidades políticas nos modelos de análise do sistema político. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 6 (2): abr./jun. 1972.

BARRETO, Tobias. Estudos de direito e política. Rio de Janeiro, Instituto Nacional do Livro, 1962.

BERL, Emanuel. La politique et les partis. /s.l./ Ed. Rieder /s.d./

BIDART CAMPOS, G. José. El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960.

BIELSA, Rafael. Reflexiones sobre sistemas políticos. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, Rosario, 1944.

- BONAVIDES, Paulo. Ciência política. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- BONAVIDES, Paulo. Parlamentarismo, presidencialismo e partido político. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 2: jul. 1957.
- BONAVIDES, Paulo. O regime representativo e a democracia. Revista de Direito Público, São Paulo, 3: jan./mar. 1968.
- BRITTO, Luiz Navarro de. Introdução aos partidos políticos. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 10/7/66. Caderno especial.
- BRITTO, Luiz Navarro de. A representação proporcional. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 19: jul. 1965.
- BURDEAU, Georges. Les libertés publiques. Paris, Pichon et Durand, 1972.
- BURDEAU, Georges. Método de la ciencia política. Buenos Aires, Asociación argentina de ciencia política, 1964.
- CAMPOS, Milton. Testemunhos e ensinamentos. Rio de Janeiro, José Olympio, 1972.
- CAVALCANTI, Themistocles. A crise constitucional do nosso tempo. Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro, 4 (3): set./dez. 1961.
- CÓDIGO ELEITORAL E LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR. Rio de Janeiro, Gráfica auriverde, 1972.
- COELHO, Levindo. Depoimento de um velho político mineiro. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 2: jul. 1957.
- COMPORTAMENTO ELEITORAL NO BRASIL. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - Emendas nºs 1, 2 e 3. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1972.
- CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967.

- COULANGES, Foustel de. La ciudad antigua. Buenos Aires, Ed. Albatroz, 1942.
- CORRÊA, Oscar Dias. Os partidos políticos - os sistemas eleitorais. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 5 (3): jul./set. 1971.
- COSTA, Antonio Tito. Natureza jurídica do partido político no Brasil. Revista de Direito Público, São Paulo, 1: jul./set. 1967.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. Democracia e cultura (a teoria do Estado e os pressupostos da ação política). Rio de Janeiro, Forense, 1973.
- DAHL, Robert A. A moderna análise política. Rio de Janeiro, Lidador, 1956.
- D'AMATO, Luigi. Correnti di partito e partito di correnti. Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1965.
- DESFEUILLES, Henri. Le pouvoir de controle des parlements nordiques. Paris, Librairie de Droit et de jurisprudence, 1973.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Secção II. Brasília, Imprensa nacional, 26/11/60
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Secção II, nº 63. Brasília, Imprensa nacional, 26/4/68.
- DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Secção II, nº 79. Brasília, Imprensa nacional, 23/5/68.
- DORIA, A. S. Curso de direito constitucional. São Paulo, Cia. ed. nacional, 1946.
- DUGUIT, Léon. Traité de droit constitutionnel. Paris, Librairie Fontemoing, 1928.
- DUVERGER, Maurice. La democracia sin el pueblo. Barcelona, Ed. Aries, 1967.
- DUVERGER, Maurice. L'influence des systèmes electoraux sur la vie politique. Paris, Armand Colin, 1950.

- DUVERGER, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Barcelona, Ariel, 1970.
- DUVERGER, Maurice. Introducción a la política. Barcelona, Ed. Ariel, 1970.
- DUVERGER, Maurice. Manual de droit constitutionnel et de science politique. Paris, Presses universitaires de France, 1944.
- DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- DUVERGER, Maurice. Sociologia política. Barcelona, Ed. Ariel, 1968.
- ESMEIN, E. Éléments de droit constitutionnel. Paris, Recueil Sirey, 1927.
- ESPINOLA, Eduardo. A nova constituição do Brasil. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1946.
- FAYT, Carlos. Sufragio y representación política. Buenos Aires, Bibliografica Omeba, 1963.
- FERNANDEZ CARVAJAL, Rodrigo. La constitución española. Madrid, Ed. Nacional, 1969.
- FERREIRA, Manoel Gonçalves, Filho. Curso de direito constitucional. São Paulo, Saraiva, 1973.
- FERREIRA, Manoel Gonçalves, Filho. Os partidos políticos nas constituições democráticas. Belo Horizonte, Ed. da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.
- FINER, Hermann. Teoría y practica del gobierno moderno. Madrid, Ed. Tecnos, 1964.
- FRANCO, Afonso Arinos de Mello. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro, Forense, 1960.
- FRANCO, Afonso Arinos de Mello. História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro. Rio de Janeiro /s.ed./ 1948.

- FREIRE, Felisbello. História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, Tip. Aldina, 1894.
- FRIEDRICH, Carl J. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática. p. 251.
- FRIEDRICH, Carl J. Uma introdução à teoria política. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- GONZALEZ CALDERÓN, Juan Antonio. Curso de derecho constitucional. Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft, 1943.
- GREAVES, H. R. G. Fundamentos de teoria política. Rio de Janeiro, Zahar, 1969.
- GUERREIRO RAMOS. A dinâmica da sociedade política no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1: dez. 1956.
- GUETZÉVITCH, B. Mirkiné. Droit constitutionnel international. Paris, Recueil Sirey, 1933.
- HAAS, Ernest B. Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea. Buenos Aires, Intal, 1966.
- HAMILTON, A. et alii. Le fédéraliste. Paris, Giard & Brière, 1902.
- HAURIOU, André & HAURIOU, Suzanne. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris, Montchrestien, 1972.
- O IMPÉRIO DA LEI EM CUBA. Relatório da Comissão Internacional de Juristas. Genebra, 1962.
- IZAGA, P. Luiz. Elementos de derecho público. /s.n.t./
- JIMÉNEZ PARGA, Manuel. Formas constitucionales y fuerzas políticas. Madrid, Ed. Tecnos, 1961.
- JUSTO LOPEZ, Mario. La representación política. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1959.

- KEY, V. O., Jr. Política, partidos y grupos de presión. Madrid, Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1962.
- LAMBERT, Jacques. Os dois Brasís. São Paulo, Cia. ed. nacional, 1971.
- LASKI, Harold J. El gobierno parlamentario en Inglaterra. Buenos Aires, Editorial Abril, 1947.
- LASKI, Harold J. O liberalismo europeu. São Paulo, Mestre Jou /s.d./.
- LASWELL, Harold D. et alii. As elites revolucionárias. Rio de Janeiro, Zahar, 1965.
- LAVAN, G. E. Partis politiques et réalités sociales. Paris, Armand Colin, 1953
- LAVERGNE, Bernard. Suffrage universel et l'autorité de l'état. Paris, Presses universitaires de France, 1949.
- LEAL, Victor Nunes. Ciência Política. Revista Brasileira de Estudos Políticos Belo Horizonte, 3 (5): jan. 1959.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 15. Diário Oficial nº 156 - 15/8/73.
- LEI Nº 5.453. Rio de Janeiro, Gráfica Auriverde, 1972.
- LENOIR, Pierre. Sociologia de la revolución. Buenos Aires, Ed. Claridad, 1947.
- LESAGE, Michel. Les régimes politiques de l'U.R.S.S. et de l'Europe de l'Est. Paris, Presses universitaires de France, 1971.
- LIMA, Hermes. Notas à vida brasileira. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1945.
- LIMA, Hermes. Notas sobre a natureza do poder político. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1: dez. 1956.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. Los partidos políticos en los Estados Unidos de América. Buenos Aires, Depalma, 1943.

- LINARES QUINTANA, Segundo V. Los partidos políticos instrumentos de gobierno. Buenos Aires, Ed. Alfa, 1945.
- LIPSET, Seymour Martin. Alguns requisitos da democracia: desenvolvimento econômico e legitimidade política. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 13: jan. 1962.
- LIPSET, Seymour Martin. Partidos políticos e movimentos sociais. Diálogo, Rio de Janeiro, 5 (2): 1972.
- LOEWENSTEIN, Karl. Political power and the governmental process. Chicago, University of Chicago press, 1957.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la constitución. Barcelona, Ed. Ariel, 1965.
- LÓPEZ PINA, Antonio. Estructuras electorales contemporáneas. Madrid, Ed. Tecnos 1970.
- MABBOTT, J. D. O Estado e o cidadão. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
- MABILEAU, A. & MERLE, M. Les partis politiques en Grande-Bretagne. Paris, Presses universitaires de France, 1972.
- MACABU, Adilson Vieira. A formação do poder - os partidos políticos - o eleito - a representação. Revista de Ciência Política. Rio de Janeiro, 7 (3): jul./set. 1973.
- MANGABEIRA, João. Em torno da constituição. São Paulo, Cia. ed. nacional, 1934
- MANGABEIRA, João. Estudos constitucionais. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1956.
- MARINHO, Josaphat. O diálogo democrático e os problemas nacionais. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1964.
- MARINHO, Josaphat. Institucionalização e estatuto dos partidos políticos. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 9: 1966.

- MARINHO, Josaphat. Lei orgânica dos partidos políticos. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 12: 1966.
- MARINHO, Josaphat. Política e poder político. Brasília, Gráfica do Senado Federal, 1969.
- MARINHO, Josaphat. Revisão constitucional. Revista de Direito Público, São Paulo, 6: out./dez. 1968.
- MEYNAUD, Jean. Introducción a la ciencia política. Madrid, Ed. Tecnos, 1971.
- MEYNAUD, Jean. Les partis politiques en Italie. Paris, Presses universitaires de France, 1965.
- MICHELS, Robert. Os partidos políticos. São Paulo, Ed. Senzala /s.d./
- MILLS, C. Wright. A elite do poder. Rio de Janeiro, Zahar, 1968.
- MILLS, C. Wright. Poder e política. Rio de Janeiro, Zahar, 1965.
- MONCADA, L. Cabral de. Problemas de filosofia política. Coimbra, Armenio Amado, 1963.
- MONIZ SODRÉ. A mocidade na democratização dos povos. Rio de Janeiro, Laemmert, 1969.
- MOTTA, Paulo Roberto. Movimentos partidários no Brasil. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- NEUMAN, Sigmundo. Partidos políticos modernos. Madrid, Ed. Tecnos, 1965.
- OPPENHEIM, F. E. Ética e filosofia política. Bologna, Il Mulino, 1971.
- OSORIO, Joaquim Luis. Partidos políticos do Rio Grande do Sul. Pelotas, Livraria O Globo, 1930.
- OSTROGORSKY, M. La démocratie et l'organisation des partis politiques. Paris, Calman Lévy Editeurs, 1903. v.2.

- PAIVA, Alfredo de Almeida. Regimes políticos e sistemas de governo contemporâneo. Revista de Direito Público e Ciência Política, Rio de Janeiro, 8 (3) : set./dez. 1965.
- PARSONS, Talcott et alii. Sociologia política. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- PEISER, Gustave. L'institutionnalisation des partis politiques dans la République Fédérale Allemande. Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger. Paris, 75 (4): 1959.
- PINTO FERREIRA. Curso de Direito constitucional. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1964.
- PINTO FERREIRA. Princípios gerais de direito constitucional moderno. Rio de Janeiro, José Konfino, 1955.
- PLAMENATZ, J. P. Consentimiento libertad y obligación política. Mexico, Fondo de cultura economica, 1970.
- PONTES DE MIRANDA. Comentários à constituição de 1967. São Paulo, Revista dos tribunais, 1967.
- PRADO KELLY. Estudos de ciência política. São Paulo, Saraiva, 1966.
- PRÉLOT, Marcel. Précis de droit constitutionnel. Paris, Dalloz, 1949.
- RASMUSSEN, Jorgen. O processo político. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.
- RAVIGNANI, José Enrique. La representación proporcional en la actualidad y su adopción en la República Argentina. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960.
- ROMERO, Cesar Enrique. Problemática del partido político. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1961.
- SALDANHA, Nelson. História das idéias políticas no Brasil. Recife, Universidade Federal de Pernambuco, 1968.

- SAMPAIO, Nelson de Souza. Diálogo democrático na Bahia. Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1960.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. Prólogo à teoria do Estado (ideologia e ciência política). Rio de Janeiro, Forense, 1960.
- SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no estado representativo moderno. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais. Imprensa universitária, 1962.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. Régimen de partidos. Madrid, Ed. Tecnos, 1964.
- SIVINI, Giordano. Partiti e partecipazione politica in Italia. Milano, Giuffrè Editore, 1969.
- SODRÉ, Nelson Werneck. Formação histórica do Brasil. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1964.
- SOUTHEIMER, Kurt. Ciencia política y teoría jurídica del Estado. Buenos Aires Editorial universitaria, 1971.
- SOUZA, Sully Alves de. A política nas constituições contemporâneas. Belo Horizonte, Ed. Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1971.
- TIERNO GALVÁN, Enrique. Introducción al derecho político: las transformaciones sociales del derecho político actual. Barcelona, Ed. Bosch, 1958.
- TROPER, Michel. La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française. Paris, Pichon et Durand, 1973.
- TRUSSO, Francisco Eduardo. De la legitimidad revolucionaria a la legitimidad constitucional. Buenos Aires, Editorial universitaria, 1972.
- TUNC, André et alii. Le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique. Paris, Domat Montchrestien, 1954.
- VIDELA ESCALADA, Frederico N. Fundamento jurídico de la representación proporcional. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1961.

WYRWA, Tadeusz. Les républiques andines. Paris, Librairies de droit et de jurisprudence, 1972.
