Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder



Foto: ASCOM TRE-RJ

Vânia Aieta[1]

Advogada especializada em Direito Eleitoral

Assistimos nos dias atuais grandes conflitos políticos resultantes das dificuldades institucionais observadas nas relações entre os poderes constituídos do Estado. Ao se examinar a problemática do papel dos parlamentos no século XX, em virtude da mudança ideológica provocada pelo declínio do Estado Liberal e pelo advento e sedimentação do Estado Social, resta analisar se ainda há lugar para um papel efetivo da instituição *Parlamento* no sistema político dos países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento.

1. Advogada especializada em Direito Eleitoral. Docente do Programa de Pós-Graduação *Stricto sensu* em Direito da UERJ, Professora de Direito Eleitoral da UERJ. Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, Pós-Doutoranda em Direito Político pela PUC-Rio. Presidente da ESDEL (Escola Superior de Direito Eleitoral). Líder do Grupo de Pesquisa do CNPQ *Observatório do Direito Eleitoral*. Editora da Revista BALLOT, especializada em Direito Eleitoral. Email: vaniaaieta@siqueiracastro.com.br. & vaniaaieta@yahoo.it

Os sistemas autoritários, ao serem surpreendidos por crises políticas no cenário internacional, tornam-se insustentáveis em âmbito interno, agravando as já existentes feridas à legitimidade da representatividade.

Desta forma, **a reconciliação dos governados com o Poder** só consegue ser alcançada através de uma ***retomada de legitimidade popular***. Neste mister, o Parlamento consagra-se como verdadeira expressão da vontade soberana[2], mantendo o instinto de conservação dos laços da representatividade dos povos contemporâneos, por ocasião das lesões políticas agudas. Assim, um Parlamento democrático e politizado, urgido pela legitimidade de sua procedência, perfaz-se como o órgão adequado e insubstituível, pelo menos aprioristicamente, na missão honrada de representar os governados[3].

Rezava a Constituição Brasileira de 1824 que o Poder Legislativo era exercido pela Assembléia Geral, formada pela Câmara de Deputados e pelo Senado. Entre as principais atribuições do Legislativo, estavam a legitimação da Monarquia, o estabelecimento do Orçamento, a autorização do Governo a contrair empréstimos e a decisão sobre a organização da Administração Pública. Nas províncias, o Poder Legislativo era exercido pelos Conselhos Gerais, sempre com a aprovação do poder central. As eleições para deputados, senadores e membros dos Conselhos Gerais eram indiretas. Os cidadãos elegiam eleitores que, por sua vez, elegiam os representantes provinciais e nacionais. O sufrágio era censitário. Por isso, para se ter efetivamente direito a voto, era preciso ter renda anual igual ou superior a 100 mil réis; para ser eleito "eleitor", a renda anual deveria ser igual ou superior a 200 mil réis; para ser eleito deputado, a renda anual deveria ser igual ou superior a 400 mil réis; para ser eleito para a lista tríplice de senador, a renda deveria ser igual ou superior a 800 mil réis[4].

---

2. O Brasil, no âmbito da América Latina, desfruta de uma sólida tradição de vida parlamentar, não obstante os hiatos de arbítrio que vitimaram a instituição representativa.

A organização parlamentar pátria, contemporânea ao período doutrinário do liberalismo, gozou da oportunidade política de reproduzir um modelo governativo de inspiração inglesa, de que resultaria o parlamentarismo do Império.

No entanto, malgrado seu início promissor, a instituição parlamentar brasileira tem-se, paulatinamente, enfraquecido, em razão dos vícios que maculam a atuação presidencial de governo, acostumada a obstruir a autonomia da autoridade parlamentar. As mazelas do parlamento brasileiro podem ser explicadas pela análise do próprio *iter* percorrido na formação constitucional do Brasil, notadamente no que se refere a fatos políticos que propiciaram a irrupção de distintos modelos de representatividade, assim como pela identificação dos vícios na representação política, propiciando muitas vezes **"a degola do voto e a decapitação política do representado"**.

Narrativa famosa rememorada por Victor Nunes Leal, em sua obra *Coronelismo, enxada e voto*, p. 229. Refere o autor que ***Pinheiro Machado* respondera certa vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: 'Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito'. A anedota, verdadeira ou não, revela que o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante.**

O modelo de colonização experimentado pelo Brasil, com a divisão do território em capitanias hereditárias, resultou na pulverização do poder político, na fragmentação da autoridade e na regionalização do poder, controlado por oligarquias rurais. O emprego do trabalho escravo e as violências cometidas contra as pessoas negras propiciaram as primeiras formas de resistência popular ao *status quo* (entre as primeiras manifestações de resistência popular à ordem posta pode-se apontar o surgimento dos quilombos).

O ciclo da mineração favoreceu à contestação do domínio colonial e ao Movimento dos Inconfidentes (o movimento dos inconfidentes surgiu como uma tentativa pioneira de sedimentação dos valores constitucionais liberais no Brasil, sendo contemporâneo à própria Revolução Francesa).

Sobre a conjuntura constitucional do Império brasileiro, sustenta Pinto Ferreira, *in verbis*:

"A estrutura ideológica e constitucional do Império brasileiro repousou (...) na infraestrutura econômica da monocultura latifundiária e na técnica do trabalho escravo".

3. Paulo Bonavides, *O Poder Legislativo no Moderno Estado Social in As Tendências Atuais do Direito Público: estudos em homenagem ao Prof. Afonso Arinos*, p. 38.

4. Não se pode deixar de ressaltar que o Poder Moderador, considerado *"a chave de toda a organização política"* (expressão copiada de Benjamim Constant), era exercido pelo Imperador que, através dele, nomeava senadores, convocava e dissolvia a Assembléia Geral, aprovava e suspendia as decisões dos Conselhos Provinciais; suspendia os magistrados; concedia perdão e

O mandato para a Câmara dos Deputados era temporário e durava quatro anos. Para o Senado, o mandato era vitalício, sendo seus membros escolhidos pelo Imperador a partir de uma lista tríplice. Vale ressaltar que os príncipes da Casa Real de Bragança eram senadores natos.

Às vésperas da Proclamação da República[5], o país vivia uma crise econômica aguda, com flutuações no mercado internacional do açúcar e a abolição da escravatura, desestabilizando a economia agrária[6]. A aristocracia rural, sentindo-se espoliada no seu direito sobre a propriedade escrava, engrossou as fileiras do partido republicano[7].

Adota-se o princípio da independência e da harmonia dos poderes constituídos, com sistema presidencialista de governo. Com isso, extinguia-se, por fim, o Poder Moderador do seu papel de controlador dos outros poderes. O Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. A Câmara dos Deputados consagrava-se como a casa de representação popular, sendo composta por deputados eleitos pelo voto direto, com mandato de três anos, garantindo-se um mínimo de quatro deputados por Estado. O Senado, casa de representação federativa, era composto por três senadores de cada Estado, mais três do Distrito Federal, eleitos pelo voto direto, com mandato de nove anos. Aos parlamentares eram garantidas proteções (imunidades) e impostas proibições (incompatibilidade), com o propósito de garantir-lhes condições de independência e imparcialidade[8].

Durante a República Velha, a produção e a exportação do açúcar deram lugar à produção e exportação do café como sustentáculo da economia nacional. Desta forma, as oligarquias rurais do sudeste passaram a exercer a influência política outrora exercida pelas oligarquias nordestinas[9].

Dá-se o início do processo de industrialização, com a concentração de operários no eixo Rio-São Paulo, sendo submetidos à exploração, inclusive de mulheres e crianças, além de sujeitos à violência da repressão policial sempre que tentavam lutar por seus direitos[10].

A ampliação da urbanização faz surgir uma classe média inquieta[11], cujos filhos encontravam perspectivas de realização profissional através das escolas militares e dos cursos jurídicos, pontes para o ingresso na burguesia estatal, civil e militar[12].

---

anistia além de nomear os ministros de Estado.

5. Em 15 de novembro de 1889, com uma parada militar no Campo de Santana, sem a participação popular, Deodoro e a oficialidade revoltada contra o Governo derrubam a Monarquia. O Decreto nº 1, no mesmo dia, proclama *"provisoriamente"* a República e implanta a Federação, com a transformação das Províncias em Estados Unidos do Brasil.

6. Pinto Ferreira ensina-nos que, nesse período, a aristocracia rural, sentindo-se prejudicada no seu direito sobre a propriedade escrava, começa a engrossar as fileiras do partido republicano.

7. A *"Questão Militar"* e *"Questão Clerical"* agravavam os choques entre o Imperador e a oficialidade militar, bem como as tensões entre o Imperador e a Igreja e a campanha pela República, desencadeada com o Manifesto Republicano de 1870, ganhava expressão e incorporava o ideal federalista de descentralização do poder.

8. Ao Congresso eram atribuídas competências amplas em matéria legislativa, com exceção do direito processual, entre outros, que era estadualizado e, em matéria orçamentária, bem como de fiscalização e controle do Executivo.

9. Para substituir o trabalho escravo, estimulou-se a imigração de trabalhadores estrangeiros, principalmente os italianos. Com os imigrantes europeus, chegaram no país os ideais anarquistas e comunistas, representando uma esperança de emancipação dos trabalhadores.

10. Em relação ao período, a eclosão da Primeira Greve Geral mobilizou centenas de milhares de trabalhadores nas grandes cidades.

11. Nas letras e artes, o *Movimento Modernista de 1922* coloca em pauta a valorização da cultura nacional, da expressividade e autenticidade das manifestações populares e folclóricas. No mesmo ano de 1922, surge no cenário político brasileiro o Partido Comunista do Brasil.

12. Os desmandos da República oligárquica e a farsa eleitoral produziam inquietação política nas escolas militares e nas Fa-

A quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, provocou sérios comprometimentos na economia cafeeira. Além disso, Washington Luís escolhe um conterrâneo paulista para sua sucessão, rompendo com a *"política do café com leite"*[13]. Forma-se a Aliança Liberal[14], apoiada pelos governadores de Minas, Paraíba e Rio Grande do Sul, lançando a chapa Getúlio Vargas e João Pessoa para combater a chapa do governo[15].

Com a *Revolução Liberal de 1930*, Vargas é escolhido como Chefe do Governo Provisório[16]. Entre as principais medidas tomadas por Getúlio Vargas no campo da **representatividade**, pode-se destacar a edição do Código Eleitoral, aprovado pelo Decreto 21.076, em 1932, ***criando a Justiça Eleitoral e estabelecendo o voto secreto*** e, finalmente, a garantia do voto para as mulheres. A União passa, também, a legislar sobre o direito eleitoral[17].

O cidadão, totalmente despido de liberdade de escolha de seus representantes, era obrigado, através de violência física ou psicológica sem qualquer limite ou cerimônia, a submeter-se ao *"coro-*

---

culdades de Direito. Entre os militares, aparece o *tenentismo*, movimento que unia jovens oficiais em torno dos ideais de Justiça e Representação. Explodem revoltas tenentistas em 1922, 1924 e 1926.

13. *A Política Café com Leite* previa a alternância de representantes das oligarquias rurais de São Paulo e de Minas Gerais na Presidência da República.

14. Com a formação da Aliança Liberal, o pacto outrora selado entre São Paulo e Minas Gerais foi rompido no âmbito político e também no econômico.

O programa de Aliança Liberal abrangia as reformas eleitoral, judiciária e educacional, a defesa do café e da pecuária, a elaboração de um Código do Trabalho como forma de responder às lutas reivindicatórias dos operários, a anistia para os revoltosos de 1922-24-26 e a garantia da liberdade de pensamento.

15. Porém, em razão de um infortúnio de ordem estritamente pessoal com o fazendeiro João Dantas, da oligarquia do estado da Paraíba, João Pessoa é assassinado pessoalmente por seu desafeto e o episódio foi utilizado, politicamente, para ser um baluarte desencadeador da Revolução de 1930. João Dantas, opositor de João Pessoa, e poderoso fazendeiro da oligarquia paraibana, sofreu uma violenta violação de sua intimidade quando teve sua residência invadida pela polícia, onde foram encontradas fotos que revelavam a intimidade sexual do fazendeiro com sua namorada, a professora feminista Anaíde Beiriz. Ao ver fotos suas e de sua mulher expostas na Delegacia de Polícia, com extensa fila de populares que aguardavam para ver o material fotógrafo publicizado, partiu ao encontro de João Pessoa, mandante da empreitada, e o matou para lavar sua honra. Vale ressaltar que o processo revolucionário, ocorrido em 1930, não contou com uma participação concreta e efetiva das classes populares.

16. Em 11 de novembro de 1930, o Governo Provisório edita o Decreto nº 19.398, atribuindo-se o exercício dos poderes Legislativo e Executivo, e estabelecendo a dissolução do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados e das Câmaras Municipais; a suspensão das garantias constitucionais e exclusão da apreciação judicial dos atos do Governo Provisório além da nomeação, por este, de interventores para governar os Estados, cabendo-lhes, por sua vez, nomear os prefeitos, proibidos, todos, de nomear parentes até o sexto grau para cargos públicos, a não ser um, para cargo de confiança pessoal; a manutenção dos princípios da publicidade e da motivação dos atos administrativos; a previsão de que a futura Constituição manteria a República e a Federação, a autonomia municipal e não poderia restringir a Declaração de Direitos da Constituição de 1891.

17. Carlos Mário da Silva Velloso e Cármen Lúcia Antunes Rocha, *Direito Eleitoral*, p. 382.

As medidas adotadas por Vargas, no universo do direito eleitoral, tinham por escopo a diminuição de dois dos principais problemas que dominaram as eleições brasileiras no período da República Velha: ***a falta de liberdade política do cidadão***, cuja condição de eleitor era limitada por fatores sócio-econômicos e culturais e ***a desonestidade do processo de apuração de votos, de reconhecimento de eleitos e até do exercício da representação.***

Segundo Cármen Lúcia Antunes Rocha,

"Tais condições políticas faziam vicejar a manipulação da chamada "máquina eleitoral", lubrificada pelos dois fatores políticos determinantes do período, a saber: a prática denominada "coronelista" e a "política dos governadores", implantada por Campos Sales e que dominou o cenário nacional de 1900 até a Revolução de 1930.

Todos os dados econômicos, sociais e culturais do Brasil do período inicial da República demonstravam que o governo existia e era exercido em proveito e benefício exclusivo dos próprios governantes, aí incluídos os membros dos grupos que os apoiavam e os faziam chegar aos cargos públicos".

nel", o que levou Jacques Lambert a afirmar, ao dedicar-se à análise do abuso da máquina eleitoral brasileira que:

"o voto é um serviço que se presta ao coronel e não ao Estado"[18].

Por isso, uma das principais bandeiras da Revolução de 1930 foi a ***moralização do processo eleitoral***. A revolução buscou cumprir sua promessa com as modificações promovidas por Vargas, no âmbito eleitoral[19].

No que se refere à representatividade, o Poder Legislativo instituído pela Constituição de 1934 alterou sensivelmente o processo de representação política, criando no país a ***representação profissional***. Sobre a matéria, Dalmo Dallari ensina que os movimentos em prol da ascensão política do proletariado, posteriores à Revolução Industrial, encontram-se nas origens da idéia de representação profissional, cuja geratriz pode ser localizada na França e na Inglaterra, a partir da conjugação do socialismo com o anarquismo[20].

Ao romper com o bicameralismo das constituições anteriores, o Poder Legislativo de 1934 reduziu o Senado a um papel meramente de órgão colaborador, esvaziando-o politicamente. Em se tratando do processo de representatividade, os deputados passaram a ser eleitos por dois sistemas diferentes, para um mesmo mandato de quatro anos: ***deputado do povo***, pelo **sistema proporcional; *deputados das profissões*** (1/5 da representação popular), **pelas associações profissionais reunidas em quatro grupos (lavoura e pecuária; indústria; comércio e transporte; profissões liberais e funcionários públicos),** com igualdade numérica entre patrões e empregados[21].

---

18. Op. cit., p. 384.
Ressalta a autora que, no mesmo sentido crítico, Assis Cintra asseverou:
"na velha república brasileira, ninguém escapa, absolutamente ninguém, ao crime de ter atentado contra a verdade eleitoral".

19. No entanto, a existência da Justiça Eleitoral não era suficiente, como ainda não o é, para o asseguramento da lisura das eleições e a necessária prevalência da ***verdade eleitoral***. Porém, ressalta Cármen Lúcia Antunes Rocha, *in verbis*:
"a criação da Justiça Eleitoral trouxe, no Brasil, a face de uma nova proposta constitucional. Se não é suficiente para extinguir a corrupção eleitoral e assegurar a verdade da representação política, ela é muito importante, é mesmo imprescindível para que se chegue a dificultar as práticas viciosas, e a punir os erros apurados. E ainda que a corrupção atenda a interesses de alguns poucos que dela se valem e por ela se beneficiam, os seus prejuízos para a globalidade social escancararam a impossibilidade de se continuar a fomentá-la sem qualquer estrutura competente para se impugnar tais práticas" (Op. cit., p. 387).

20. Maria Garcia, *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil,* p. 49.

21. Garantiu-se à minoria o poder de instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito e o Senado passou meramente a ter a função de coordenação dos poderes além da competência para suspender a execução das leis declaradas inconstitucionais pela Corte Suprema. O número de senadores por Estado foi reduzido para dois e a duração do mandato também reduzida para oito anos.

O descrédito do liberalismo e a eficácia dos regimes democráticos, conforme já abordado, assolou os anos trinta, tornando-se uma tendência de grandes proporções políticas. A crença na violência como método de conquista política, conforme nos ensina Adriano Pilatti, acalentava projetos autoritários e totalitários. Por ocasião da promulgação da Constituição de 1934, o fascismo já imperava na Itália, Alemanha e Portugal, ao passo que o totalitarismo stalinista dominava a União Soviética. Logo em seguida, também a Espanha cairia nas garras do fascismo franquista.

Ainda no esteio dos ensinamentos de Adriano Pilatti, pode-se ressaltar a complexidade da situação brasileira já que o Governo Vargas vinha alijando grande parte dos tenentes e outros revolucionários de 30, comprometidos com transformações profundas na estrutura social brasileira e com os princípios democráticos. O bloco no poder firmava uma espécie de *"pacto tácito"* com as oligarquias rurais, pois não se cogitava a promoção de qualquer transformação na estrutura agrária, nem a garantia aos trabalhadores do campo o gozo e o exercício dos direitos trabalhistas. Ao mesmo tempo, ganhavam força dois movimentos radicais antagônicos de um lado, a *Ação Integralista Brasileira*, empunhando bandeiras fascistóides com Plínio Salgado, de outro, a *Aliança Nacional Libertadora*, liderada pelo Partido Comunista Brasileiro, tendo à frente Prestes, já convertido ao marxismo. A vida sindical era efervescente e os trabalhadores se mobilizavam, sob a influência das mais diversas correntes ideológicas.

O Poder Legislativo, à luz da Constituição de 1937, deveria ser exercido por um Parlamento Nacional, composto por uma Câmara dos Deputados, integrada por representantes eleitos indiretamente, e por um Conselho Federal, integrado por um representante eleito pela Assembléia Legislativa de cada Estado, além de dez membros nomeados pelo Presidente da República. A iniciativa legislativa cabia, *"a priori"*, ao Executivo, ou a um terço dos membros da Câmara ou do Conselho[22].

Com a promulgação da Constituição de 1946, a representatividade passou a ser dada da seguinte forma: o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os deputados eram eleitos para um mandato de quatro anos, diretamente, pelo sistema proporcional, assegurando-se a cada Estado um mínimo de sete deputados. Por sua vez, os senadores eram eleitos diretamente, pelo sistema majoritário, em número de três por estado, para um mandato de oito anos. Vale ressaltar que a concessão de anistia passa a ser competência exclusiva do Congresso e a iniciativa legislativa passou a ser conferida ao Presidente da República, salvo em matéria constitucional, a qualquer deputado, senador ou comissão parlamentar.

No Governo Dutra, o PCB volta à ilegalidade e seus representantes, no Congresso, são cassados. Estrutura-se, sob monitoramento dos Estados Unidos, em seu papel intervencionista, a consagrada ideologia da segurança nacional, formulada pelo *National War College*.

Vargas retorna, eleito em 1950, iniciando uma nova trajetória política nacionalista e trabalhista. Encontrando fortes antagonismos internos e externos, inclusive com a ameaça de um golpe de estado, suicida-se para impedir e adiar o golpe militar.

Assume Juscelino Kubitschek, em 1955, debelando uma tentativa de golpe para impedir a posse do presidente graças ao apoio político de militares legalistas, capitaneados pelo Marechal Lott. O novo presidente tem como vice João Goulart, herdeiro político de Vargas[23].

Porém, um levante comunista viria precipitar os fatos e a Constituição de 1934 é emendada com a finalidade de conferir ao Presidente Vargas *"poderes suficientes"* para o combate à subversão. Estreitando os laços com os chefes militares, Vargas dá um golpe, outorgando a Constituição de 1937, apelidada de *"Polaca"*, por ter sido redigida por Francisco Campos a partir da carta fascista imposta à Polônia, pelo Marechal Pilsudzki.

22. Com plenos poderes, Vargas e seus aliados perseguiram seus opositores violentando as liberdades e agredindo a dignidade humana dos vitimados pela repressão política. A questão social não avançou com relação ao patamar previsto pela Constituição de 1934, regredindo no que se refere à liberdade e à autonomia sindicais e ao direito de greve. O bloco no poder, no entanto, implementou a concretização de grande parte dos direitos trabalhistas previstos em 1934 e confirmados em 1937, sempre como concessão do Estado. Deve-se aduzir que se resguardou a soberania nacional, política e econômica, frente aos interesses das potências estrangeiras. O *Estado Novo* atuou de modo ousado, sendo até positivas as ações de proteção do patrimônio nacional e de preservação do patrimônio histórico. A escola pública tornou-se uma realidade assim como as universidades públicas. No entanto, em termos da dignidade dos cidadãos, tais conquistas foram obtidas com um preço político determinado.

Vargas precisou se afastar de seus estreitos laços com o nazi-fascismo, pois intencionava o apoio americano para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce. Por isso, adere aos aliados por ocasião da Segunda Grande Guerra, enviando tropas à Europa para lutar por uma democracia que não existia no Brasil. A empreitada democrática ganha terreno político, no âmbito interno, notadamente nas universidades e nas ruas, o que fez o presidente mudar de atitude ao perceber a inevitabilidade do fim da sua ditadura.

Assim, através da Lei Constitucional nº 9, de 1945, marca eleições para a Presidência e para o Parlamento, lançando a *Campanha Queremista*, que pregava *"a Constituinte com Getúlio"*, recebendo a adesão de Prestes.

Instalada a Constituinte de 1946, os conservadores fizeram maioria. Porém, o PCB elege Luis Carlos Prestes senador pelo Rio de Janeiro e uma pequena, não obstante expressiva bancada de deputados, em que se destacavam Jorge Amado, Gregório Bezerra e Carlos Marighela. Na Constituinte, dominaram a cena política o PSD e o PTB, partidos criados por Vargas para abrigar, no primeiro, seus aliados fazendeiros e burocratas e, no segundo, suas bases sindicais. A UND, posicionava-se de forma antagônica a Getúlio, apresentando-se liberal-golpista e *"americanófila"*, em sua maioria.

23. O Brasil vivia uma verdadeira democracia, com um governo liberal de compromissos sociais, desenvolvimento econô-

A suspeita de corrupção que pairava sobre o Governo Kubistchek faz com que a Presidência seja conquistada, em 1960, por Jânio Quadros, um político folclórico e bastante moralista. O vice eleito, porém, da chapa oposta, era João Goulart[24]. Com a renúncia de Jânio, poucos meses depois de assumir a presidência, os militares se opõem à posse de João Goulart, que se encontrava na China, alegando que o presidente era comunista e apoiava a subversão.

Leonel de Moura Brizola e Mauro Borges, governadores do Rio Grande do Sul e de Goiás, iniciam a ***"Campanha da Legalidade"***, com a finalidade de assegurar a posse de Jango, obtendo o apoio do III Exército, o que levou o país quase a uma guerra civil. Pressionado pelos militares, o Congresso aprova, em caráter de emergência, a Emenda Constitucional nº 4, instituindo o parlamentarismo e esvaziando os poderes da Presidência[25].

O parlamentarismo adotado em 1961 não conseguiu garantir a estabilidade política necessária ao enfrentamento da crise e os grupos conservadores acirravam os atos conspiratórios através dos quais o golpe militar ia sendo preparado contra Jango. A posse do ultra-conservador Johnson, a partir do assassinato de Kennedy, deflagrou o apoio norte-americano à derrubada de Jango[26].

O presidente convoca um plebiscito para que os eleitores pudessem decidir sobre a manutenção da forma de governo, resultando em uma esmagadora vitória do presidencialismo, reinstituído pela Emenda Constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963[27].

Para interromper a preparação do golpe, Jango pede a decretação do estado de sítio, mas retira o pedido quando percebe que isto poderia ser utilizado pelos setores golpistas contra os trabalhadores[28].

No entanto, o Comício de 13 de março de 1964 anunciando o envio de mensagem ao Congresso Na-

---

mico, estabilidade no emprego e aprimoramento do ensino, permitindo a expansão do vigor da nossa cultura com o cinema novo, a bossa nova, o futebol campeão, o teatro de vanguarda, o concretismo na poesia e a MPB.

24. Ao assumir, Jânio Quadros passa a adotar atitudes pirotécnicas, que desviavam a atenção da opinião pública, enquanto implementava políticas de favorecimento ao capital externo. Sem maioria no Congresso, tenta o golpe com a farsa da renúncia, mas fracassa.

25. Durante os quinze anos que vão da promulgação do Ato Adicional de 2 de setembro de 1961, através da Emenda Constitucional nº 4, a sociedade brasileira viveu intensamente a experiência democrática através da mobilização dos trabalhadores, do papel dos intelectuais, do surgimento de artistas e estudantes, propondo a realização de reformas estruturais, através das quais as desigualdades sociais fossem minoradas e o progresso e o bem estar construídos. Expressivo, também, era o esforço de construção da cidadania e de uma identidade nacional, com a valorização da participação e da cultura populares. Ao mesmo tempo, os grupos dominantes se mobilizavam para combater tais processos, que ameaçavam seus privilégios. Contavam, para tanto, com amplo apoio norte-americano. A criação da Escola Superior de Guerra consolidou a aproximação de setores militares brasileiros com os estrategistas ianques. Tais esforços se intensificam a partir de 1959, com a vitória da revolução cubana contra o colonialismo norte-americano.

Ao revés, os grandes proprietários de terra e de indústrias também se organizavam através de "institutos de consultoria e pesquisa" como o IPES e o IBAD. Além de mobilização de recursos para financiamento de campanhas de candidatos conservadores e o combate ideológico às correntes de esquerda e ocupação de espaços na imprensa, tais órgãos estavam, igualmente, voltados para a formulação de políticas econômicas conservadoras e colonialistas. Tais movimentos díspares, à direita e à esquerda, iriam se avolumar e confrontar. O desfecho seria o golpe de 1964.

26. Começa a ser articulada a Operação Brother Sam, ação de suporte logístico a uma eventual guerra civil a ser desencadeada pelos golpistas em nosso País.

27. Auxiliado por Darcy Ribeiro e contando com os conselhos de San Tiago Dantas, Jango, recuperando os poderes de chefe de Estado e chefe de Governo, parte para a concretização de seu projeto de *Reformas de Base*, mobilizando suas bases sindicais e estudantis, bem como as *Ligas Camponesas*, lideradas por Francisco Julião.

28. O decreto regulamentando a lei de remessa de lucros para o exterior e o resultado das eleições para o Congresso Nacional, de 1946 a 1962, assinalando o crescimento das bancadas de esquerda, especialmente a do PTB, tornava a situação do presidente mais delicada, despertando a ira dos setores dominantes.

cional sugerindo a alteração da Constituição[29] foi *"a gota d'água"* para que em 31 de março do mesmo ano, o General Olímpio Mourão Filho que, em 1937, havia forjado o *"Plano Cohen"* – dirigisse suas tropas de Minas Gerais para o Rio de Janeiro, precipitando o golpe.

O Golpe Militar de 1964 enxovalhou as relações de representatividade entre eleitores e eleitos, massacrando o povo através do poder de suspender os direitos políticos e os seus representantes por cassar mandatos eletivos, sem a apreciação judicial dos respectivos atos.

O "Comando Supremo do Golpe" editou o Ato Institucional, promovendo alterações à Constituição de 1946, e marcando "eleições" para Presidente e Vice-Presidente da República para os próximos dois dias, a ser realizada pelo Congresso Nacional em votação aberta. O Presidente passaria a ter a prerrogativa de apresentar projetos de emenda à Constituição, a serem apreciados em trinta dias pelo Congresso. Os projetos de lei, de autoria do Presidente, seriam considerados aprovados por decurso de prazo, se não apreciados no prazo de trinta dias. São suspensas as garantias de vitaliciedade e estabilidade, e autorizadas, assim, a demissão ou aposentadoria, bem como a reforma ou transferência para a reserva dos servidores civis e militares engajados na luta pelas reformas de base.

"O Golpe Militar de 1964 enxovalhou as relações de representatividade entre eleitores e eleitos, massacrando o povo através do poder de suspender os direitos políticos e os seus representantes por cassar mandatos eletivos"

O arbítrio político ganha morada e os golpistas realizam milhares de prisões arbitrárias de cidadãos, intervindo nos sindicatos organizados e condenando a União Nacional dos Estudantes à ilegalidade.

Em se tratando de ***representatividade***, Castello Branco é apresentado como "*eleito*" e seu "*dito mandato*" iria até 1966, sendo posteriormente prorrogado.

A ambiência nacional adversa faz surgir o desencadeamento dos expurgos na administração pública e nas corporações militares, os direitos políticos e os mandatos dos opositores são cassados. Além disso, as alterações constitucionais facilitadas pelo Ato Institucional criaram as condições para a implementação da política econômica do novo regime. O alinhamento da economia brasileira aos interesses americanos foi completado com a revisão da regulamentação da remessa de lucros e a imposição de uma lei *"antigreve"*, que privou os trabalhadores de seu principal instrumento de luta.

Com a vitória de candidatos de oposição ao regime para os Governos de Minas Gerais e da Guanabara, Castello Branco edita o AI-2. Os civis passaram a ser julgados pela Justiça Militar por crimes

29. O Comício realizado no Rio de Janeiro, em frente à Central do Brasil, com a presença de todas as lideranças progressistas, serviu para o presidente anunciar o envio de Mensagem ao Congresso Nacional sugerindo a alteração da Constituição, para que as desapropriações de imóveis rurais pudessem ser indenizadas em títulos da dívida pública, e não em dinheiro. Anunciou também a assinatura de dois decretos: um, desapropriando terras improdutivas ao longo das rodovias e ferrovias federais, construídas com o dinheiro de todos; outro, desapropriando, em favor da Petrobrás, as ações de particulares em empresas de refinamento de petróleo.

contra a segurança nacional e as **eleições presidenciais tornaram-se, também, indiretas.** São impostas restrições às liberdades públicas e às garantias constitucionais e retornou -se o poder de cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos. **Os partidos são extintos.** O Presidente da República passa a ter o poder de fechar o Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, além de editar decretos-leis. A Justiça Federal foi recriada para julgar causas em que o Governo Federal tivesse interesse, com juízes inicialmente nomeados pelo general-Presidente, ficando excluída a apreciação judicial dos atos praticados com base no AI-2.

O arbítrio político torna-se cada vez mais intenso, Castello edita o AI-3, tornando indiretas as eleições para os governos dos estados e atribuindo aos governadores a nomeação dos prefeitos das capitais. As polícias estaduais passam a ser comandadas por homens de confiança da ditadura, atuando como *polícias políticas, dedicadas sobretudo à repressão*[30].

No final de 1966, Castello edita o AI-4, conclamando o Congresso para se reunir com o objetivo de votar o Projeto de Constituição apresentado pelo ditador. Vinte e dois dias antes, tinham ocorrido eleições para um novo Congresso, mas o que se convocava era aquele em fim de mandato. O AI-4 dava prazo de 72 horas para que uma Comissão Mista elaborasse parecer sobre o Projeto de Constituição, quatro dias para que o mesmo fosse discutido e estabelecia que, impreterivelmente, até 21/1/67, as votações deveriam ser encerradas, sob pena de aprovação do Projeto por decurso de prazo. Assim foi feito e, a 24/1/67, atendidos, de forma vexaminosa, os prazos impostos pelo ditador, com o Congresso promulgando uma Constituição outorgada para o Brasil.

A Constituição de 1967, no que tange à organização dos poderes, manteve o bicameralismo do Poder Legislativo, com a manutenção da proporcionalidade distorcida da Câmara dos Deputados, com um mínimo de sete deputados por Estado. O Presidente da República passou a ser eleito pelo ***Colégio Eleitoral***, formado pelo Congresso e por delegados das Assembléias Legislativas, através de votação nominal, sem direito à reeleição, podendo apresentar propostas de emenda à Constituição, projetos de lei que se consideram aprovados por decurso de prazo se não apreciados em quarenta e cinco dias, além de editar decretos-leis. Passa a ter competência para poder decretar estado de sítio sem autorização prévia do Congresso.

Com o AI-5, a Constituição de 1967 foi finalmente destruída. O general-presidente passou a ter a prerrogativa de decretar o recesso do Congresso, das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais, ficando autorizado a legislar em substituição a eles. Obteve o poder de decretar intervenção federal sem atender aos limites constitucionais, de suspender direitos políticos e de cassar mandatos. A suspensão dos direitos políticos implicaria: na suspensão do direito de votar e ser votado em eleições sindicais; na proibição de atividade ou manifestação políticas; na aplicação de liberdade vigiada; na proibição de freqüentar determinados lugares e no domicílio determinado. O Presidente podia até fixar a proibição do exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados, além de instituir a censura prévia. Com o AI-5, ficou suspenso o *habeas corpus* em casos de crimes políticos ou contra a segurança nacional e proibiu-se o Judiciário de apreciar os atos praticados de acordo com seus dispositivos. A tortura e o assassinato transformaram-se em instrumento do governo e o terror de Estado desencadeou-se sobre a cidadania. O Congresso foi colocado em recesso e instituiu-se a ***censura prévia*** e, com isso, um novo

30. Na medida em que as polícias estaduais passaram a se dedicar à repressão de trabalhadores e estudantes, descuidaram da proteção às pessoas e ao patrimônio e, coincidentemente, foi no período da ditadura militar que a violência urbana e os extermínios cresceram assustadoramente, além do narcotráfico ter se estabelecido no país.

ciclo de cassações foi aberto, atingindo, inclusive, três ministros do Supremo Tribunal Federal, Evandro Lins e Silva, Hermes Lima e Vitor Nunes Leal, advertência de que ninguém estava a salvo da repressão[31].

Médici, com plenos poderes, arrasou as liberdades políticas e silenciou o país. Inúmeros brasileiros perderam suas vidas, familiares, empregos, casas ou mesmo sua saúde física ou mental, em razão da tortura[32].

Geisel, advindo de setores mais moderados das forças armadas, encaminha o processo de transição *"lenta, gradual e segura"*, com fins de alcançar *"uma democracia relativa"*. Com isso, a censura prévia vai sendo relaxada, a tortura reduzida e as manifestações mais toleradas.

Um novo sindicalismo surge no ABC paulista, combativo e organizado, enfrentando a repressão nas greves de 1978, 1979 e 1980, liderado por Lula. Retomam-se as mobilizações estudantis, enfrentando violenta repressão, a partir de 1977, quando Geisel fecha o Congresso e cassa deputados que haviam denunciado torturas e *"desaparecimentos"*. Um dos últimos atos de Geisel foi possibilitar a aprovação, pelo Congresso Nacional, da Emenda nº 11, de 13/10/78, que revogou o AI-5.

Figueiredo toma posse em 1979 prosseguindo com o processo transitório, chegando a afirmar em prol da transição:

"quem estiver contra a transição democrática, eu prendo e arrebento".

No início dos anos oitenta, não obstante os atentados promovidos pela extrema-direita, inconformada com o fim do terror de Estado, como os atos terroristas contra a OAB, bancas de jornais, Câmara de Vereadores e o próprio povo, no atentado felizmente frustrado do Riocentro, o processo de transição começa a escapar ao controle dos líderes do regime militar. Em 1984, desencadeia-se a mais bela e expressiva campanha cívica da história do país: **a luta pela diretas**. No entanto, a maioria congressual subserviente ao regime, liderada por Sarney, impede, a aprovação da emenda que restabelecia o voto popular para Presidente da República, em votação realizada quando Brasília se encontrava ocupada por tropas comandadas por Newton Cruz.

Inicia-se a transição entre os setores moderados da oposição e da situação, resultando na chapa Tancredo-Sarney, vitoriosa no Colégio Eleitoral. Com a morte de Tancredo, Sarney assume e envia ao Congresso proposta de emenda constitucional convocando um Congresso Constituinte. Os setores democráticos da sociedade civil iniciam mobilização para que seja convocada uma Constituinte exclusiva.

O Congresso promulga, em novembro de 1985, a Emenda nº 26, convocando uma Constituinte congressual, eleita, assim, sob o sistema eleitoral viciado da ditadura, reconhecendo-lhe, porém, poderes soberanos para a elaboração da nova Constituição. A ***Comissão Afonso Arinos***, tendo Carlos Roberto de Siqueira Castro entre os partícipes, entrega a Sarney um texto muito mais progressista do que o esperado. Sarney trata de engavetá-lo e as eleições constituintes são marcadas pela farsa do Plano Cruzado e pela negação de direito de resposta a líderes da oposição ofendidos durante o horário eleitoral[33].

---

31. O dispositivo mais importante da Emenda nº 1/69 era o artigo 182: *"Continuam em vigor o Ato Institucional nº 5 de 13 de dezembro de 1968, e os demais Atos posteriormente baixados"*. Com isso, o AI-5 tornou-se uma espécie de texto "*supraconstitucional*", o verdadeiro instrumento de governo da ditadura.

32. Deve-se ressaltar, os emblemáticos assassinatos cruéis de Stuart Angel Jones, Sonia Moraes Angel e Rubens Paiva.

33. A aliança entre a minoria progressista e a sociedade, apesar de todas as pressões contrárias, da maioria conservadora, da força demonstrada pelo poder econômico, conseguiu produzir um texto avançado, de progressão política, impregnado de preocupações com a justiça social e a ampliação da democracia.

A Constituição de 1988, em sua missão de resgatar a *legalidade e a legitimidade* da ordem constitucional do país, restaurando princípios cruciais para a sedimentação do processo brasileiro de redemocratização, precisaria enfrentar, ainda, um instigante e árduo desafio: **o de recuperar e conquistar de maneira progressiva as rédeas de sua soberania**[34].

Finda a análise da problemática da ***conjuntura da representatividade*** no cenário brasileiro, notadamente no que tange a ***"decapitação política do eleitor representado"***, parte-se para a necessária observância dos meios de participação no processo de tomada de decisão política, através dos diversos ***modelos de representação***, salientando que a inexistência de comunhão de interesses pode macular sensivelmente a representatividade.

As influências da representação política propiciaram o surgimento de outros modelos de representatividade. No século XIX, deflagra-se a ***teoria da representação profissional*** ou ***sindical*** e a ***teoria da representação das minorias***. Por sua vez, no século XX, assiste-se o surgimento da ***representação corporativa*** e da ***representação institucional***[35]. A idéia de ***representação profissional*** traz em si a eclosão de um parlamento de perfil econômico, não tendo por escopo a eleição de representantes em nível individual, mas sim a de representantes advindos de agrupamentos econômicos ou financeiros. Enfim, de **agrupamentos profissionais**.

A origem dessa modalidade de representação pode ser detectada no pronunciamento de Siéyès, por ocasião da Assembléia Nacional da França, em 1889:

> ***"Se quiséssemos fazer alguma coisa de melhor, nesta matéria, na minha opinião, adotaríamos uma combinação própria para dar ao Legislativo um número mais ou menos igual de homens dedicados aos três grandes trabalhos, às três grandes indústrias que compõem o movimento e a vida de uma sociedade que prospera, isto é, a indústria rural, a indústria citadina e aquela que existe em toda a parte e tem por fim a cultura do homem; e dia virá em que se há de compreender que estas são questões importantes"***[36]***.***

A adoção da representatividade profissional, no Brasil, tem sua geratriz histórica no discurso de Getúlio Vargas[37], em 1931, na solenidade de instauração da comissão para elaboração dos projetos de revisão ou reforma de legislação[38].

---

34. Carlos Gustavo Motta Brandão Monteiro, *A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: crônica de um enfrentamento histórico da política no Brasil*, monografia de circulação reduzida apresentada ao Departamento de Direito da PUC-Rio, em dezembro de 2002, p. 26.

Para o autor, esse processo vai efetivamente se concretizar com a aprovação, pela Comissão de Sistematização, do Projeto de Decisão nº 7.

35. Maria Garcia, *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*, p. 49.

36. Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 364, *apud* Darcy Azambuja, *Teoria Geral do Estado*, São Paulo: Editora Globo, 4ª ed., 1959, p. 342.

O autor sublinha que, na Itália, em 1938, a *Câmara dos Deputados* foi substituída pela *Câmara dos Feixes e das Corporações.* Por sua vez, na Grécia, em 1927, o Senado contava com dezoito senadores eleitos pelas organizações profissionais. Em 1926, na Hungria, o Senado também contava com um expressivo número de membros indicados pelos organismos e instituições da agricultura, da indústria, do comércio, da ciência, da arte e das profissões.

37. Op. cit., p. 366, *apud* Getúlio Vargas, *A Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, I vol., p. 123.

Getúlio Vargas sustentava a necessidade de se investigar e compreender as modificações sociais do mundo moderno, considerando que, à época, o novo momento jurídico clamava pela observância dos fatos econômicos.

38. O novo entendimento sobre a representatividade pode ser detectado no artigo 142 das Disposições Transitórias do Có-

Posteriormente, a inclusão da *representação profissional* no programa do *Clube 3 de Outubro*[39], organizado pelo Movimento Tenentista, significou um passo de relevância em prol do reconhecimento dessa modalidade de representatividade[40].

Por fim, a Constituição de 1934, consagrou *a representatividade profissional*, conferindo a tal modalidade um quinto da representação popular. Desse modo, o artigo 23, § 1º rezava *in verbis*:

> **"Art. 23 -§ 1º O número de Deputados será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente à população de cada Estado e do Districto Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados"[41].**

Uma segunda modalidade diferenciada de representatividade ocorre com a ***representação das minorias***[42]. No Brasil, a ***Lei dos Círculos*** introduziu, em 1855, o sistema majoritário-distrital, tendo por meta proporcionar maior espaço político às minorias nas Assembléias[43], evitando, através dessa conquista, o advento das chamadas *"câmaras unânimes"*, com primazia de uma só tendência ideológica[44].

---

digo Eleitoral, aprovado pelo Decreto nº 21.076/24.02.1932, que rezava *in verbis*:

"No Decreto em que convocar os eleitores para a eleição dos representantes à Constituinte, o Governo determinará o número de representantes nacionais que a cada Estado caiba eleger, bem como o modo e as condições de representação das associações profissionais".

39. O Clube 3 de Outubro caracterizava-se por ser um dos movimentos políticos que mais procuraram influir na política brasileira posterior à Revolução Liberal de 1930.

40. A proposta do *Clube 3 de Outubro*, instituição corporativista por excelência, foi encaminhada ao Chefe do Governo e submetida, após transformar-se em projeto, ao TSE que veio a rejeitá-la.

Porém, em janeiro de 1933, a *Subcomissão Itamaraty*, encarregada de elaborar um anteprojeto de constituição, rejeitou a representação das profissões.

Walter Costa Porto ensina que a idéia da representação de classes, ou das profissões, não foi aceita pela Subcomissão do Itamaraty, contra o voto de Oswaldo Aranha, José Américo, Themístocles Cavalcante, Góes Monteiro e João Mangabeira.

Mas, em 1º de abril de 1933, uma reunião ministerial aprovou a manutenção da representação de classes; pois pareceu ao Governo que os efeitos da derrogação do Código Eleitoral de 1932, nessa matéria, significariam um forte revés político. Há de se frisar, contudo, que o Governo não outorgou representatividade especificamente às classes, mas sim adotou um posicionamento intermediário, conferindo-a às associações profissionais. Assim sendo, o Decreto nº 22.621 de 5 de abril de 1933, fazia a previsão de quarenta deputados por sindicatos legalmente reconhecidos e por associações de profissionais liberais e de funcionários públicos (Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 368).

Em 20 de abril de 1933, o Decreto nº 22.653 dispôs que dos quarenta deputados, vinte deveriam ser oriundos dos empregados e vinte dos empregadores.

41. Os deputados das profissões, em conformidade com o artigo 23 § 2º da Constituição de 1934, deveriam ser eleitos na forma de lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais, através de quatro divisões dos seguintes grupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos.

42. A geratriz desse modelo de representação pode ser detectada na Bélgica, pela voz de Pirmez. O deputado, em 2 de abril de 1878, na Câmara dos Representantes, apresentou, pela primeira vez, diferentes tipos de sistemas de representação das minorias, bifurcando-os em ***empíricos*** e ***racionais***.

Os ***sistemas empíricos*** se dispunham a prever uma determinada representação das minorias, mas não em número justo. Por sua vez, os ***sistemas racionais***, também denominados matemáticos, assegurariam uma representação dos partidos ou agrupamentos políticos, concatenando-os de modo proporcional ao número de eleitores. Os sistemas proporcionais, da atualidade, têm a sua origem nos sistemas racionais.

Na realidade, sabe-se que o sistema majoritário lesa sensivelmente as correntes menos numerosas de opinião. Sobre o assunto, Stuart Mill evidenciou as vantagens da representação proporcional, enfatizando a isonomia eleitoral provocada pela mesma.

43. Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 362.

44. Malgrado a importância do avanço, deve-se considerar que, pela referida lei, a maioria que elegesse o deputado, elegeria também o seu suplente, o que provocou a crítica do Senador Eusébio de Queiroz, imortalizado nas Atas do Senado do Império, sessão de 30 de agosto de 1855, *in verbis*:

Com o advento da ***Lei do Terço***, de 20 de outubro de 1875, deflagrou-se uma limitação ao voto do eleitor, permitindo à oposição, uma parcela de representatividade. Porém, com o surgimento da ***Lei Saraiva*** o modelo foi revogado, em 1881, retornando, no Império, em outubro de 1887[45], nas eleições para os representantes das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

A Constituição Republicana de 1891 demonstrou claramente suas preocupações políticas com a representatividade das minorias[46], notadamente pelo artigo 28 daquela Carta Magna. Tal dispositivo assegurava, expressamente:

> **"Art. 28 -A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo, garantida a representação da minoria" (grifo nosso).**

Em 1904, a ***Lei Eleitoral Rosa e Silva***[47], propiciou a ampliação dos distritos eleitorais de três para cinco nomes e adicionou o voto cumulativo ao voto limitado[48].

"Se por um lado abris as portas do Parlamento aos representantes da minoria em um outro círculo, por outro, trancais aos suplentes, que atualmente oferecem essa representação da minoria".

Porém, não obstante os esforços em prol dessa conquista, a busca da representação das minorias foi objetivamente discutida a partir de 1860, com as hipóteses do ***voto limitado*** ou ***voto cumulativo***, fulcradas nos escritos de Grath Marshal. A representação das minorias foi objeto de uma série de projetos, elaborados por seus entusiastas. Entre muitos, pode-se apontar um folheto, publicado em 1865, informando acerca da iniciativa de um parlamentar (que desejava manter-se no anonimato), dispondo que:

"os votantes, em qualquer eleição, só deveriam indicar dois terços do número de cidadãos que tivessem que ser eleitos".

Entre os maiores entusiastas da representação das minorias, encontrava-se José de Alencar. Manifestou, por diversas vezes, o seu entendimento através de artigos publicados no *Jornal do Comércio*, no Rio de Janeiro, em 1859, assim como utilizou da tribuna da Câmara dos Deputados para proferir discursos nesse sentido.

45. Através do Decreto nº 3340, de 14 de outubro de 1887.

46. No mesmo caminho, algumas constituições estaduais faziam a inclusão da representatividade das minorias. Entre elas, pode-se citar o exemplo do Rio de Janeiro, de Santa Catarina e de São Paulo.

A Carta do Rio de Janeiro, aprovada em 9 de abril de 1892, estabelecia no seu artigo 6º § 2º:

"Art. 6º.

§ 2º – A representação das minorias será respeitada nesta eleição".

Por sua vez, na Constituição Estadual de Santa Catarina, aprovada em 7 de julho de 1892, o artigo 8º prescrevia, *in verbis*:

"Art. 8º – Lei especial regulará o processo eleitoral, rigorosamente garantindo a liberdade do voto e a representação da minoria".

No mesmo caminho, a Constituição do Estado de São Paulo, aprovada em 14 de julho de 1891, rezava em seu artigo 5º § 2º:

"Art. 5º.

§ 2º – A lei estabelecerá o processo eleitoral que mais assegure a representação das minorias".

No âmbito infra-constitucional pós-republicano, a primeira lei eleitoral, de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, estabeleceu novamente os distritos eleitorais de três deputados e o voto incompleto ou limitado. Desse modo, cada eleitor votaria em dois terços do número de deputados do distrito e, nos distritos de quatro ou cinco deputados, votaria em três nomes (Walter Costa Porto, *Dicionário do Voto*, p. 363).

47. Ao tecer comentários sobre a matéria, Costa Porto sustenta que Rosa e Silva entendia não ser da competência do legislador fixar a proporção em que as minorias deveriam se representar, mas tão somente garantir a veracidade do processo eleitoral, notadamente através da adoção de mecanismos que viessem facilitar a eleição dos representantes. Destarte, o alcance de um maior quantitativo dos representantes estaria absolutamente concatenado com o grau de esforços destinados e do valor eleitoral que as agremiações gozassem no *iter* pelo êxito da empreitada.

Malgrado os esforços e as intenções de Rosa e Silva, a própria complexidade do processo eleitoral inviabilizaria o alcance das suas metas, principalmente em razão da máquina fraudulenta que maculava gravemente o processo de alistamento (e, com isso, a qualificação dos eleitores), a votação, a apuração, a verificação e o reconhecimento dos diplomas.

Somente com a Revolução Liberal de 1930 e, *a posteriori*, com o advento do Código Eleitoral de 1932, a oposição que espelhava a representatividade das minorias conseguiu algum espaço mais relevante nas Câmaras.

48. Walter Costa Porto sustenta que Rosa e Silva entendia que não era da competência do legislador fixar a proporção em que as minorias deveriam se representar.

Em se tratando de ***representação corporativa***, não obstante as similaridades com a representação profissional, a problemática se dá de modo diverso.

Na realidade, há de se ressaltar que o corporativismo não deve ser apontado como *crítica teórica* à democracia representativa, mas sim analisado pelo viés pragmático pois não tem sentido sustentar uma crítica corporativista da democracia representativa, em nível teórico abstrato, como se o corporativismo fosse um sistema que assegurasse uma *melhor* representação. Ao revés, trata-se de um *plus*, de um sistema de representatividade diferenciado a ser utilizado de forma concatenada com o sistema de representação formal[49].

Entre as principais vantagens da adoção da *representatividade corporativa*, pode-se apontar que a mesma possibilita a participação, no universo da Política, de pessoas comuns, não tipificadas como *"políticos profissionais"*. Deve-se considerar que, no âmbito da democracia representativa, os chamados *"políticos profissionais"* gozam de primazia em relação aos aspirantes a cargos eletivos que não fazem parte, habitualmente, do *métier* da Política. Na medida em que não estão acostumados aos mecanismos ordinários de obtenção do voto do eleitor, sua atuação fica aquém da dos políticos de carreira.

Além disso, a eleição de um representante corporativo ou funcional poderia certamente romper com a dominação cada vez mais exposta dos lobbies nas casas legislativas. Deve-se considerar, contudo, que já existe um corporativismo informal na atividade do lobby exercida pelos interesses organizados junto aos representantes eleitos[50].

Malgrado suas vantagens, a representatividade corporativista apresenta a perigosa tendência de engessar determinados interesses sociais e demandas de grupos políticos, destinando-os a um estado estático, partindo do pressuposto de que a ordem básica da sociedade é imutável. Tal sofisma da representação corporativa provoca uma realidade de estratificação indesejada, pois as sociedades modernas são mutantes em razão dos elementos axiológicos fluidos que as alicerçam. Assim, sustenta Paul Hirst, ao tecer análises sobre a problemática:

> ***"As sociedades modernas são fluidas e cambiantes, e a representação funcional e corporativa para ser eficaz, não pode ser encaixada num molde demasiado formal ou rígido"[51].***

Porém, se um corporativismo de perfil exacerbadamente formal gera conflitos, um processo muito informal de pressão e negociação, deflagrado como modelo de representatividade, também fará surgir sérios problemas a serem vencidos, notadamente em razão do exclusivismo das demandas que trazem consigo, ao capitanearem, por vezes, interesses particulares em detrimento do interesse público, maculando, sensivelmente, a democracia[52].

Ao revés, a representação tradicional apresenta-se, ao mesmo tempo, de modo formal e flexível pois os eleitorados territoriais podem se multiplicar, modificar e expandir assim como os representantes eleitos podem ser substituídos, pelos eleitores, a cada novo pleito eleitoral.

Em sua obra *"O Futuro da Democracia"*, Bobbio advoga que as formas de representação corporativa são inferiores qualitativamente às territoriais, pelo fato de as últimas oferecerem processos mais

49. Paul Hirst, *A Democracia Representativa e seus Limites,* p. 19.

50. Op. cit., p. 20.

51. Op. cit., p. 21.

52. Ibidem.

amplos de representação nacional e política. No entanto, não descarta em absoluto a incidência da representatividade corporativa, limitando-a em um universo limitado de inserção, onde os interesses especificamente relacionados às categorias profissionais ganham relevância. Assim, ensina-nos o autor:

> ***"Se o representante é chamado a representar os interesses gerais do representado não é necessário que pertença à sua mesma categoria profissional; ao contrário, é hoje um dado de fato comum à maior parte dos sistemas representativos a formação de uma categoria profissional específica de representantes, que é a categoria dos políticos de profissão. Quando ao invés disto o representante é chamado a representar os interesses específicos de uma categoria, normalmente ele pertence à mesma categoria profissional dos representados, com o que apenas o operário pode representar eficazmente os operários, o médico os médicos, o professor os professores, o estudante os estudantes . . ." (grifo nosso)[53].***

Por fim, no que se refere à ***representação institucional***, pode-se afirmar que a geratriz dessa modalidade ganha esteio a partir do conceito de instituição, proposto por Hauriou[54].

No universo do conceito de *representação institucional*, residem a ***representação de idéias*** e a ***representação de interesses*** de uma determinada sociedade. Nesse mister, estão previstas as mais distintas formas de representatividade, entre elas a **política**, a ***profissional***, a ***corporativa*** e toda e qualquer outra modalidade que venha a espelhar as demandas individuais e coletivas da comunidade, pois o interesse do Estado deve ser o reflexo dos interesses mais elevados das instituições e dos indivíduos que fazem parte da sua corporificação[55].

Há de se buscar, contudo, na representação institucional, uma *unidade de atuação política*, não obstante a multiplicidade dos interesses institucionais, por vezes sujeitos a colisões.

O *consenso* alcançado pela sociedade, através de uma perspectiva política, provoca a natural concretização das instituições fundamentais do Estado, fazendo com que as mesmas possam utilizar até mesmo os poderes constituídos para desencadear e sedimentar sua representatividade. Assim, dá-se a possibilidade das instituições elegerem representantes para os poderes Executivo e Legislativo, como também obterem mais espaço para um contingente maior de membros do Judiciário, comprometidos com o objeto das suas demandas e propostas[56].

Considerando-se a mutabilidade da realidade social e, conseqüentemente, do Direito, deve-se ressaltar que as demandas de uma sociedade, paulatinamente, vão se modificando. Além disso, as instituições se propagam de modo diferenciado, em razão das desigualdades regionais, o que não macula o *eidos* e a *eficácia* da representação institucional.

A concretização da representação institucional pode se transformar em um eficaz mecanismo assecuratório de um modelo de representatividade mais *qualitativo*, mitigando as mazelas da representação exclusivamente política, realizada nos moldes tradicionais. Dessa forma, a representatividade institucional poderia ser aduzida ao sistema de representatividade através dos partidos políticos, muitas vezes reveladores de uma representação aquém das exigibilidades da sociedade.

---

53. Norberto Bobbio, *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*, p. 46.

54. Maria Garcia, *Democracia, hoje: um modelo político para o Brasil*, p. 50.
A autora cita Dalmo Dallari, ao apresentar um excerto do entendimento de Hauriou sobre instituição, a saber:
"idéia de empresa que se realiza e dura num meio social".

55. Ibidem.

56. Op. cit., p. 51.

A análise da problemática da representatividade faz aflorar, também, a premissa da concatenação imprescindível das relações entre representantes e representados com o *princípio da identidade* pois não obstante a ficção de que a vontade do representante deva ser idêntica a do representado, tal proposição se perfaz como uma verdadeira falácia. Há de se considerar que ainda que não se consiga o exaurimento do divórcio das vontades representadas com as vontades representantes (pois a identidade absoluta das mesmas seria uma utopia); a busca pela atenuação do distanciamento do representante eleito com a sua base política significaria, indubitavelmente, um avanço marcante no iter em prol da qualificação da representação política.

O aperfeiçoamento da representação política pode ser alcançado, malgrado a proibição do mandato imperativo, através de mecanismos que afirmem, de modo concreto, a viabilidade de uma ação política direta por parte dos cidadãos. Tal empreitada tem se revelado uma tarefa possível de ser realizada, através da utilização de institutos da *democracia semi-direta* ou *participativa*, entre os quais a *iniciativa popular*, o *referendo*, o *plebiscito* e o *recall*, ressaltando que o último instituto não foi recepcionado pelos constituintes brasileiros. Por isso, o *recall* foi afastado do rol de exercício da soberania popular, previsto na topografia do artigo 14 da Constituição Brasileira de 1988.

“O aperfeiçoamento da representação política pode ser alcançado, malgrado a proibição do mandato imperativo, através de mecanismos que afirmem, de modo concreto, a viabilidade de uma ação política direta por parte dos cidadãos”

A necessidade cristalina de qualificação da Democracia faz parte de todo um processo político de transformação da sociedade, rejeitando o paradigma neoliberal. O apuramento democrático implica, assim, a tarefa de combater a desigualdade existente entre os partícipes do processo político, através do enfrentamento do dualismo e da adoção de uma política antidualista que tenha por escopo a verticalização da Democracia, por aprofundá-la[57].

O aprofundamento da Democracia impõe a adoção irrenunciável de um novo modelo de Constitucionalismo. Trata-se da busca pelo alcance de um d***ireito constitucional de luta e de resistência*** que notadamente só irá se sedimentar através do aprofundamento dos paradigmas da democracia participativa[58].

57. Roberto Mangabeira Unger, em suas palestras, apresenta reflexões sobre a problemática, sustentando que o *centro* e a *esquerda* devem se unir em prol da melhoria qualitativa da *representatividade popular*, alargando o universo de participação dos excluídos e visando alcançar a substituição do pacto *centro/direita*, que alicerça o neoliberalismo, pelo pacto *centro/esquerda*. Desse modo, a tarefa do *centro* deve ser a de dar expressão transformadora à inconformidade da classe média, ao defender a generalização da meritocracia na vida social e, ao revés, a tarefa da *esquerda* deve almejar o enfrentamento incessante da desigualdade política, pelo combate ao dualismo e, conseqüentemente, apoiando uma política antidualista que traga melhorias significativas à Democracia. Mangabeira renega, nesse mister, tanto as ações políticas tradicionais da esquerda corporativa dos setores organizados como as da *esquerda populista* dos setores desorganizados.

58. Paulo Bonavides, *Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e de resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*, passim.

Primeiramente, a democracia participativa foi positivada pela Constituição Brasileira de 1988, no seu artigo 1º, parágrafo único, que reza in *verbis:*

> Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático do Direito e tem por fundamentos:
> Parágrafo único – "**Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente**, nos termos desta Constituição". (*grifo nosso*)

Destarte, pode-se perceber que a eleição de representantes, nos termos da Constituição de 1988, não se perfaz, exclusivamente, como a única forma de exercício do poder político.

Mas, além do fundamento democrático assecuratório de uma via direta e dos mecanismos de exercício da soberania popular, previstos no artigo 14 da Constituição Brasileira de 1988[59], a Constituição de 1988 também consagrou a democracia participativa de modo pulverizado.

Tais mecanismos, indubitavelmente concretizadores do exercício da soberania popular pela via participativa, propiciando um maior ***controle dos representantes***, ou seja, dos cidadãos sobre o governo, dos governados sobre os governantes, tanto em termos de *intensidade* quanto de *qualidade*, podem ser encontrados nos dispositivos que garantem a participação da comunidade na gestão das políticas públicas[60].

No caso do plebiscito e do referendo, tais institutos atribuem ao povo um poder de decisão de fato, concreto, acerca das questões mais controvertidas da Política, fazendo com que as mesmas venham a se transformar em ***decisões coletivas obrigatórias***. Por sua vez, no que tange à iniciativa popular das leis, expande-se o oferecimento de um novo canal para espelhar as demandas e os anseios da sociedade[61].

A aferição do grau e da qualidade dos mecanismos assecuratórios da democracia participativa parte de um *grau mínimo*, tipificado através das eleições periódicas de representantes como a única e exclusiva forma de tomada de decisão do poder político pelo povo até o *grau máximo* da democracia, onde a tomada das decisões populares se dá pela via direta. A princípio, parece complicado detectar os parâmetros objetivos contemporâneos de uma democracia pela via direta em razão de uma suposta "*impossibilidade*" concreta dessa empreitada. No entanto, já existem avanços tecnológicos e nas comunicações suficientes para minorar as obstruções provocadas pelos limites técnicos impostos para a "*reunião de milhões de pessoas*".

Já é possível vislumbrar, para um futuro próximo, o exercício da democracia direta pelas eleições através de plebiscitos realizados na Internet.

Mas, para que o alcance de uma ambiência mais favorável à realização da democracia participativa possa ser obtido, faz-se necessário, no plano da *práxis* política, uma ***reorientação das alianças ideológicas***.

O aprofundamento qualitativo da democracia, por reformas institucionais que favoreçam a prática das mudanças estruturais, implica na adoção de um esforço político de "*democratizar*" a Democracia.

---

59. Vale asseverar, recepcionados do constitucionalismo contemporâneo, especialmente resultantes do modelo ibérico, com os exemplos consagrados da Carta Portuguesa de 1976, da Carta Espanhola de 1978, ambas advindas da Lei Fundamental de Bonn, de 1949, que transformou demandas que residiam exclusivamente no universo doutrinário, em direitos fundamentais de fato.

60. Pode-se, nesse mister, exemplificar o assunto com as normatividades prescritas nos artigos 194 VII, 198 II, 204 II, 206 VI e 227 § 7º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

61. Deve-se lamentar a escassa incidência das iniciativas populares, lembrando que quando elas ocorrem, são de grande valia para o aprimoramento da Democracia. Um bom exemplo ocorreu com a Lei 9.840, de 28.09.99, alterando a Lei 9.504/97. Tal iniciativa popular congregou mais de sessenta entidades da sociedade civil organizada, capitaneadas pela CNBB, no combate à corrupção eleitoral.

Para isso, a substituição da outrora aliança entre o *centro* e a *direita*[62] deve ser substituída por uma aliança entre o *centro* e a *esquerda*. A missão do centro residiria em dar expressão transformadora à inconformidade da classe média, desejosa do retorno da meritocracia na vida social[63]. Por sua vez, o papel da esquerda seria o de enfrentar a desigualdade pelo enfrentamento do dualismo e o conseqüente apoio a uma política antidualista acerca do aprofundamento da democracia[64].

Além disso, o asseguramento de um conjunto básico de direitos sociais se faz mister para o êxito da democracia participativa, notadamente no que tange à priorização dos interesses das crianças e dos adolescentes, sobretudo de educação, garantindo o acesso das classes empobrecidas à escola pública de excelência, que possa lhes proporcionar não só instrução mas também formação da cidadania e quando se fizer necessário, apoio para o sustento alimentar e assistência médica.

O asseguramento do programa de aprofundamento democrático impõe a ***autenticidade eleitoral*** e o ***fortalecimento da mobilização cívica*** (organizada e duradoura). Deve-se aduzir, nesse universo de análise, que não basta respeitar o sufrágio popular, fazendo-se necessário diminuir a influência do poder econômico na Política, notadamente através do financiamento público das campanhas e na transparência das doações privadas. A problemática da mídia também ganha importância, pois a descentralização e a diversificação da propriedade dos meios de comunicação e produção da informação torna-se fator *sine qua non* para a garantia de um processo de qualificação da democracia. Ainda que não seja possível exaurir as mazelas da problemática da manipulação dos meios de comunicação, pelo menos poder-se-ia minorar as lesões sofridas pelos partidos políticos e movimentos sociais, no que se refere às *restrições de acesso* aos mesmos.

Representação e mandato são institutos jurídicos avizinhados que, por vezes, se confundem. Na democracia indireta, o papel do mandato torna-se imprescindível. No plano constitucional, o mandato se perfaz com a delegação para que o representante possa exercer os poderes recebidos pelo representado para praticar *atos políticos* ou *administrar seus interesses*, implicando necessariamente em um **compromisso direto entre mandante e mandatário**[65], o que não se observa, com raras exceções, infelizmente, nas relações de representatividade no Brasil.

A melhoria dessas relações e dos instrumentos de representação através de um maior compromisso ideológico entre representantes e representados e, sobretudo, a urgência em superarmos a crise ideológica dos partidos brasileiros, já que nos dias atuais boa parte das agremiações não possuem sequer ideologia política definida, sendo norteados por decisões que tão somente possam render algum fruto eleitoral, resultará em uma **reconciliação dos governados com o Poder**. ■

62. Há de se considerar que a aliança entre a direita e o centro respalda, em muitos países, o neoliberalismo.

63. Tal análise é desenvolvida por Roberto Mangabeira Unger.

O autor sustenta que se deve mostrar a impossibilidade de realização, numa perspectiva terceiro-mundista, do ***"ímpeto libertador da velha causa liberal pela imitação das instituições políticas e econômicas das democracias ricas do Atlântico Norte".***

64. Para Mangabeira Unger, essa postura implica em renegar, pela sua insuficiência, os exemplos dados tanto pela esquerda corporativa dos setores organizados da sociedade quanto pela esquerda populista dos setores desorganizados.

65. Vale sustentar que o mandato pode e deve até ser revogado diante da incidência de prejuízo do mandante em razão da infidelidade ou abuso dos poderes representativos exercidos pelo seu mandatário. Tal análise espelha um certo legado privatístico na representação política.