

# **REFORMA POLÍTICA**

**Roberto Amaral**

**Sérgio Sérvulo da Cunha**

## Prefácio

Ao ser encarregado de apurar um crime, o investigador experiente formula em primeiro lugar a pergunta: “a quem aproveita?”.

Toda reforma política beneficia quem a faz: as forças políticas dominantes. Por isso essas forças, devido a um conhecido mecanismo de defesa, às reformas autênticas preferem as aparentes. Aos políticos se pode pedir quase tudo, menos que legislem contra seus interesses.

Diz o cientista político Giovanni Sartori: *“Em todo o mundo, os que querem instalar sistemas eleitorais quase não se detêm no exame de modelos externos, quase nunca buscam o conselho especializado dos que se consideram expertos no assunto, e terminam por adotar o sistema que percebem como de vantagem imediata para si”* (Engenharia Constitucional).

Ninguém entende mais, de reforma política, do que os chamados políticos profissionais. Eles têm, quanto a ela, um comportamento pragmático e oportunista: simulam os efeitos das alterações, e apoiam as fórmulas boas para si mesmos. Estas são as que garantem sua sobrevivência: para eles, a função do mandato eletivo é assegurar sua reprodução e com esse objetivo é exercido.

Sutilezas do sistema eleitoral são quase sempre casuísmos introduzidos pelas forças dominantes em seu benefício. Políticos profissionais, que não batem prego sem estopa, de longe farejam os reflexos das fórmulas eleitorais sobre seus interesses. Isso é muito diferente do que fazem os amadores, seduzidos por nomes bonitos ou pela retórica desses políticos, sem examinar o que acontece em outros países, ou o que já se observou no passado por conta de alterações semelhantes.

O pleito de uma reforma política se ouve, se escreve e se lê desde o fim da ditadura. É, ainda hoje, o mote de resistência de comentaristas dos meios de comunicação e de comentaristas cultos, de sociólogos e cientistas políticos – e, até, de dirigentes partidários –, à esquerda e à direita. Se assim é, por que não se faz essa “reforma”? *Um*, porque não há clareza quanto ao seu conteúdo. *Dois*, porque não a farão os beneficiários dos vícios que ela precisa eliminar.

Esse o paradoxo: contra os partidos, o povo pautou a reforma política nas ruas, em junho de 2013. Mas quem a faz, para si mesma, são os políticos, ou seja a fazem não a fazendo, isto é, no sentido do conselho de Lampedusa: quando mudam, é para que tudo fique como estava. É o reino do *statu quo ante* com o qual a classe dominante espera aprisionar o tempo, atrasando a chegada do futuro.

Ao sepultar mais uma vez a reforma política, a Câmara dos Deputados - mal acompanhada pelo Senado -, dá testemunho de seu despreço pela vontade nacional e acentua a agonia da democracia representativa. É certo que deu importante passo para nos livrar da reeleição – mostrego constitucional imposto ao país pela compra de votos dos tempos FHC -, mas esse gesto se anula no seu esforço por assegurar a presença do poder econômico manipulando a vontade eleitoral, corrompendo os partidos e a administração pública.

De costas para a soberania popular, assim órfã de representação, o Congresso legisla majoritariamente em busca do atraso, quando o país reclama avanço.

Nos vários capítulos que seguem, sujeitos a chuvas e trovoadas, trataremos da reforma que nos parece mais adequada, não do ponto de vista dos interessantes dominantes, mas segundo os interesses da coletividade, assim como os percebemos; não do ponto de vista do poder econômico ou do poder político –

instrumentos permanentes de manipulação da soberania popular - mas do ponto de vista da democracia representativa.

Se é assim, **apontamos desde já o que é absolutamente indispensável:** mudar, de 3/5 (como está na Constituição de 1988, art. 60-§ 2º) para 2/3 (como era na Constituição de 1946), o quorum necessário à aprovação de emendas constitucionais. Por causa dessa extrema flexibilidade, o texto de 1988 já sofreu até hoje mais de 85 emendas, o que desmonta a sistemática interna do texto, sua lógica intrínseca; assim sem caráter e sem alma, ele se transforma numa colcha de retalhos. Basta a vontade de uma pequena maioria ocasional, em regra conservadora, para transformar em norma jurídica interesses de grupos econômicos, corporativos, políticos, religiosos. Tudo isso caracteriza, em nossa análise, a crise constituinte, como cerne de todas as crises políticas, inclusive a da representação. Ao fim e ao cabo, o fato objetivo é que não mais temos Constituição.

Rio de Janeiro e Santos, julho de 2015

Roberto Amaral

Sérgio Sérvulo da Cunha

## Sumário

1. A crise da democracia representativa
2. A amplitude da reforma política
3. O sistema eleitoral-partidário
4. Os partidos políticos
5. Porque o voto distrital é ruim
6. Porque a cláusula de barreira é inconstitucional
7. Os gargalos da institucionalidade
8. O financiamento público das eleições
9. Democracia intrapartidária
10. A republicanização da magistratura
11. A democratização da comunicação
12. Epílogo

## 1. A crise da democracia representativa

Nas primeiras décadas do século passado – de 1917 a 1945, principalmente – em vários países, profundas mudanças políticas, algumas de caráter revolucionário, puseram em risco a sobrevivência da democracia liberal.

Os ataques à democracia liberal – que eram também à democracia constitucional – ocorridos principalmente nas décadas de (19)20 e (19)30 com apoio em aparelhos estatais (v.g. União Soviética, Itália, Alemanha), ainda não significavam a crise atual da democracia representativa, que antes de ser percebida como uma crise de exaustão, deve ser interpretada como uma crise dialética (de superação). Reconhecer que ela enfrenta agora um impasse é por-se na busca de uma nova fase em seu processo evolutivo.

Se a crise daqueles anos era insuflada pela ascensão do totalitarismo (fascismo-nazismo-estalinismo), a crise dos nossos dias ocorre quando: a) o princípio democrático – como lugar comum ou postulado do pensamento político – passou a prevalecer em todos os países do Ocidente; b) a crise da política se alastra por todo o mundo, carregada nas costas da crise econômica; c) o presidente Bush afirma que o objetivo da intervenção militar dos EUA em países como o Iraque e o Afeganistão – e por pouco no Irã ou na Síria – é a instauração da democracia.

A crise não se apresenta como rediscussão teórica dos fundamentos da democracia, mas como o profundo desencanto, por parte dos que votam, quanto ao processo eleitoral e a alguns signos democrático-liberais, assim os pertinentes aos partidos políticos, aos governos eleitos e à política em si mesma.

À base da crise percebe-se uma ilusão quanto às virtualidades da democracia. A palavra “democracia” integrou-se ao imaginário como algo ideal, e tendemos a pensá-la como o remédio para todos os males sociais. Derrotadas aquelas propostas heterodoxas de inícios do século XX, ela aparece hoje como um dogma; se algo não vai bem, costumamos atribuir essa falha não à deficiência do modelo, mas a algum desvio na sua aplicação.

A descrença na representação leva o eleitor a descreer da democracia - que ele confunde com as eleições - e do fazer político, como o caminho para a resolução de seus problemas. Quanto a isso, e sem desfazer dos motivos concretos de desencanto, pode ser assinalado: a)

costumamos esperar, da democracia, mais do que ela pode dar; b) como não conhecemos, ou não aceitamos alternativa válida ao regime democrático, ficamos desorientados com suas carências.

A crise moderna da democracia diz respeito principalmente à sua eficiência. Observa-se que: a) a curto prazo, e no tocante à consecução dos seus objetivos, as ditaduras costumam ser mais eficientes do que a democracia; nelas inexistente divisão de poderes, pluralismo, e, a rigor, normas jurídicas: existe o governo de um só, que dá as ordens; e b) não obstante a transparência presente nas democracias (e impensável nos regimes fechados), a vulnerabilidade de todo poder à corrupção faz que se associe democracia e corrupção.

Por outro lado, o exercício do poder político, corroído pela competição partidária, exhibe um elevado grau de perversão: sua mão, como a de Midas, corrompe tudo aquilo que toca. Veja-se o que aconteceu com os instrumentos da democracia direta, apregoados como panaceias durante o processo constituinte, principalmente os conselhos populares e as ouvidorias, hoje atrelados aos poderes executivos. A cornucópia pública (prestígio, influência, vantagens, cargos, benesses, oportunidades) corrompe as mais autênticas representações populares.

Nisso está o fundamento da democracia: as decisões quanto ao governo da sociedade dependem de todos. Muitos confundem o princípio democrático com a regra da maioria, mas esta é apenas um expediente para a tomada de decisões; ela não significa que a fonte do Direito seja a vontade da maioria, pois acima dela estão os direitos fundamentais das minorias. Na democracia pode haver decisão tomada por um só, decisão tomada por alguns, decisão tomada por muitos e decisão tomada por todos. O importante é que todos tenham decidido ou podido decidir sobre quais sejam esses casos.

A teoria democrática não decorre de que o povo seja de tal modo virtuoso e capacitado que o “governo do povo” alcance resultados melhores do que a oligarquia ou a monarquia. Segundo ela, a) o povo deve participar das decisões que lhe dizem respeito; e b) o povo detém a soberania porque inexistente pessoa ou grupo com melhor título. A relativa ineficiência da democracia, portanto, é o preço que pagamos para que não se instale a tirania. E a corrupção do poder se combate com o aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e de administração democrática.

Alguns autores pretendem definir a democracia apenas formalmente: para caracterizar-se um regime como democrático, nada mais haveria a exigir senão determinados requisitos formais, relativos ao modo de escolha dos agentes políticos e à distribuição das respectivas competências (democracia mínima ou procedimental).

Não se deve, entretanto, confundir os meios com os fins.

A democracia problematiza aquilo que nas empresas costuma ser apenas um dado: a escolha dos dirigentes. Sem tal embaraço, elas podem se dedicar ao foco substantivo de sua atividade. Na democracia, porém, mesmo numa perspectiva puramente formal, a realização de eleições – na verdade uma preliminar do processo de governo – acaba açambarcando o cenário político. De outra parte, a primeira preocupação do representante eleito é com a próxima eleição, propósito que o orienta no exercício do seu cargo, naquilo que se convencionou chamar de “campanha permanente”. No exercício do cargo, a prioridade será (i) pagar as dívidas (compromissos) da campanha passada e (ii) preparar os fundos da campanha eleitoral seguinte, para o que serão de fundamental importância os compromissos que assumirá, no curso do mandato, com seus apoiadores e financiadores.

As eleições, é claro, costumam legitimar a autoridade. Contudo, interessados em reduzir a democracia apenas aos seus aspectos formais, são principalmente os regimes que, tendo instrumentalizado os mecanismos formais, utilizam-nos para se manterem no poder. São, esses regimes e as forças econômicas que os subordinam – como acontece, por exemplo, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na Alemanha – os principais responsáveis pelo atual impasse da democracia representativa.

Democracia, no fundo, é a “democracia real”. Ela independe do desenvolvimento econômico, do acúmulo e da quantidade de bens materiais da sociedade. Sua condição é a garantia de iguais oportunidades para todos, seu fim a concretização da liberdade, da igualdade, da justiça. Dentre as condições de exercício da democracia geralmente são esquecidas outras que não podem ficar à parte de qualquer projeto de uma efetiva democracia. Referimo-nos a) ao controle dos atos do governo por parte do povo; b) à técnica de administração democrática.

Esses temas, entretanto, não serão abordados aqui: não estão suficientemente maduros, nem seriam, no momento, exequíveis.



## 2. Amplitude da reforma política

Sempre, na sociedade, circulam propostas extremas de reconstrução: derrubar tudo e começar de novo, seja a partir do homem, seja a partir da economia, seja a partir do Estado. Às vezes essas propostas se ajustariam a um regime totalitário, mas jamais a um Estado democrático de Direito. Muitas gostariam de recuar para um ponto superado da história. Nas teocracias, por exemplo, vê-se com naturalidade a extensão do poder do governo a todas as manifestações da vida. Essa perspectiva é partilhada por concepções que levam à indistinção entre Direito e moralidade, entre moral e religião e entre religião e direito, considerando-se os pecados como delitos, independentemente de prejudicarem ou não a outrem.

Contudo, há limites para a atuação do Estado e para a ação política, que decorrem principalmente das noções de direitos humanos e de direitos fundamentais.

Reformar uma casa significa que estamos parcialmente satisfeitos com ela, ou que não temos condições, no momento, de fazer uma inteiramente nova; por isso não vamos refazê-la a partir dos alicerces: apenas corrigir o que não está funcionando bem e que podemos melhorar.

As manifestações de junho de 2013 (descontentamento com a representação política e com a qualidade dos serviços públicos) sinalizaram uma pauta para as reformas, que se inscreve dentro dos objetivos gerais da Constituição brasileira de 1988.

Aí se lê, por exemplo:

*“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”*

Por mais diversas que sejam as concepções políticas, ninguém ousará discordar, responsabilmente, desses objetivos.

As propostas em curso no Congresso, contudo, nada têm a ver com eles. Aparentemente sustentadas pela maioria parlamentar,<sup>1</sup> a

---

<sup>1</sup> Aliás, no momento em que se redigem estas linhas, a Câmara dos Deputados acaba de aprovar o financiamento privado das eleições, a manutenção de coligações partidárias, uma cláusula mínima de desempenho e a manutenção do sistema proporcional (com a rejeição do “distritão”).

maioria delas se inclui em dois tópicos: a) a fórmula de conversão de votos em cadeiras; e b) o regime dos partidos políticos.

São muitas, como vimos, as propostas para uma reforma política, ou simplesmente para uma reforma eleitoral-partidária. Mas se quisermos fazer neste momento uma reforma para atender à urgência das ruas, precisaremos escolher itens com relação aos quais possamos, no curto prazo, colher apoios e obter resultados.

Caso pudessem ser apenas dois os itens da reforma, são estes os que nos parecem mais necessários, e capazes, por si só, de aperfeiçoar o sistema eleitoral-partidário brasileiro:

1. o financiamento público das eleições
2. a democracia intrapartidária.

Cientes, porém, de que a lei é ferramenta de trabalho, cuja efetividade pode ser comprometida por fatores humanos, é útil considerarmos outros elementos. Pretendemos, portanto, discutir também os seguintes tópicos: a) os principais gargalos que, atualmente, estrangulam o nosso sistema político, a saber: a representação política, a garantia dos direitos, a liberdade de informação.

### **3. O sistema eleitoral-partidário**

A complexidade da vida moderna representa grande obstáculo a um governo do povo. O problema não está, tão-só, na distância entre o cidadão e seus representantes, mas na sua impotência perante a máquina econômico-estatal, o que significa, ao mesmo tempo, desinformação e apatia.

Na democeliteracia, seja nos países de capitalismo avançado, seja nos países periféricos, independentemente da ocorrência de fraudes eleitorais, a técnica da governabilidade circunscreve a influência do voto popular. O povo vota, sim, escolhe seus representantes - seja o parlamentar, seja o agente executivo - mas não influi na sua atuação. O termo “democracia” é bastante usado na retórica política, mas o sistema eleitoral-partidário é parte funcional da hegemonia da elite.

Ao se instalarem as primeiras democracias constitucionais modernas, o direito de voto conhecia as mais diversas restrições à sua

universalidade, como a proibição do voto do analfabeto, da mulher e do menor de 21 anos. De todas essas restrições, a mais notável limitava o direito de votar aos mais ricos (sufrágio censitário). Mas, à medida que se universalizava o direito de votar instaurava-se a fraude como elemento do sistema.

Quem quiser conhecer em detalhe as fraudes eleitorais que se praticavam no Brasil durante a república velha (antes da revolução de 1930), veja a literatura especializada. Não se trata apenas das atas falsas e da verificação de poderes (mesmo se eleito, o candidato só tomaria posse quando aprovado por uma comissão do Legislativo), mas da corrupção e violência.

O paulatino aperfeiçoamento do processo eleitoral (com o contencioso eleitoral, a cédula oficial, a propaganda eleitoral gratuita, o segundo turno), e a restrição do casuísmo (v.g. art. 16 da Constituição brasileira de 1988), fazem que a fraude assumia outras formas. A legislação eleitoral (financiamento dos candidatos pelas grandes empresas, mais artifícios adotados na conversão de votos em cadeiras), juntamente com a utilização das técnicas modernas de desinformação e propaganda, dependentes em grande parte do poder econômico e da comunicação de massa, torna-se o principal fator da manipulação.

Veja-se, por exemplo, o que ocorre nos Estados Unidos. Não obstante o voto facultativo, o índice habitual de abstenção nas eleições presidenciais (em torno de 48%-49% dos eleitores registrados) costuma ser menor do que nas eleições parlamentares. Os presidentes têm sido eleitos com o voto de menos de 30% dos eleitores registrados, já em si uma minoria em face dos juridicamente com direito ao voto; em 1996, Bill Clinton venceu com 24,1%; na polêmica eleição de 2000, Bush conseguiu aproximadamente 23,03% (menos, aliás, do que teve seu adversário, Al Gore). @@@ Quanto a eleições parlamentares não competitivas: em 1998 houve mais de 90 cadeiras não disputadas, de modo que alguns Estados (Arkansas, Florida e Louisiana) não se deram o trabalho de contar votos (isto é, foi praticamente homologado o único candidato inscrito).<sup>2</sup>

Eis outra informação preocupante: *“Segundo cálculo de 1998, cerca de 3,9 milhões de pessoas adultas estariam sem direito político de votar nos Estados Unidos em virtude dos efeitos colaterais da condenação criminal. Além dos efetivamente encarcerados, diversos estados impedem o voto de condenados em regime de ‘probation’ ou ‘parole’.* Outros inviabilizam o direito de voto até de condenados que já cumpriram suas

---

<sup>2</sup> Isso acontece por ser eleito apenas o mais votado no distrito (os distritos são uninominais), desestimulando os candidatos mais fracos.

*penas. O quadro atinge de forma marcante a minoria negra: cerca de 1,4 milhão de indivíduos (13% do total). Em dez estados, a proporção era de um em cada cinco negros sem direito de voto.” @@@*

Por isso, naquele país, é alarmante tanto o número de eleições parciais não-competitivas (isto é, sem disputa real do cargo) quanto o grau de abstenção eleitoral.

## **4. Os partidos políticos**

Durante a Constituinte de 1987-1988, no amplo receituário das propostas pertinentes aos partidos políticos, ressurgiram as formas restritivas e intervencionistas tão a gosto do autoritarismo: voto distrital, cláusula de barreira, proibição de coligações, cartorialização do partido político. Foram derrotadas.

O constituinte optou pelo pluralismo partidário e pela liberdade de organização do partido político, que assegurou com uma verdadeira garantia: ressaltado o que consta do próprio texto constitucional (v. art. 17) nenhuma outra exigência, para sua criação, além daquelas que constem, da lei civil, para a existência de qualquer associação.

Partidos políticos são canais da representação popular, espaços de encontro nos quais, mediante o desejado confronto de ideias, devem assentar-se propostas de políticas públicas, programas consensuais de governo e ações para a conquista e exercício do poder político.

É grande a diferença entre um partido e uma facção. A facção é um ajuntamento de interesses, onde prevalecem as ambições pessoais. A convivência democrática é característica do partido, o autoritarismo a marca da facção.

Após a promulgação da Constituição de 1988, demorou sete anos para que se pusesse lei nova no lugar da lei 5.682/1971 (conhecida como “lei orgânica dos partidos políticos”), com a qual a ditadura engessara os partidos.

Contudo, ao editar a lei nova (a lei 9.096/1995), preso à visão policialesca que inspirava a antiga, o legislador desbordou da Constituição ativamente (principalmente no que diz respeito à natureza do partido político, aos requisitos de sua existência e funcionamento, às imposições do princípio da isonomia no tratamento das diversas organizações partidárias); e também omissivamente, perdendo a ocasião de editar a nossa primeira lei

de liberdade partidária: uma lei dedicada a dizer, não o que o partido não pode fazer, mas a protegê-lo naquilo que pode e precisa fazer.

Em vez de redigir a nova lei partidária espelhando-se na Constituição democrática, o legislador, apegado às ideias e conceitos da ditadura, debuxou-a no carbono, calcada na antiga. Do enunciado constitucional sobre a liberdade partidária deduziu-se o que nada tem a ver com ele: a pretensa natureza privada do partido político; no mais, foi esse princípio anulado em todas as suas consequências, submerso na massa do formalismo autoritário.

O grande princípio reitor da vida dos partidos políticos, inscrito na Constituição Brasileira de 1988, é o princípio de sua liberdade de organização e funcionamento.

Exceções a essa liberdade são apenas as indicadas expressamente pela Constituição: as que vinculam o partido político à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo, aos direitos fundamentais de pessoa humana (art. 17, *caput*) e ao caráter nacional (art. 17, I).

Partidos políticos são formas modernas de associação, embora já estivessem presentes, de modo embrionário, na Antiguidade, na Idade Média e no Renascimento. Eles são um índice evolutivo que está, para a ciência política, assim como, por exemplo, estaria o *homo faber* para a antropologia. Contudo, sendo a ciência política não apenas descritiva, mas também normativa, no desenvolvimento desse espécime pode estar a chave para o resgate da democracia representativa.

Ao estudarmos a história de Roma aprendemos que Júlio César, devido ao seu parentesco com Mário, se filiava aos “populares”, em luta contra os partidários de Sila. Em Atenas, Péricles foi a figura mais ilustre dentre os democráticos, que se defrontavam com os conservadores. Nas tensões que apresentavam, as democracias grega e romana não diferiam das democracias modernas: lá a oposição entre a plebe e os proprietários (o patriciado, a nobreza), aqui a oposição entre os detentores de capital e os vendedores de trabalho.

Para que existissem partidos, no sentido moderno, foi preciso que a sociedade deixasse de ser monolítica, e que o exercício do poder admitisse alternância. Para que isso acontecesse, no lugar onde eles primeiro surgiram (a Inglaterra), ocorreram longas e constantes guerras

civis, lutas dinásticas fratricidas, que devastavam o país e exauriam suas forças.

Sendo, primitivamente, facções de apoio a este ou aquele postulante ou detentor do poder, os partidos se constituíram em seguida como grupos de interesses que se defrontavam nas cortes, nos gabinetes e no parlamento. Sua presença, como elemento novo na atividade política, se revela na oposição que lhe moveram as vozes conservadoras.

Ao dissolver a Assembléia Constituinte, em 1823, D. Pedro I utilizou depreciativamente os termos “partido” e “facção”, num contexto claramente anti-libertário. Mas, desde 1826, a palavra “partido” entraria em circulação na prática parlamentar brasileira, e o primeiro a incluí-la formalmente, em sua denominação, seria o Partido Liberal, em 1831. (José Honório Rodrigues, Independência, revolução e contra-revolução).

Quanto a seus interesses fundamentais, não há grande diferença entre os partidos na Antiguidade, ou no Renascimento, e os partidos nas democracias constitucionais modernas. O processo político, então, ainda não ganhara autonomia que o distinguisse substancialmente da guerra. Ascender ao poder significava aniquilar o adversário pela morte, prisão ou exílio; o Estado possuía uma estrutura monádica, que não era suficientemente estável a ponto de admitir a dialética dos antagonismos.

Não obstante, o embate partidário, com seu jogo de interesses, conflitos e paixões, continua ferindo nossa sensibilidade. Quem, acima de tudo, valoriza a ordem como critério de organização social, aproveita-se desse embate para condenar não só a existência de partidos, mas também o pluralismo partidário. Era esse o principal argumento – de estofo estético, e não científico – posto à base de regimes de partido único, como o nazista e o fascista. “*Não queremos, nem precisamos de qualquer oposição*”, dizia Mussolini em dezembro de 1926: “*não é necessária ao funcionamento de qualquer regime político são, e é supérflua em regime completo, como o regime fascista*” (cf. Pontes de Miranda, Os fundamentos atuais do Direito Constitucional).

Se, num país, processam-se regularmente eleições livres, competitivas e consequentes, os benefícios dessa prática refletem-se, com o tempo, na maior nitidez do quadro partidário e na sua sedimentação. Bastaria que o eleitor tivesse condições de identificar os atores reais para que seu anseio de mudança — sublinhado no Brasil em todas as eleições desde 1982 — deixasse de incidir sobre indivíduos, para incidir sobre programas e práticas partidárias. Contra isso conspiram os partidos-camaleão: o que durante a ditadura era ARENA (partido de apoio ao

governo militar) virou PDS, depois PFL, e, mais recentemente, DEM, presentemente em busca de nova fantasia. Há mesmo partidos que se dizem não ser nem de esquerda, nem de direita, nem de centro... E há os partidos, como o PMDB, que conseguem juntar tudo isso, chegando mesmo a ser, a um só tempo, governo e oposição.

A visibilidade das legendas e do quadro partidário, a denominação do partido político, sua identificação com propostas e ações concretas no curso da história, sua associação a nomes de políticos conhecidos das massas, são elementos da estabilidade do quadro partidário, condicionantes de opções políticas e do exercício do voto. No Brasil, entretanto, houve sempre um esforço constante no sentido de toldar essa visibilidade. A isso se acrescenta o fato de que, ao menos nominalmente, a nossa democracia partidária tem apenas 43 anos, divididos em dois períodos (de 1946 a 1964 e de 1988 a 2013). Não se pode falar em ordem partidária na primeira e velha República, aquele que vai da proclamação à revolução de 1930. As eleições de 1934 foram um episódio logo ‘corrigido’ pela ditadura. É preciso dizer que a ordem partidária consequente à democratização de 1946 foi golpeada logo em 1965 justamente quando se consolidava, e que o quadro atual de fato só começa a adquirir feições a partir de 1985. Ora é muito pouco tempo para uma consolidação política. Mesmo assim, é ainda um quadro cambiante, com partidos em formação e partidos que surgem e desaparecem. Dos que disputaram as eleições presidenciais de 1989 sobrevivem, hoje, em situações eleitorais diversas, apenas três (PMDB, PT e PDT); e de lá para cá já surgiram novos partidos, e presentemente encontram-se à espera de registro vários pedidos de partidos, num cenário que já compreende 32 siglas.

Se o quadro partidário é instável, se os partidos não têm tradição – e como poderiam ter, se não lhes é permitida vida longa?-, se, por isso mesmo, carecem, de sustentação social, se lhes falta estrutura capaz de elaborar políticas públicas, transformam-se em montarias à espera do ginete, um homem público ou um assaltante, como acontecia com o falecido PRN de Fernando Collor, do qual, hoje, ninguém mais se lembra.

## **5. Porque o voto distrital é ruim**

Ao assumir o governo da República na crista do golpe de 1964, o marechal Castelo Branco pretendeu reformar a legislação eleitoral,

criando a eleição por distritos; solicitou então, ao Tribunal Superior Eleitoral, um estudo nesse sentido.

O estudo foi feito mas ficou de lado porque, afinal, a reforma não foi necessária: alcançou-se o seu objetivo com o **ato institucional n. 2**, que em outubro de 1965 extinguiu os partidos políticos e deu lugar a um artificial sistema bipartidário, com siglas organizadas a partir do Palácio do Planalto, saltando da planilha do general Golbery do Couto e Silva.

Porque, na verdade, é esse o principal objetivo do voto distrital: **reduzir, eleitoralmente, o número dos partidos políticos a dois, ou no máximo três, e, por fim reduzir, com a redução do número dos candidatos, as opções do eleitorado.** É o que acontece, por exemplo, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos.

Voto distrital é uma forma de voto majoritário, que se opõe ao voto proporcional.

Tomemos uma eleição para prefeito, governador de Estado, ou presidente da República. Podem se apresentar vários candidatos, mas apenas um será eleito: aquele que tiver mais votos (isso é o voto majoritário). É diferente o que acontece, hoje, nas eleições para a Câmara Municipal, para a Assembleia Legislativa e para a Câmara de Deputados: as várias cadeiras são preenchidas, pelos partidos políticos, proporcionalmente aos votos que tenham recebido; e, dentro de cada partido, essas cadeiras são atribuídas aos candidatos mais votados. Para isso, é preciso calcular-se o assim chamado “quociente partidário”. Esse é o voto proporcional.

O voto distrital faz que a eleição proporcional (para vereador e deputado) fique parecendo uma eleição majoritária (para prefeito, governador, presidente): os eleitores, dentro do respectivo distrito, sendo ele uninominal, só poderão eleger um vereador, ou um deputado. Qual o resultado disso? Será eleito o candidato mais poderoso (que é, presumivelmente, o do partido mais poderoso, ou aquele que tiver maior apoio financeiro dos empresários ou do governo). Hoje, um partido embrionário pode ter a chance de eleger, num Estado, um ou dois deputados. Mas, se o voto for distrital, não tendo ainda força para vencer em nenhum distrito, ficará sem nenhum deputado, e, com o tempo, se extinguirá. Outra consequência do sistema distrital é inviabilizar a sobrevivência das minorias, hoje assegurada pela proporcionalidade. Como a votação nele é majoritária, ganha aquele candidato, ou partido, que tiver mais da metade dos votos dados, donde poder-se imaginar a possibilidade de um partido ter em todos os distritos 49% dos votos e não conseguir



ocupar uma só cadeira seja na Câmara Municipal, seja na Assembleia Legislativa, seja na Câmara dos Deputados.

Assim, o voto distrital favorece o monopólio dos grandes partidos e dos grupos econômicos financiadores das campanhas. Isso é contrário não apenas ao interesse do eleitor e aos interesses da renovação, mas também ao princípio do pluralismo político, o qual, sendo um princípio básico da democracia, foi considerado, pelo art. 1º da Constituição, como um dos fundamentos da República brasileira.

São muitos – não só esse – os inconvenientes do voto distrital. Um deles – e não dos menores – é a fraude: quem desenha e determina os distritos é o partido que está no poder, e aí se apresentam todas as oportunidades para distorcer a vontade do eleitor, como ocorre na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, e nos demais países que adotam esse sistema (o que pode ser demonstrado facilmente: no total, os partidos do governo, com menos votos, podem eleger mais representantes do que partidos da oposição, com mais votos).

No Brasil, hoje, se houver o voto distrital, num primeiro momento serão favorecidos o PMDB, o PT e o PSDB. Os demais partidos, com o tempo, desaparecerão, ou terão importância residual. Em suma: o afunilamento institucional (e a chamada “polarização”) será muito maior do que hoje. Mesmo não sendo simpático a nenhum desses partidos, o eleitor terá que votar num deles, porque não existirão outros. Por isso, nessas “democracias”, que são apontadas pelos defensores do voto distrital como exemplares e “estáveis”, é altíssimo o índice de abstenção.

Um dos argumentos de quem defende o voto distrital é a “governabilidade”. De fato, quanto menos partidos políticos no Congresso, mais fácil, para o Executivo, dobrar sua vontade. Esse raciocínio, levado a extremo, dirá que o melhor para a governabilidade é o sistema de partido nenhum! Já no sistema pluripartidário, caso brasileiro, o presidente, o governador, o prefeito, para governar, é levado a formar coalizões com outros partidos, e mesmo com partidos que lhes foram adversários nas eleições. Por isso é que temos, no Brasil, um “presidencialismo de coalizão”. Isso apenas diz que é muito mais difícil governar na democracia do que na ditadura, o que não salva a segunda nem desmerece a primeira. Na ditadura basta a vontade de um só, na democracia é preciso estabelecer maiorias.

Devido aos inegáveis inconvenientes do voto distrital, não se costuma propor o voto distrital “puro” (como, por exemplo, com o

“distritão”). Costuma-se propor o “voto distrital misto”, uma mistura de voto majoritário com voto proporcional. Mas isso é o mesmo que misturar um copo de água limpa com um copo de água suja: o resultado é um copo de água suja.

## 7. Porque a cláusula de barreira é inconstitucional

A lei 9.096 (lei dos partidos políticos), em seu art. 13, veda o “funcionamento parlamentar” (uma série de direitos assegurados à respectiva bancada) aos partidos que, na última eleição para a Câmara dos Deputados, não tenha conseguido ao menos 5% dos votos apurados.

A restrição à existência de partido político, ou à representação parlamentar de partido político, com base num diminuto percentual de votação (conhecida como “cláusula de barreira”), existe em alguns países, como parte do mecanismo que objetiva diminuir o seu número. Não tendo alcançado essa meta, o partido fica proibido de concorrer à eleição seguinte, e praticamente condenado à extinção.

Nos comentários àquele artigo da lei 9.096, lê-se no nosso Manual das Eleições: *“Não decorre, desse artigo, cláusula de barreira. Barreira é o efeito de disposição legal que, à parte a fórmula de conversão de votos em cadeiras, nega existência, ou representação parlamentar, à agremiação que não tenha atingido um determinado número ou percentual de votos”*. E, mais adiante:

*“Suponhamos que se desejasse criar, no Brasil, uma barreira semelhante à instituída na Alemanha (exigência de 5% dos votos obtidos na última eleição para que o partido consiga representação parlamentar). No Brasil essa medida, correspondente à tradicional prática de criação de partidos pelo governo, de cima para baixo, representaria praticamente a condenação à morte de todo partido novo, que dificilmente conseguiria, em quatro anos de vida, alcançar projeção nacional num país de dimensões continentais.”*

Sentindo-se ameaçados por aquelas disposições da lei 9.096, alguns partidos arguíram sua inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Essas ações de inconstitucionalidade (duas), em dezembro de 2006 foram julgadas procedentes, decretando-se a inconstitucionalidade daquela norma, por ofensa ao art. 17 da Constituição.

Esse artigo 17 da Constituição, já lembrado acima, é o que assegura liberdade de organização e funcionamento para os partidos políticos, e que precisa ser defendido como garantia do pluralismo democrático.

O relator daquelas ações diretas de inconstitucionalidade, o ministro Marco Aurélio, ao proferir seu voto, lembrou que nas últimas eleições, **dos 29 partidos então existentes, apenas sete tinham superado aquele percentual.** E arrematou: **“a democracia não é a ditadura da maioria”**.

Ocorre que, de 2006 para cá, cresceu o número de partidos políticos. Hoje são 32 (fora outros em processo de formação), dos quais 28 estão representados na Câmara dos Deputados e 18 no Senado, o que, sem dúvida, ameaça a governabilidade. Logo após as eleições de outubro de 2014, em entrevista a jornal, esse tema foi abordado pelo deputado Eduardo Cunha, então candidato a presidente da Câmara dos Deputados, e já podemos esperar pela aprovação de projetos que, de um modo ou de outro, contornando o art. 17 da Constituição, tentem criar [uma barreira para os partidos menores.](#)<sup>3</sup>

A favor dessa modificação concorre não só o já mencionado risco à governabilidade, mas também o fato de que muitas dessas legendas são criadas para servir a negócios que não dizem respeito à vida político-eleitoral. Tão ruim quanto a chamada “polarização” – que divide a nação e dificulta a governança, de que a experiência norte-americana nos dá seguidos exemplos – várias vezes lembrada nas últimas eleições, é a pulverização dos partidos.

Não se critica o pluralismo partidário, na essência profundamente democrático, e que defendemos como intrínseco à democracia partidária e representativa. Não se critica mesmo o número de partidos, mas tão-só reconhecemos a inconveniência de número exagerado de siglas na vida parlamentar, fundamentalmente pela sua artificialidade. Partidos podem existir sem limitação, essa só se aplica ao exercício parlamentar que há de exigir um número mínimo de votos que lhe assegure a legitimidade representativa. A única cláusula viável é aquela de desempenho que, respeitando o pluralismo, o direito das minorias, e a liberdade de organização e funcionamento dos partidos políticos, estabeleça patamares distintos de atuação para esses grêmios, sem ofensa à sua capacidade de sobrevivência e crescimento.

---

<sup>3</sup> Isso, de fato, veio a acontecer em maio de 2015.

## 8. Os gargalos do sistema político

Independentemente da discussão sobre a reforma política, é útil sublinhar alguns temas com relação aos quais, no Brasil, precisamos concentrar esforços e continuar atentos, a fim de não retroagirmos.

O principal deles é a diminuição da desigualdade. Quem procura estabelecer um juízo objetivo sobre a realidade brasileira, percebe o notável avanço que vimos fazendo nesse campo: a inversão do modelo colonialista, consistente em explorar as camadas mais desprotegidas da sociedade em proveito das camadas dominantes. Foi, esse modelo, o responsável pela divisão do Brasil em dois (conforme observado por Jacques Lambert), bem exemplificada no nome Belíndia (um país metade Bélgica, metade Índia). Todos teremos a ganhar com a universalização da rede de equipamentos públicos (eletricidade, água, habitação, saneamento, transportes, comunicações) e de serviços (segurança, saúde, educação), e com políticas que assegurem, aos brasileiros em geral, trabalho, lazer, respeito e dignidade.

Agora, a reforma de que estamos tratando. Notemos a importância que tem, para sua realização, a alteração da nossa atitude política. Vimos, recentemente, quanto pesou, na decisão do governo norte americano, a opinião pública contrária a uma intervenção militar na Síria (comparem com o que aconteceu em 2001, após a explosão das torres gêmeas). É por isso que os governantes não deixam de encomendar frequentes pesquisas de opinião, principalmente quando se trata de tomar as decisões mais graves.

Outro exemplo, também nos Estados Unidos, são as dificuldades que o governo Obama vem enfrentando para a ampliação do sistema público de saúde. Essas dificuldades não existiriam se o presidente tivesse maioria de votos na Câmara de Representantes; em outras palavras: Obama foi eleito presidente, mas de fato recebeu dos seus eleitores apenas parte dos poderes de que precisava para realizar seu programa de governo. (essa é também uma das consequências do sistema eleitoral fundado no distrito que produz o bipartidarismo, deixando o Presidente sem condições de negociar, seja no Senado, seja na Câmara).

O eleitor, muitas vezes, ao escolher um candidato para presidente, se esquece de que, para realizar suas propostas de campanha e concretizar suas metas de governo, ele precisa de apoio parlamentar. Não faz sentido escolher um candidato a presidente, e votar, para o Senado ou para a Câmara dos deputados, em candidatos que, depois de eleitos, lhe farão oposição.

Se nos pedirem, agora, para indicar três temas a partir dos quais se elaborem três propostas para a reforma política, sublinharemos as que correspondem aos principais gargalos do sistema vigente: a representação política, a garantia dos direitos, a liberdade de informação.

Em cada um desses temas escolheremos uma só proposta, que nos pareça a mais importante. Tentaremos escolher propostas exequíveis, a respeito das quais seja possível obter adesões que levem à sua concretização.

Essas propostas também levam em conta o princípio liberal, que preside a toda intervenção do Estado. O autoritarismo supõe que é proibindo que se governa. Todavia, a verdade é o contrário. Em princípio, as pessoas são livres para agir segundo seu entendimento e vontade, de modo que precisa de justificativa toda restrição que ofenda à liberdade.

Vamos às propostas.

No tema da representatividade, a primeira proposta é a do financiamento público das eleições.

No tema da garantia dos direitos, a primeira proposta é a republicanização da magistratura.

No tema da liberdade de informação, a primeira proposta é a democratização da comunicação social.

## **9. O financiamento público das eleições**

Excetuadas aquelas cuja finalidade é a lavagem de dinheiro, nenhuma pessoa jurídica sobrevive se não tiver fonte de renda.

Entretanto, não costumamos perguntar sobre as fontes de renda honestas que permitam a sobrevivência de um partido político. À primeira vista, pensa-se nas contribuições dos próprios filiados, e em expedientes como rifas para arrecadar dinheiro. Mas é óbvio que receitas decentes como essas são insuficientes para pagar sequer o aluguel da sede.

De que vivem, portanto, os partidos políticos? De que podem viver?

Hoje, em regra, eles sobrevivem na medida em que se acham atrelados à máquina de governo ou à oligarquia endinheirada. É por isso que, antecedendo as eleições, ocorre sempre um rearranjo: partidos novos que se formam, um discurso aparentemente independente, políticos buscando a legenda mais propícia à sua reeleição, o festival de trocas de cadeiras que a exigência de fidelidade partidária – uma conquista da via judicial—intenta controlar.

Alguns partidos inventaram uma forma decente de obter receita: arrecadar, dos seus representantes eleitos, e dos seus filiados encaixados como comissionados, contratados ou empregados na administração pública, uma contribuição para o cofre partidário, retirada de sua remuneração. Se o partido tem uma razoável representação isso significa uma razoável receita.

Aqui, porém, começa o comprometimento moral do partido: primeiro porque, à sua sombra, cria-se uma fauna de agregados partidários, os profissionais da política que, à medida que um novo governo assume o poder, precisam ter renegociadas as suas posições. Essas são as pessoas do curral partidário, que dentre outras tarefas engrossam sua claque, servem de laranjas quando preciso, e votam nas convenções partidárias seguindo as ordens do chefe, porque dele dependem seus empregos.

Esse dinheiro, porém, não basta para sustentar uma campanha eleitoral. O chefe previdente sabe que precisa manter seu caixa 2, e todos nós sabemos como se forma o caixa 2. São comissões extorquidas de contribuintes, comissões extorquidas de licitantes ou interessados em concorrências, comissões de permissionários ou concessionários de serviços públicos, comissões de fornecedores, contribuições de empresas que esperam receber sua paga depois, na forma de vantagens junto ao governo. Lamentavelmente essa novela, na grande imprensa, está substituindo o noticiário policial clássico.

Os partidos, assim, transformam-se numa escola de manipulação, de fraude, de servilismo e de corrupção, que contamina a administração pública e o processo eleitoral. Portanto, o primeiro elemento para que haja um quadro partidário democrático, estável e decente, consiste em fontes de custeio públicas e transparentes, acopladas a um sistema eficiente de controle público (controle por parte da sociedade).

No Brasil, já demos alguns passos nessa direção, com: a) o Fundo Partidário; e b) a gratuidade da propaganda partidária em rádio e televisão (sistema em que a União remunera os meios de comunicação pelo tempo utilizado).

O Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) é um fundo constituído principalmente com verbas públicas (dentre as quais o produto das multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos da legislação eleitoral), cujos recursos são distribuídos aos partidos políticos, segundo critérios de proporcionalidade estabelecidos em lei. A análise desses critérios, e a experiência na gestão desse fundo, certamente serão úteis, caso se deseje ampliar – o que parece necessário e salutar – a assistência financeira aos partidos.

Segundo a regra vigente (de outubro 2013) os recursos do fundo partidário devem ser assim distribuídos: 5%, em partes iguais, a todos os partidos com estatutos registrados no TSE; os restantes 95%, na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados. Essas verbas são repassadas mensalmente, e sua distribuição pode ser acompanhada pelo Diário da Justiça Eletrônico, bem como no site do Tribunal Superior Eleitoral. Em 2015 os 32 partidos políticos registrados no Brasil junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) devem receber, juntos, algo em torno de R\$364,4 milhões, referentes ao exercício de 2014.<sup>4</sup>

O financiamento de partidos com recursos públicos vem sendo adotado em quase todos os países, mesmo em regimes pluripartidários. Considera-se a Alemanha como a inventora desse expediente, embora tenha sido utilizado pela primeira vez em Porto Rico. No Brasil, é urgente a adoção de uma fórmula eficaz, honesta e isonômica de financiamento eleitoral, que seja exclusivamente público. Na verdade, o financiamento das campanhas eleitorais já se faz com recursos públicos,

---

<sup>4</sup> No dia 28.5.2015 a Câmara dos Deputados aprovou um projeto de lei conforme o qual só terão direito a verbas do fundo partidário os grêmios que tenham conseguido eleger para o Congresso ao menos um deputado ou senador.

pois as empresas financiadoras das despesas eleitorais cobrarão depois seu pagamento na forma de privilégios, vantagens e benefícios. Assim, do jeito como está, a corrupção faz parte do sistema.

Nas eleições presidenciais de 2010 chegou a R\$463,5 milhões a soma dos gastos declarados pelos nove candidatos concorrentes **no primeiro turno**. [SS: o que significa essa cifra? Muita coisa, pouca coisa...?] **Tramita** no Senado, já aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, ~~um~~ projeto de lei que fixa, exclusivamente para as despesas eleitorais, um aporte da União de R\$7,00 [SS: qual nossa opinião sobre essa elevação?] por eleitor inscrito, mantidos, para sua distribuição, os mesmos critérios atuais (isto é, favorecimento dos partidos maiores). [Esse aporte é para as despesas da União com o processo eleitoral, ou para o Fundo partidário? Este já foi efetivado via emenda ao Orçamento, já sancionada pela DR)

## 10. Democracia intrapartidária

Democracia intrapartidária significa o exercício da democracia no funcionamento interno dos partidos políticos. Do modo como funcionam atualmente, os partidos são, em regra, autoritários, dirigidos de forma vertical sem audiência das bases, donde a eternização de suas direções nos mais diversos níveis.

Um grande passo para a renovação do sistema eleitoral-partidário, neste momento, seria a implantação da democracia partidária. Atualmente, os partidos políticos funcionam como cartórios para a formalização de candidaturas, como facções do oficialismo e como propriedade de seus caudilhos. É tão necessário e possível implantar-se a democracia intrapartidária quanto foi necessário, no passado, eliminar o absolutismo e implantar-se a democracia representativa no âmbito dos Estados.

Um sucinto exame do estatuto partidário revela se ele é democrático ou autoritário.

É autoritário, por exemplo, se não cerceia a curralização dos seus quadros (por exemplo, mediante normas estabelecendo, para o novo filiado, quarentena que o impeça de votar nas próximas convenções



partidárias e de se candidatar nas próximas eleições); se não reconhece direitos às minorias partidárias; se permite a arbitrária intervenção das instâncias superiores nas instâncias inferiores; se não normatiza democraticamente as convenções partidárias, principalmente quanto ao credenciamento de delegados e à forma do escrutínio.

Como conseguir a democratização intrapartidária? Ela precisa ser feita dentro dos marcos da Constituição, que em seu art. 17 consagra o princípio da liberdade de criação e funcionamento dos partidos políticos, de modo que, ressalvadas as exceções mencionadas no próprio art. 17, o Estado não pode aí interferir.

Mas, se a lei não pode impor a democracia interna, pode criar incentivos à sua implantação. Nossa proposta é que os partidos democráticos (identificados, como falamos acima, por normas cogentes dos seus estatutos) sejam favorecidos com a atribuição de quotas diferenciadas no tempo de propaganda gratuita e na participação no fundo partidário.

Das duas tendências atuantes na legislação brasileira quanto à organização eleitoral-partidária — de um lado a tendência liberal e democrática, de outro a intervencionista e autocrática — seria difícil dizer qual a vencedora.

A Constituição de 1988 consagra a vitória dos princípios liberais e democráticos, expressos basicamente no voto proporcional e na liberdade de organização partidária. Leva adiante, assim, o processo de democratização que somente a partir de 1932 encontrou condições de se institucionalizar.

Mas a tendência intervencionista e antidemocrática busca insistentemente, mesmo nas fases de abertura institucional, as alterações legais e constitucionais que atendam aos seus interesses. Foi o que ocorreu no ciclo 1946-1964 e se repete no período pós-ditatorial, levando o cientista político Giovanni Sartori a esta afirmação: “Provavelmente nenhum país no mundo atual é tão avesso aos partidos como o Brasil, na teoria e na prática” (*Engenbaria constitucional*).

## **11. A republicanização da magistratura**

“A correta administração da justiça é o principal fundamento do bom governo”. Essa frase – cujo autor ignoramos – lê-se no frontispício do prédio da Suprema Corte do Estado de Nova York.

Nesse mesmo sentido vai a observação do juiz Douglas, que integrou a Suprema Corte norte-americana: “O Judiciário é uma parte indispensável da operação do nosso sistema federal. Com a crescente complexidade do governo, ele é, muitas vezes, o único lugar em que pode ser obtido socorro efetivo”.

Dizia pertinentemente Pontes de Miranda: “Um povo vale a Justiça que tem, a independência que dá a essa Justiça e a responsabilidade a que submete os seus Juízes (Comentários ao Código de Processo Civil).

O relativo silêncio das Constituições quanto aos princípios da jurisdição – como, por exemplo, os princípios da inércia (o juiz só pode atuar mediante provocação), do conteúdo das decisões judiciais (aplicação, e não dicção da lei), da neutralidade (isenção quanto à posição social e à ideologia dos litigantes), do juiz natural (a lide deve ser processada, julgada e decidida pelo juízo prévia e abstratamente indicado em lei), do duplo grau de jurisdição (a parte tem o direito de recorrer a uma segunda instância), da essencialidade e ininterruptibilidade dos serviços judiciários (os serviços judiciários só podem ser interrompidos nos casos previstos em lei), da condição do juiz (encarnando um dos poderes da República, o juiz é agente político, e não funcionário público) – acaba ensejando que, nesse vácuo, se editem leis e vicejem práticas contrárias a esses princípios.

Exemplo: greve de juízes, fechamento do fórum para descupinização, instauração de processos mediante provocação ficta, arbitramento de multas confiscatórias, decisões não fundamentadas, decisões “extra legem” e “contra legem”, demora injustificada no julgamento dos processos, negligência, desídia. A Constituição brasileira de 1988 falhou sob esse aspecto porque no capítulo correspondente ao judiciário, ao invés de enunciar princípios da jurisdição, preferiu, por influência do *lobby* da magistratura, enumerar direitos corporativos dos magistrados.

No curso de um processo judicial, autor e réu têm interesse em cumprir os seus prazos, mesmo porque, se não os cumprirem, perderão – geralmente com grande prejuízo – a oportunidade de praticar os respectivos atos. Também o juiz tem prazo para praticar os seus atos (prolação de despachos e sentenças), e, igualmente, há prazo para que a secretaria do juízo (ou cartório) pratique os atos de sua obrigação (por exemplo, a anexação de uma petição aos autos do processo).

Se somarmos os prazos previsíveis, correspondentes às várias fases do processo, teremos um tempo que é razoável para a solução da pendência judicial. Isso acontece mesmo que acrescentemos os prazos de tramitação do processo nas instâncias recursais.

No passado, os juízes cumpriam os seus prazos. Quando não conseguiam fazê-lo, ao proferir despacho ou sentença fora de prazo, escreviam nos autos, envergonhadamente, mais ou menos o seguinte: “deixei de cumprir o prazo por excesso de serviço.” Com o tempo, deixaram de lado essa praxe.

Hoje, as leis continuam a estabelecer prazos para os atos judiciais. As respectivas normas, entretanto, não são observadas pelos juízes, como se não existissem. O “excesso de serviço” tornou-se pretexto tácito e o excesso de prazo transformou-se na regra, não escrita, dos serviços judiciais.

Para o excesso de prazo, pelo juiz, inexistente punição. Quem é parte num processo pode encontrar o juiz fazendo compras num *shopping* no horário de expediente; pode não encontrá-lo em seu gabinete às 2as. e 6as. feiras; pode não encontrá-lo num feriadão; pode não encontrá-lo nas suas férias individuais (que goza em dobro) e nas férias coletivas do judiciário. O juiz diria – caso se sentisse obrigado a dar alguma satisfação aos pobres mortais que pagam, com os impostos e taxas, os seus salários – que sua carga de serviço é inumana, e que, para estudar os processos, precisa ficar em casa.

Se isso acontecesse, até que seria bom. Mas digamos que a parte num processo, estando desesperada pela sua absurda demora, é intimada para comparecer à audiência “de instrução e julgamento” (audiência em que serão produzidas provas orais, expostas as razões finais das partes e proferida a sentença). Aí ela comparece, na esperança de que o juiz, proferindo a sentença, encerrará aquele drama. E, para sua grande decepção, vê que, ao fim da audiência, o juiz não emite a sentença. Por excesso de serviço? Não. Por preguiça. Ao presidir a audiência, o juiz demonstra que sequer teve o cuidado de abrir antes o processo, e ignora do que se trata. Por isso não tem condições de proferir a sentença, como faria – salvo casos de extrema dificuldade – o juiz criterioso.

Visto que o mau exemplo frutifica, e que o juiz negligente perde toda a autoridade sobre a respectiva secretaria, o mesmo vírus invadiu os cartórios. Hoje em dia, há cartórios que, para simplesmente anexar uma petição ao processo, demoram sessenta, noventa, ou cento e oitenta dias.

É por isso, basicamente – e não pelo excesso de serviço – que os processos demoram tanto. Se os juízes fossem pagos segundo o que produzem, como geralmente ocorre com os pobres mortais, já teriam, em

sua maioria, morrido de fome. Se as pessoas do povo pudessem conversar com o juiz estariam em fila à porta dos seus gabinetes, como pedintes, suplicando uma decisão.

O art. 125 do código de processo civil brasileiro (de 1973) diz que o juiz deve assegurar às partes igualdade de tratamento, velar pela rápida solução do litígio, prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça. Na prática, todavia, obrigações dos juízes são facilmente elididas, na medida em que ao próprio judiciário cabe a palavra final sobre sua exigibilidade; apoiados por suas associações de classe, e em seu próprio interesse, juízes, em geral, são useiros e vezeiros no descumprimento da lei. Muitas das distorções do processo podem ser atribuídas a excessos autoritários de juízes que se acreditam - e põem-se, de fato - acima da lei.

A extrema desigualdade econômico-social, aliada a uma cultura da litigância, deu lugar no Brasil a um número exagerado de processos judiciais. A enormidade dessa tarefa, de per si, bastaria para afastar da magistratura todo e qualquer pretendente, não fossem seus demais atrativos, entre os quais a remuneração e os muitos privilégios. Nesse contexto, o processo deixou de ser considerado como aquilo que efetivamente é – a expressão de interesses pessoais valiosos, a matéria para o exercício útil da capacidade profissional – e passou a ser visto como algo impertinente. Ao invés do que é próprio – buscar solucioná-lo – insinuaram-se na prática judicial regras perversas, como se exterminá-lo fosse o principal objetivo.

Sem um compromisso eficaz com as elevadas funções da jurisdição, sem promover pesquisas estatísticas sobre a real situação dos serviços judiciários, e explorando sua condição junto aos legisladores, a magistratura sempre atirou falsamente, sobre o número excessivo de processos e sobre as disposições legais que asseguram a ampla defesa, a culpa pela deficiência da prestação jurisdicional, pela qual ninguém mais, além dela, é responsável.

Juízes – assim como deputados, prefeitos e senadores – são agentes políticos, não estando sujeitos, no exercício de suas funções, a determinações de qualquer chefia. Eles são funcionalmente independentes, não podendo ser responsabilizados por erros cometidos na prolação de despachos, sentenças e votos (para a correção desses erros existem os recursos previstos nas leis processuais). Mas podem ser responsabilizados, sim, se fogem ao cumprimento de suas obrigações funcionais. Em países civilizados costuma-se dizer, por isso, que os juízes devem ser mantidos em suas funções enquanto bem servirem (*quandiu bene gesserint*).

Como qualquer cidadão, os juízes podem ser responsabilizados: a) por ilícitos cometidos fora do exercício profissional, como, por exemplo, quando dirigem um automóvel; b) por infrações administrativas cometidas no exercício profissional, como, por exemplo, se tratam desrespeitosamente uma testemunha. Acontece que as sanções neste último caso, segundo o ordenamento vigente, só podem ser aplicadas por órgãos do próprio poder judiciário. Na raiz de tudo está o mais grave dos muitos problemas da magistratura brasileira, autoritária, classista e preguiçosa: o corporativismo, a saber, a aliança entre os membros da magistratura para sua proteção recíproca e defesa dos seus interesses, muitas vezes de seus interesses pessoais, na maior parte das vezes de sua impunidade e de seus interesses pecuniários.

Adiante, alguns exemplos de como esse corporativismo se reflete na prestação jurisdicional.

É sabido que o Direito brasileiro manda reparar o dano moral. Inexistindo, na lei, critérios para fixar o valor da indenização, é a jurisprudência que os fixa, conforme o caso. Pois bem: os mais altos valores indenizatórios são estabelecidos em benefício de juízes, especialmente quando criticados por jornalistas. É próprio da democracia o direito de crítica, e diariamente testemunhamos pesadas críticas contra membros do Executivo e do Legislativo, e principalmente de políticos, com ou sem mandato, todos encarados como homens públicos e, portanto com limitações à sua privacidade. Entretanto, quando chamados a julgar ações movidas por jornalistas contra juízes, outros juízes, colegas destes, costumam estabelecer indenizações exorbitantes. E, com isso, desestimulam toda crítica que possa lhes ser feita.

Outro exemplo: não obstante muitos deleguem (oficiosamente) o exercício de funções personalíssimas (como a redação de sentenças e votos) a auxiliares, juízes são ciosos quanto à extensão dos seus poderes. Embora se queixasse do seu volume de serviço, o Supremo Tribunal Federal, durante a Constituinte de 1987-1988, opôs-se à criação do Superior Tribunal de Justiça, ao qual seria transferida parte de sua competência. Eram grandiloquentes os argumentos que utilizava contra essa medida, tantos quanto são, hoje, os opostos contra o aumento do número de juízes ou o aumento do número de turmas daquela Corte, o que, evidentemente, diminuiria o volume de trabalho de cada um dos seus membros.

É infundável a relação de exemplos desse tipo. Fechemos o rol com mais este: as entidades associativas de juízes combatem o quanto podem as propostas para instituição de um controle externo do Judiciário, e, assim, combateram o quanto puderam a proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça. Derrotada essa proposta na Constituinte de 1987-1988, a

Associação dos Magistrados Brasileiros ajuizou, no STF, ações contra a criação de conselhos estaduais de justiça em quatro Estados, cujas Constituições pretenderam criá-los; de modo que o STF fulminou esses conselhos. O CNJ, afinal criado a contragosto pela emenda constitucional nº 4/2005, foi admitido não como órgão de controle externo, mas como um órgão dentro da própria estrutura do judiciário.

Por esse e por outros inúmeros fatos, o corporativismo transformou a magistratura num estamento intocável dentro da estrutura burocrática do poder, arrebatando gulosamente, para si mesmo, cada vez mais vantagens, como ao criar o auxílio-moradia e atribuir, a si mesma, a faculdade de estabelecer a remuneração dos juizes. Há vários países onde o controle dos abusos judiciários é feito por órgão de controle externo, formado por representantes dos usuários dos seus serviços. Logo, o judiciário não é lá, como não poderia ser aqui, um poder acima de todos os outros.

## 11. Democratização da comunicação

*“Poucos direitos nos restam a partir do momento em que submetemos nossos sistemas nervoso e sensorial à manipulação particular daqueles que procuram lucrar arrendando nossos olhos, ouvidos e nervos” (Marshall McLuhan).*

O corpo humano possui uma defesa biológica contra a ingestão de substâncias nocivas. Não obstante, numa época em que prevalecem os interesses industriais, precisamos ficar atentos quanto aos alimentos e remédios que consumimos.

*Mutatis mutandis*, isso também vale quanto à indústria da informação. Gramsci dizia que nenhuma informação é inocente, e essa frase pode ser assim interpretada: o filtro editorial dos meios de comunicação de massa costuma sonegar as informações que, seja pela sua forma, seja pelo seu conteúdo, contrariam os interesses dos seus patrocinadores. Os meios de comunicação de massa detêm o monopólio da informação, isto é, não apenas da escolha do que noticiar (informar) mas de como informar (noticiar), e dele se prevalecem para manipular a transcrição do fato, transformando em real o fato como narrado foi, e não como ocorreu. O não narrado é o não acontecido (o não-real) , embora acontecido.

Para Barbosa Lima Sobrinho, que durante muitos anos presidiu a ABI, a mais grave forma de mentira jornalística é a supressão da notícia. Mas se ela foi omitida por todos os meios de comunicação – pergunta Bernardo Kucinski – como podemos saber que determinada notícia não foi publicada?

À parte satisfazer a curiosidade, o que se deseja, quando se busca informação, é o conhecimento da verdade, ou do que se supõe seja a verdade, neste caso a maior proximidade entre o fato e sua narração.

Assim, cabe aos veículos de informação descrever os fatos como aconteceram, de modo tão isento quanto possível. Por outro lado, como é impossível noticiar tudo que aconteceu, cabe às editorias estabelecer critérios sobre quais os fatos que devem noticiar e como noticiar, donde, também, decidir sobre os fatos que não noticiará e que, assim, não chegarão ao conhecido público. Entretanto, segundo a ética da comunicação, é vedado ao veículo fazer essa triagem, conhecida como *gate keeper*, com base no seu interesse exclusivo.

Para Hans Kung e Helmut Schmidt, considerando seu papel principalmente numa sociedade de massas, cuja característica é a mediação dos meios de comunicação, os jornais deveriam esforçar-se para não publicar matérias inexatas, desorientadoras ou distorcidas e mesmo, por serem livres para adotar esta ou aquela preferência política, distinguir claramente entre comentário, conjectura e fato. Mas não é isso o que se vê, pois a característica da imprensa moderna, como a brasileira, é, além da ideologização editorial, a partidarização e intervenção política, pelo que não é exagero afirmar que os meios de comunicação não mais se limitam a narrar o fato, pois pretendem interferir em seu andamento.

Nos veículos de comunicação buscam-se também análises e interpretações sobre o acontecido, sobre os fatos recém passados. A verdade tem a ver não só com a descrição do que aconteceu, mas também com a opinião sobre os acontecimentos, seu significado e consequências. Ao fornecer sua opinião, deve o jornal fazê-lo honestamente. Cabe-lhe : a) distinguir nitidamente entre o que é notícia e o que é opinião; b) esclarecer sobre as divergências, se possível colhendo as diversas opiniões disponíveis.

Inexistirão opinião pública e razão pública se apenas um segmento social tiver de fato a possibilidade de dirigir escolas, imprimir livros e jornais, fazer programas de rádio e de televisão, controlar as redes sociais. Liberdade de informação, portanto, significa pluralismo

informativo; implica a garantia não apenas de acesso à informação, mas a garantia do direito de informar. Se numa sociedade há muitos veículos mas todos expressam a mesma linha ideológica pode-se dizer que nessa sociedade não há liberdade seja de informação, seja de expressão.

Daí a observação de José Afonso da Silva: “*A liberdade de informação não é simplesmente a liberdade de dono da empresa jornalística ou do jornalista. A liberdade destes é reflexa, no sentido de que ela só existe e se justifica na medida do direito dos indivíduos a uma informação correta e imparcial. A liberdade dominante é a de ser informado, a de ter acesso às fontes de informações, a de obtê-las.*”

No dia 30 de outubro de 2013, a rainha Elizabeth 2<sup>o</sup> assinou uma *royal charter*, ratificando a decisão do Parlamento que criou, no Reino Unido, um novo órgão regulador para a imprensa.

Desde 1991 já existia, no governo britânico, uma comissão de queixas formada por representantes dos próprios veículos de imprensa, o que correspondia, portanto, a um sistema de auto-regulação. Entretanto, esse órgão era acusado de omissão, e as queixas recrudesceram com o escândalo sobre as escutas ilegais efetuadas pelo jornal *News of the World*. Investigação oficial concluída em novembro de 2012 gerou o *relatório Leveson*, que propôs a criação desse novo órgão, com poder para impor multas no valor de até um milhão de libras (R\$3,5 milhões), no caso de erros ou ofensas graves.

No Brasil, entre muitos outros, ressalta o caso da Escola Base: em 1994, em São Paulo, os proprietários e uma professora de uma escola particular de primeiro grau foram acusados, por crianças e policiais, de cometerem abusos sexuais contra alunos de tenra idade. A receita era a melhor possível para despertar a ira dos exaltados: sexo e abuso de menores. Os jornais deitaram e rolaram, repercutindo as acusações que, afinal de contas, não eram verdadeiras. Mas quando a realidade se evidenciou, muito tempo depois, já estavam destruídas a escola e a vida dos acusados, praticamente linchados pela opinião pública. O caso é narrado apenas como exemplo paradigmático, ou seja, pela sua simbologia, jamais pela sua excepcionalidade, pois fatos semelhantes e de igual gravidade se repetem diariamente, atingindo homens do povo e políticos, condenados antes de julgados, porque a execração pública é pena sem remissão, julgado que não admite recurso. Quando muito, o injuriado ou caluniado na primeira página tem duas linhas de defesa sua na ‘página dos leitores’ que ninguém lê. Faz parte da democratização dos meios de comunicação, e do fortalecimento da democracia, a existência de mecanismos efetivos de defesa do cidadão diante dos abusos da mídia.



As providências agora adotadas no Reino Unido vêm, em parte, ao encontro das sugestões feitas, aqui no Brasil, por José Paulo Cavalcanti Filho, que presidiu o Conselho de Comunicação Social; ele propõe: a) um sistema efetivo de direito de resposta que agilize e estimule os meios de comunicação a promover respostas e retificações de informações; b) uma indenização sem nenhum limite, proporcional ao dano causado.

O caso da Escola Base não chegou a despertar, aqui, a mesma indignação que eclodiu, na Inglaterra, contra as escutas ilegais. O governo conservador do primeiro ministro David Cameron era contrário a um novo sistema para regulação da mídia; 86 parlamentares, incluindo 9 ex-ministros divulgaram manifesto opondo-se "*à imposição de qualquer forma de controle externo*" da mídia, o que seria impossível sem um licenciamento estatal da imprensa, algo abolido em 1695 no país e "*inimigo de qualquer ideia de liberdade de imprensa*".

Mas, afinal, foram derrotados: pesquisas de opinião indicavam que 79% das pessoas eram favoráveis a uma nova regulação da mídia.

Dentro do ordenamento legal britânico, a *royal charter* – que só pode ser alterada pelo voto de 2/3 dos parlamentares – tem uma rigidez que a aproxima de uma norma constitucional. Entretanto, sob muitos aspectos, ela não tem o mesmo rigor de uma *statutory regulation* (aquilo que, aqui, seria uma lei).

Optou-se, portanto, por uma saída equilibrada entre o interesse dos meios de comunicação e o dos prejudicados pelos seus excessos. Por exemplo: a) a subordinação à nova Comissão é voluntária; e b) ela pode recomendar que um jornal publique uma retratação, mas não pode obrigá-lo.

Isso é bem diferente do que ocorreu na Argentina, onde a Suprema Corte decidiu contrariamente ao Clarín, em seu recurso contra a lei de meios promulgada há alguns anos.

O Grupo Clarín recusava-se a cumprir o artigo 161 dessa lei, segundo o qual cada grupo midiático deve ter, no máximo, 24 licenças de TV a cabo e 10 licenças de serviços abertos (TV aberta, rádios AM e FM): o Clarín possuía nada menos que 240 licenças de TV a cabo, 9 de rádios AM, 1 de FM e 4 de TV aberta. Ali também a opinião pública foi favorável à nova lei, de modo que o Clarín preferiu abandonar sua estratégia inicial de

designá-la como “lei mordaca”, embora continuasse, em Juízo, impugnando as novas regras.

São de tríplice natureza os bens de comunicação: a) o espaço comunicativo, bem de uso comum do povo que faz parte do espaço social; b) os meios de comunicação; c) a informação considerada em si mesma.

No espaço comunicativo fluem os meios técnicos de comunicação, extensões das formas naturais de comunicação.

Os meios técnicos de comunicação compreendem, num amplo espectro, recursos de vídeo e áudio, telecomunicações (radiodifusão, radiocomunicação, televisão, telemática, comunicação por satélites e por radar), a pesquisa jornalística e científica, imprensa, livro, ensino, cinema, teatro, arte e cultura em geral. Eles amplificam o fluxo da linguagem, que é simultaneamente meio e objeto da comunicação.

A atividade de comunicação, que inclui a difusão e troca de informação, pressupõe a produção de conteúdos e a geração e busca de informação. Esta pode ser de natureza pública ou particular. O que define o caráter da informação não é o local onde tenha sido gerada, mas seu interesse para o público. Todo meio de comunicação destina-se à utilização pública, ainda que não tenha sido criado coletivamente, e assim, todo meio de comunicação é de interesse público, seja ou não objeto de uma concessão pública.

Na sociedade moderna, a sofisticação dos serviços de comunicação transformou-os em parcela importante da atividade econômica. Assim, na garantia do espaço comunicativo inclui-se a garantia da atividade comunicacional econômica; inclui-se, igualmente, a garantia da atividade comunicacional realizada por grupos, entidades e segmentos sem interesse econômico.

Além disso, e por isso, todo governo deve estar atento aos abusos da liberdade de informar: inexistente dominação que não privilegie o monopólio da comunicação mediante o controle das mentes, a difusão de modelos comportamentais alienatórios e auto-destrutivos.

*“É verdade que não há democracia sem imprensa livre” – diz José Paulo Cavalcanti Filho. “Mas também é verdade que não há democracia com imprensa livre – no sentido de que é crescentemente necessário estabelecer controles democráticos ao poder brutal que os meios de comunicação acumulam.”*

A lei de regulação da comunicação precisa:

a) garantir o direito que todos têm de informar, de buscar informação, e de encontrar informação nos órgãos que se propõem prestá-la ou que têm o dever de prestá-la (não pode ser uma lei igual à antiga “lei de imprensa” – merecidamente julgada inconstitucional, na íntegra, pelo STF – pois intervinha, indevidamente, na liberdade de informação);

b) reprimir os abusos dessa liberdade, deixando intacto, todavia, seu núcleo essencial.

Por outro lado, é dever do governo: a) promover o acesso de todos aos bens da cultura (no que se inclui manter rede de ensino público gratuito e de qualidade); b) proteger o patrimônio cultural (as formas já objetivadas da cultura, integrantes da tradição); e c) proteger o processo cultural.

Para essas tarefas são importantes a instrução (cuja finalidade é transmitir o conhecido), a pesquisa (cuja finalidade é criar novas tecnologias, ampliar os horizontes do conhecimento) e a crítica (cuja finalidade é superar etapas, avançando na consciência de si e na busca da verdade). A proteção do processo cultural implica uma política emancipatória, abrangendo não apenas o incentivo às liberdades de criação e de expressão, mas também a defesa e promoção das fontes culturais.

A função de comunicação do governo destina-se a) à preservação do espaço comunicativo e disciplina democrática do seu uso; b) à proteção do direito que têm o público, e cada sujeito em particular, de informar, de se informar e de ser informado; c) à preservação e implementação de meios e canais de comunicação; d) à garantia do sistema de informações públicas e privadas; e) à produção e difusão de informações de interesse público; e f) a disciplinar a atividade de comunicação entre órgãos do governo, que pressupõe o estabelecimento, entre eles, de linhas e processos de comunicação.

É necessário definir, nessa área, a) quais são as atividades exclusivas do governo, b) quais, dentre essas, podem ser delegadas; c) aquilo que deve ser disciplinado pelo governo, e d) aquilo que é livre de qualquer disciplina ou intervenção por parte do governo.

Por estarem essas atividades estreitamente ligadas ao direito de **opinião, fundamental na caracterização de uma sociedade democrática e do qual, por isso mesmoo direito à informação é *conditio sine qua non*** – que compreende o direito de formar e de manifestar a própria opinião – assim como aos processos de deliberação pública e legitimação do governo, para

garantia de sua existência e funcionamento democrático justifica-se a gestão pública (não-governamental) sobre os meios técnicos de comunicação de massa. É por isso, e nessa linha, que se deve, urgentemente, reestruturar o Conselho de Comunicação Social, que, da forma como está hoje (ligado ao Congresso), ficou completamente esvaziado.

## 12. Vícios da nossa formação

I) Assim como as pessoas, as nações também possuem temperamento e caráter, virtudes e defeitos.

Nenhuma reforma legislativa produz resultados, por si mesma, se não há, por parte das pessoas e da sociedade, a disposição de cumpri-la.

Nosso individualismo é difícil de mudar porque possui raízes profundas na história, tanto na relação entre Estado e povo quanto na relação entre as classes sociais. Ao individualismo está intimamente ligado o patrimonialismo: usa-se, o exercício da autoridade, para a apropriação privada dos bens e recursos públicos. Não nos esqueçamos de que no Brasil, ao contrário do que aconteceu em outros lugares, .....Fomos, desde o descobrimento, uma grande fazenda pertencente à Coroa portuguesa, cuja maior preocupação, não podendo explorá-la, era conservá-la como domínio estratégico.

Durante muito tempo dizia-se, racionalizando o preconceito contra os negros – como ainda hoje se faz quanto aos índios – que eles eram primitivos, ignorantes e vadios. Ao observador atento não escaparia o paradoxo: para os “homens bons”, aos quais se reservavam as funções de governo, o trabalho era envilecedor. O individualismo brasileiro – essa incapacidade de enxergar no outro um igual – tem raízes na pretensão de superioridade fundada no *status* social, na riqueza e no poder.

Em famoso sermão, perguntava o padre Vieira: *“Este povo, esta república, este Estado, não se pode sustentar sem índios. Quem nos há de ir buscar um pote de água ou um feixe de lenha? Quem nos há de fazer duas covas de mandioca? Hão de ir nossas mulheres? Hão de ir nossos filhos?”*

E respondia: *“Quando a necessidade e a consciência obriguem a tanto, digo que sim, e torno a dizer que sim: que vós, que vossas mulheres, que vossos filhos e que todos nós nos sustentássemos dos nossos braços; porque melhor é sustentar do suor*

*próprio que do sangue albeio. Ah! fazendas do Maranhão, que se esses mantos e essas capas se torcerem, haviam de lançar sangue”.*

Oliveira Vianna dizia ser impossível, no Brasil, a existência de um sistema político-constitucional liberal, por ser uma sociedade parental, clânica e autoritária.

A mesma, praticamente, era a opinião de Sérgio Buarque de Holanda: *“A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos.”*

Assim afirma Wanderley Guilherme dos Santos: *“..... a poliarquia brasileira restringe-se a pequena mancha institucional circunscrita por gigantesca cultura da dissimulação, da violência difusa e do enclausuramento individual e familiar....É este híbrido que faz com que o governo governe muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico.”*

Observam Roberto Amaral e Paulo Bonavides: “Civilização cartorária desde as origens lusitanas, aferrada não só ao papel e ao documento escrito, como à burocracia como estamento do poder, nascemos com o batismo de uma carta e pelas mãos e de um escrivão. E crescemos qual país de ‘bacharéis’, sem a mínima aptidão para as coisas da terra, entre as quais se incluiria o trabalho, ofício do braço servil, a que não poderia sujeitar-se o senhor feudal, e eram todos brancos os que até teorizavam sobre a indolência preconceituosa e reacionária. Quando se abre para os processos eleitorais, o país inaugura o voto censitário Foi esse Brasil colonial que chegou ao Império e fez a Independência, para dar lugar aos condes, aos viscondes, aos barões, aos marechais, aos almirantes, aos cônegos, a uma sociedade que emergia do latifúndio, da monocultura e do escravismo. Uma sociedade extrativista, na qual tudo quanto se produzia era mercadoria de exportação: a cana-de-açúcar, o café, o algodão em pluma, o pau-brasil, as pedras preciosas, os minérios etc., ou seja, tratava-se de economia voltada para fora, de costas para o território imenso, com as vistas e o coração projetados sobre o além-mar, presa politicamente aos interesses políticos da Corte metropolitana, por sua vez decadente e amarrada economicamente às bolsas de mercadorias de Paris e Londres”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>Ob. cit., pp. 47-8

Na aurora da Independência, José Bonifácio pregava a extinção do trabalho servil. Em 1820, em carta a Tomás Antônio de Vila Nova Portugal, grafava profeticamente: *“Trabalho de dia e de noite e tudo isto com gente livre e alugada, sem precisar de escravatura que detesto e querendo dar a esta gente o exemplo do que devem fazer, **para se pouparem, para o futuro, as grandes infelicidades que ameaçam aos vindouros do Brasil**”*. (grifei).

Nas “Lembranças e apontamentos do governo provisório de S. Paulo para os deputados da província” (outubro e novembro de 1821), atribuídos à sua pena, mencionava a imperiosa necessidade, em que se via a legislatura, de *“melhorar a sorte dos escravos, favorecendo a sua emancipação gradual e conversão de homens imorais e brutos em cidadãos ativos e virtuosos, vigiando sobre os Senhores dos mesmos escravos para que estes os tratem como homens e cristãos e não como brutos animais como se ordenara nas Cartas Régias de 23 de março de 1688, e de 27 de fevereiro de 1798 [...]”*.<sup>4</sup> Por pouco o patriarca não utilizou, aí, a locução **inclusão social**, norte de políticas que são, hoje, tão tardias quanto necessárias.

Enquanto em outros países, mesmo de regime monárquico, a existência da autoridade podia ser justificada pelo serviço à nação, aqui – a começar dos donatários, contratadores (os cobradores de impostos), e coronéis – o povo sempre foi posto a serviço do poder.

Com a vinda da Corte portuguesa, em 1808, caíam muitas das infames restrições impostas, pela metrópole, à colônia. Entretanto, foi desprimorosa sua chegada ao Brasil: no Rio de Janeiro, despejaram-se os moradores das melhores casas, para que ali se alojasse (se “aposentasse”, como então se disse) a comitiva real.

Depois, proclamada a Independência, quando se pretendia elaborar uma Constituição, o Imperador despejou a Constituinte. Com a República não mudaria o tratamento dispensado ao povo, exibido na repressão a Canudos, e, posteriormente, na criminalização da questão social. O corpo de funcionários, a que tinham acesso os instruídos, filhos de rentistas e proprietários – passou a constituir, como até hoje, um estamento com nítida vantagem sobre os produtores da riqueza, trabalhadores ou empreendedores. Parece até que os privilégios de que desfrutam são inversamente proporcionais aos serviços que prestam, como acontece com a magistratura.

O poder judiciário, que na arquitetura democrática deveria funcionar como o mais elevado instrumento de controle da autoridade, transforma-se, desse modo, no modelo mais acabado da perversão

burocrática. Aqui, esse termo – burocracia – engloba as duas acepções que possui: a que se refere ao estamento burocrático, e a que se refere à sua ineficiência.

Consideramos a burocracia o maior problema da administração pública brasileira, uma doença tão difícil de tratar quanto submersa, semi-invisível.

Impossível falar de burocracia, no Brasil, sem mencionar Hélio Beltrão. Sobre o “Programa de desburocratização” que concebeu e empreendeu, disse ele, em 1983, que seu propósito não era racionalizar nem reorganizar:

*“O Programa não se destina a aperfeiçoar o funcionamento interno da máquina administrativa. Pretende garantir o respeito à dignidade e à credibilidade das pessoas e protegê-las contra a opressão burocrática. Fica assim evidenciada a dimensão política do Programa, isto é, sua plena inserção no processo de abertura democrática e sua inseparável vinculação à liberdade individual e aos direitos de cidadania”. (As múltiplas dimensões da desburocratização).*

A utilidade desse programa se evidencia num estudo sobre “A linguagem do respeito”, em que a socióloga Dominique Vidal conclui:

*“em um país tão desigual como o Brasil, minhas pesquisas em Recife e no Rio de Janeiro sugerem que, para o cidadão brasileiro pobre, o sentimento de pertencer à humanidade é muito mais importante que a redução da desigualdade social. [...] O que ele deseja acima de tudo é ser reconhecido como membro legítimo da sociedade” (A linguagem do respeito; Revista Dados).*

O que torna a burocracia opressiva é muito menos o número de exigências legais – que, bem ou mal, criam uma ordem e um universo de expectativas – mas o modo como são manejadas: de um lado o abuso de poder, e, de outro, a impotência, especialmente dos mais pobres, diante dela, de seus interditos, de sua preguiça.

Nesse período de quase trinta anos, desde aquele discurso de Hélio Beltrão, têm sido inumeráveis as normas e os programas brasileiros de desburocratização – tão ambiciosos quando ineficientes – sem que hajam ocorrido progressos significativos. Bem ao invés, onde se dizia

“opressão” vemos hoje tirania e, mesmo, irracional guerra do Estado contra os cidadãos; a ponto de se afirmar:

a) o governo fracassou naquele propósito, e não se pode mais esperar, dele, um combate eficaz à burocracia;

b) visto que todos se dizem contra a burocracia, a persistência desse mal crônico só se explica como parte funcional do sistema.

A tal ponto se chegou que é possível a identificação de duas ordens de Estado, uma mal-estruturada, destinada ao cumprimento de suas finalidades, a ordem do fazer; outra, mais competente, mais hábil, mais poderosa, destinada a impedir que os destinados a fazer façam o que quer que seja. É a política dos despachos interlocutórios, do total descompromisso da burocracia (meio) com os fins do Estado e suas políticas estratégicas. Como o fazer impõe riscos, como a decisão (tomar decisão) impõe responsabilidade, e o não fazer permanece impune, é mais seguro nada fazer. Para explicar a burocracia, muitos apontam o descompromisso, de inúmeros funcionários, com as finalidades do serviço público. Poucos escapam à desmotivação de uma estrutura que, subordinada a propósitos políticos particulares, não lhes propicia suficiente reconhecimento. A assumir-se essa explicação, contudo, os excessos burocráticos seriam vistos como desvios individuais (negligência, desídia, corrupção), e não como elemento orgânico do sistema. Mas não o são, ou o são em plano secundário. A burocracia é um ser coletivo impregnado como metástase em todas as instâncias da administração pública com influência mesmo na administração privada; é uma cultura, uma ideologia e uma política que se impõe ao governo e o põe de joelhos. Vitoriosa, transforma o meio em fim. A mais complexa estrutura burocrática de controle da administração pública no mundo é certamente a brasileira, com suas pencas de leis e regras, seus conselhos, suas agências de fiscalização, seus tribunais disso e daquilo, cuja única consequência é o atraso ou inviabilização de obras e serviços. De sua incompetência e custo desmedido diz o fracasso no campo do combate à corrupção na administração. Trata-se, pois, de uma burocracia pesada, dispendiosa, e inepta.

Também não consistiria explicação suficiente dizer que as metas administrativas, como definidas na Constituição e nas leis, excedem a capacidade de execução pelo governo. De modo que, vender dificuldades para comprar facilidades, seria apenas uma forma seletiva de atendimento.

Estudiosos impressionados com o problema burocrático, ao se



perguntarem sobre suas causas, têm-nas identificado na cartorial herança ibérica, ou então no individualismo do caráter brasileiro; aludem, com isso, a fatores históricos, políticos e psicanalíticos (no fundo, antropológicos).

Não creio que consista explicação suficiente o patrimonialismo da administração pública brasileira: embora o fim ostensivo desta seja o bem público – mediante a prestação de serviços iguais e impessoais a todos – sua finalidade oculta seria o benefício dos mais poderosos, considerados seja individualmente seja como componentes de coletividades como uma classe econômica, o estamento político, um agrupamento político, ou a própria burocracia. Nesse caso o prioritário, na administração, seria o atendimento aos interesses desses grupos, e a burocracia, encobrendo a imoralidade administrativa, seria uma fórmula seletiva para esse atendimento.

A guerra burocrática é invisível: o abuso de poder não aparece nas estatísticas. A guerra burocrática é mecânica: agindo em obediência a rotinas, a Administração exige, do público, o cumprimento de disposições que não são cumpridas por ela própria. É assim que as relações Administração-público acabam fugindo a controles racionais.

O combate à burocracia exige, primeiro, a consciência da existência dessa guerra, persistente e corrosiva, daninha tanto à atividade pública quanto aos direitos dos cidadãos e à organização social.

A pista correta para esta investigação encontra-se, cremos, em duas observações.

Conforme a primeira, no Brasil *“é um sinal de superioridade não obedecer, e de inferioridade obedecer”* (DaMatta). Essa observação consta em entrevista de jornal sobre a questão do trânsito, onde se conclui: *“se queremos um trânsito mais organizado e seguro temos de trazer à tona a igualdade como valor”*.

Conforme a segunda, há no Brasil uma *“atitude de ostentação e em certos casos de humilhação, como forma de identidade social”* (João Pereira Coutinho). Coutinho assinala que a classe média e os pobres veem, o tratamento que recebem das elites, ao mesmo tempo como padrão de comportamento e como objeto de desejo.

A prevalecer essa interpretação, a adoção de políticas de igualdade seria o principal antídoto contra a burocracia. E, nesse sentido, são bem-vindas todas as medidas adotadas pelo governo. Não se veem

contudo, nos vários níveis federativos, salvo exceções, órgãos encarregados de refletir sobre a gravidade desses problemas e propor-lhes soluções, dentre as quais: a) a preocupação não apenas com os aspectos técnicos, mas também com os aspectos éticos da atividade governamental; b) a orientação dos comitês governamentais – que examinam rotineiramente os desvios de conduta a dano da administração – para que privilegiem, em sua atividade, o exame e repressão dos desvios de conduta.

Essa sociedade dos extremos forja uma psicologia da desigualdade, expressiva da polaridade entre os que são servidos e os que servem; os que mandam e os que são mandados. No céu dos desejos, síntese das aspirações e meta de vida, a par do *status* de quem manda, acham-se os símbolos do poder, refletidos na cultura: o lugar e os hábitos de quem manda, o lugar e os hábitos de quem é mandado; casa grande, de um lado, senzala de outro. A dicotomia permanece e, às vezes, parece-nos que se aprofunda.

A arquitetura urbana reflete essa psicologia, cedo apreendida pelos incorporadores de imóveis: entradas e elevadores diferentes para os que servem e para os que são servidos, cubículos de empregada e suítes presidenciais para os donos; os apartamentos podem ser pequenos, mas os saguões e as portarias – para a ostentação externa – devem ser suntuosos.

II. Como as pessoas, também as nações se educam. De modo que esses traços negativos de caráter não podem ser considerados determinantes. A história recente do Brasil, desde o governo constitucional de Getúlio Vargas, vem demonstrando uma inflexão democrática. Se as forças reacionárias conseguiram prevalecer ao derrubar dois presidentes legitimamente eleitos – Getúlio e João Goulart – não conseguiram fazê-lo agora em 2015, como pretendiam. Em 1954, diziam levantar-se contra um “mar de lama”; em 1964, diziam opor-se a uma pretensa “república sindicalista”. O que na verdade pretendiam, e continuam pretendendo, era impedir as “reformas de base”. Conseguiram, e estão conseguindo, desviando as atenções de camadas poderosas de nossas populações dos problemas fundamentais que as atingem.

A inaceitável atitude do ministro Gilmar Mendes, obstando, com arrogante impunidade, a eficácia de decisão majoritária do Supremo Tribunal Federal, e a recente aprovação, pela Câmara dos Deputados, de proposta de emenda que inconstitucionalmente constitucionaliza o financiamento privado das eleições, mostra quais as forças que desejam

perpetuar a corrupção e seu elevado preço, consistente na perpetuação de privilégios, de atraso e de sofrimento. Contudo, mais dia menos dia, virão as autênticas reformas políticas; e tanto mais cedo quanto nos mobilizarmos nessa direção, como aconteceu durante a Constituinte de 1987-1988, lição que não pode ser esquecida, para ser sempre retomada.

Descrer da democracia é descrer do homem, e descrer do homem é descrer de nós mesmos. Como fazê-lo sem descrer, também, dos nossos filhos, do futuro e da vida?