

DO PARTIDO POLÍTICO

O PODER DO GRUPO PERTURBA O PROCESSO DEMOCRÁTICO

J. PINTO ANTUNES

§ 1. — A ILEGALIDADE DO PARTIDO COMUNISTA

(Art. 141 § 13 da Constituição Brasileira)

A PRINCÍPIO, dada a má lembrança que deixou o corporativismo, pensaram os democratas que a condição da liberdade era cortar e proibir toda organização que se interpusesse entre o cidadão, isto é, entre o homem e o Estado.

Era a democracia atomística que logo revelou a sua ineficiência; o homem isolado era presa fácil para o abuso de poder do governante. E, assim, veio a convicção da importância do grupo em defesa da pessoa. Daí o Partido político, envolvendo o cidadão e protegendo a sua vontade individual pela força da vontade do grupo, antepondo ao Poder estatal o poder grupal.

Foi a mesma técnica adotada pelo trabalhador na ordem econômica; o sindicato é o grupo que veio em socorro do operário na sua relação com o capital. Empresário mais capital, se compensaria com trabalhador mais sindicato, na relação empregatícia do trabalho.

O sindicato hipertrofiou a sua força e, de contrapêso na balança do equilíbrio social, passou a pesar sem medida no sistema das forças sociais, levando ao desajuste completo a sociedade e pondo em risco sua base econômica fundamental.

Toda força tende ao abuso da força. Os Partidos, de início, disputavam, em concorrência leal, a conquista do poder para os seus filiados (*Estado de partidos*); depois, não satisfeitos com a vitória de duração incerta, pretendeu-se fazer da conquista do poder uma presa definitiva, com a exclusão dos riscos de revezamento no governo dos partidos concorrentes (*Estado-Partido*).

O Estado, de pluralidade partidária, é um dos elementos da técnica democrática porque é outra forma de divisão de poderes — as forças grupais se revezam no poder e enquanto o vencedor governa, o grupo vencido fiscaliza, critica e espera a vez de sua ascensão.

E pela representação proporcional, então, a distribuição ou divisão de poderes é, de certo modo, entre vencido e vencedor, principalmente no Estado federal. O partido maior pode obter o poder máximo, que é o da União, enquanto partidos menores conquistam governos regionais onde a maioria de votos lhes foi favorável. O partido majoritário, é, muitas vezes, vencido pela coligação dos minoritários. Distribuiu-se o poder da União, dos Estados-membros e dos Municípios, entre parcialidades políticas em respeito à demonstração de forças nas respectivas circunscrições eleitorais. Todos, de certa forma, governam.

Vencedor e vencido são situações relativas no sistema de representação proporcional.

O sistema de *partido único ou Partido-Estado*, foi o dos Estados totalitários. Os titulares do poder público não admitiam revezamento com elementos de grupo diverso, que, só por isso, eram havidos por adversários e postos fora da lei. Mas, também, deixou o partido de ser técnica de organização do povo e de representação da sua vontade, para designar, simplesmente, o nome dos autocratas — senhores do poder em causa própria e não por delegação do povo.

A mística dos Ditadores, exaltando as paixões populares, parecia querer substituir pelos plebiscitos tumultuários da democracia direta à técnica fria, complexa e demorada das democracias representativas.

Entre as duas formas extremas, Estado-Partido e Estado de todos os Partidos, há aqueles, como o Estado brasileiro, que só admitem os Partidos democráticos: é vedada, diz o § 13 do *artigo 141* da nossa Constituição, “é vedada a organização, o registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.

Com este preceito foi pôsto na ilegalidade o *Partido Comunista brasileiro*.

O preceito constitucional foi elaborado com este propósito pelos partidos democráticos com assento na Assembléa Constituinte. A origem dêle está nas emendas semelhantes (3.158 e 3.159) apresentadas pelo minoria e maioria. Esta, justificou a medida de forma lacônica — “deve o regime democrático e, mesmo pelo fato de o ser, assegurar tôdas as liberdades, menos uma: a de ser destruído”; a minoria fê-lo pela tribuna da Assembléa, com mais palavras mas com o mesmo sentido.

Problemas de técnica democrática começaram a surgir, daí por diante, desafiando a argúcia dos constituintes. O Partido Comunista, fortalecido pela legalidade em que viveu, logo após

a segunda grande guerra, usufruira todo o prestígio conquistado pela U.R.S.S. na opinião pública, em virtude dos sacrifícios que fizera êste país pela derrota do fascismo.

Em muitas cidades industriais do Brasil a sua maioria comunista era incontestada. O respeito à autonomia municipal dar-lhe-ia o poder local sem dúvida. A atividade do partido podia ser impedida, a dos comunistas, impossível; direta ou veladamente, onde tivessem maioria, empolgariam, de fato, o poder.

Então, os constituintes abriram uma porta larga para permitir o cerceamento das autonomias municipais tôdas as vêzes que aquele risco estivesse à vista. Para isso, usaram de um subterfúgio que é o § 2.º, do artigo 28 da Constituição, nestes termos:

“serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País”.

Atentemos para as conseqüências dessa cassação de autonomia, feita pelo Conselho de Segurança Nacional, de parceria com o Legislativo ordinário. No seu contexto, as enumera, em princípio, o artigo 180:

“Nas zonas indispensáveis à defesa do País, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança:

I — qualquer ato referente à concessão de terras, à abertura de vias de comunicação e à instalação de meios de transmissão;

II — a construção de pontes e estradas internacionais;

III — o estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessam à segurança do País.

§ 1.º — A lei especificará as zonas indispensáveis à defesa nacional, regulará a sua utilização e assegurará, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

§ 2.º — As autorizações de que tratam os n.ºs I, II e III poderão, em qualquer tempo, ser modificadas ou cassadas pelo Conselho de Segurança Nacional”.

Isto tudo quer dizer que, quando o Legislativo ordinário aprova os planos do Conselho de Segurança Nacional, todos os municípios das zonas havidas por “indispensáveis à defesa do País”, ficam com os seus *Direitos e Garantias Individuais* profundamente restringidos, porque sobre êles pesa, então, todo o imenso poder discricionário do Conselho de Segurança Nacional, ao qual compete o critério soberano da aplicação do drástico artigo 180 citado. Uma espécie de estado de sítio permanente é criado para os municípios atingidos, sob a invocação do terrível princípio totalitário: *salus populi suprema lex est*.

A propósito vem a lição do grande juiz *Taney*, no caso afamado *ex-parte Miligan*, e que RUI BARBOSA traduziu nestes termos:

“nunca se engendrou no espírito humano doutrina de conseqüências mais perniciosas do que a que autoriza a suspender disposições constitucionais em nome das grandes exigências do Governo. Essa doutrina leva em direitura à anarquia, ou ao despotismo”.

Revelando o real objetivo dos preceitos enumerados, o Conselho de Segurança Nacional e mais o Congresso federal vão declarando “zonas indispensáveis à defesa do País” todos aquêles municípios onde o Partido Comunista revelou possuir maioria eleitoral nas últimas eleições — Santos, Guarulhos, etc. (1).

A ilegalidade do Partido Comunista criou mesmo graves problemas para a democracia brasileira.

Não intervindo o Conselho de Segurança para cassar a autonomia municipal, nos municípios de maioria comunista, o que acontece, mais facilmente, é serem eleitas autoridades comunistas sob outras legendas ou, então, secretamente comprometidas aos seus desígnios. Não se dando nenhuma destas hipóteses, abstenendo-se os comunistas de qualquer atividade, o eleito ou eleitos serão pela minoria do povo da localidade e o governo democrático ficará, desta forma, totalmente falseado.

Agora, admitir aquela cassação de autonomia, equivale, em última análise, a ir abolindo a democracia em tôdas as cidades onde a maioria do povo seja comunista.

Outra questão existe não menos grave que a primeira. Os eleitores comunistas, com a cassação do Partido, não foram privados do direito de voto. Nem isto era possível fazer. Pois bem, o que pode acontecer é se aliarem a partidos minoritários e alterar-se, totalmente, a posição eleitoral, nas cidades ou Estados onde o seu contingente eleitoral possa definir as maiorias.

Nesta hipótese passará a governar a minoria do povo e não a maioria; referimo-nos à maioria *legal*, visto que o contingente comunista está fora da lei.

Do exposto se conclui que ou o preceito da ilegalidade é inócuo e os comunistas continuarão, de *fato*, na mesma situação anterior, através de outras legendas, ou, então, a democracia brasileira vai-se retirando e apertando em exceções, à proporção que os comunistas vão avançando ou o medo dos governantes vai crescendo... Parece que não era esta a conseqüência prevista pelos legisladores constituintes.

Em qualquer hipótese, a democracia brasileira está em crise.

1) J. PINTO ANTUNES, *Os direitos do Homem no Regime Capitalista*, São Paulo, 1947, págs. 76 e seguintes.

BRAUNIAS, numa contradição verbal, já achou a denominação para êste regime situado entre o Estado-Partido e o Estado de todos os partidos — Estado Liberal forte (*Liberaler Machtstaat*).

De fato, democracia, no sentido clássico, não é. Já vimos como a medida do *artigo 141 § 13* falseia todo o processo de representação popular. E ainda mais:

“Não há democracia quando se recusa a palavra aos seus adversários, verdadeiros ou pretensos”,

diz MAURICE DUVERGER, Professor da Faculdade de Direito de Bordéus (2).

E repete o mesmo constitucionalista: “é da essência da democracia, e isto é que constitui a sua grandeza, o dar a liberdade de expressão aos seus próprios adversários (3)”. Ainda insiste nestes termos categóricos:

“toute démocratie qui ne respecte pas cette règle fondamentale n'est qu'en fascisme déguisé”.

Nem mesmo os escritores católicos, nem mesmo os padres da Igreja divergem dêste conceito. Diz FULTON SHEEN, um dos maiores entre êles:

“Democracy means, in the plainest language, the right to dissent; it recognizes freedom of speech and press even to those who do not believe in democracy; it even permits Communist to talk revolution (4)”.

Não é demais repetir em vernáculo: “Democracia significa, na mais chã linguagem, o direito de discrepância; reconhece a liberdade de palavra e de imprensa, mesmo para aquêles que não aceitam a democracia; permite até ao comunista falar em revolução”.

Em obra de nossa autoria (5) demonstramos que o regime econômico da Constituição de 1946 é uma contradição — adotamos um sistema econômico de produção e introduzimos, logo, tôdas as formas capazes de destruí-lo.

Agora, evidenciamos as contradições do seu regime político. Na verdade, o nome que melhor convém ao regime, que adotamos, é mesmo — *Estado liberal forte*.

Uma coisa parecida com “*quadratura do círculo...*”

2) *Cours de Droit Constitutionnel*, Paris, 1947, pág. 50.

3) Obr. cit., pág. 21.

4) FULTON J. SHEEN, *Freedom under God*, Milwaukee, 1940, 3.ª ed., pág. 156.

5) *Os Direitos do Homem no Regime Capitalista*, São Paulo, 1947.

§ 2. — USURPAÇÃO E CONFUSÃO DOS PODERES PELO VÍNCULO
DO GRUPO PARTIDÁRIO

O Partido entrou no Direito Constitucional fazendo uma revolução. Substituiu a democracia atomística pela grupal.

Já não nos referimos mais ao problema do Estado-Partido, do Estado de partidos democráticos, exclusivamente, e o do Estado de todos os partidos. Vimos como as soluções aventadas alteram, fundamentalmente, a concepção da divisão dos poderes — o Estado do Partido único leva à ditadura unipessoal do chefe do partido; o Estado de partidos democráticos, exclusivamente, falseia, muitas vezes, a distribuição espacial dos poderes, negando govêrno, local ou regional, ao partido majoritário, quando êle está fora da lei, ou, então, distribuindo às minorias o poder quando por trás delas está o grupo eleitoral majoritário, mas ilegal, isto é, impossibilitado de atuar diretamente na constituição dos poderes.

Referimo-nos, agora, ao vínculo interno dos partidos majoritários.

Os titulares do Poder público são escolhidos, modernamente, pelo povo, mas por intermédio dos partidos; aos partidos cabe a função seletiva.

Tão importante é o papel de seleção prévia dos partidos, que se torna possível, como acontece entre nós, de ser eleito deputado pessoa em quem o povo não tenha votado... Basta que pela sucessão dos suplentes chegue a sua vez; se êle é o último da lista partidária e os que o precederam forem deixando a função, por renúncia, morte ou cassação de mandato, chegará a sua vez de exercer o mandato legislativo sem votos ou com poucas unidades de votos, somente porque os seus parciais o tenham pôsto na chapa da sua agremiação. Isto, embora o povo não desse provas de preferência pelo seu nome e, até, como na hipótese que aventamos, mostrasse repulsa ao critério partidário.

Queiram ou não queiram está aí uma fraude do govêrno do povo *pelo povo*; pelo menos, no Legislativo, é possível que governe, que legisle, quem o povo não quis e até repudiou. É uma distribuição de poder feita pelo partido, pelo grupo, que complica o regime representativo fazendo a democracia *tão indireta*, tão longe do povo que só por ficção grosseira poderá dizer-se que tal deputado é um delegado da vontade popular.

Isto ainda se torna mais grave quando atentamos nas irregularidades democráticas na formação das chapas. Os diretórios municipais, que votam na convenção partidária, para composição da lista, que vai ser oferecida à seleção do eleitorado, são

organizados pelos líderes dos partidos, arbitrariamente, sem forma eletiva local. Os diretórios votam ou devem votar naqueles que ditam os seus chefes, naqueles que os fizeram chefes no município de onde provêm... Um regime de cooptação de oligarcas...

Fraudada a vontade do povo, na organização dos quadros partidários, não é muito que, depois, possa ser deputado quem não teve a preferência de um voto, mas, simplesmente, porque incluído na lista do partido que obteve o quociente partidário.

No Estado de partidos, os partidos se integram no sistema de governo e desempenham a função designativa dos candidatos ou titulares do poder; são instrumentos de seleção dos nomes a serem apresentados ao eleitorado na conquista da clientela eleitoral.

A consequência principal é o vínculo do grupo estendendo-se aos titulares do poder, prendendo todos numa só disciplina, como se o poder público fôra mero prolongamento ou agência de um Poder central e maior que é o da Direção nacional da agremiação.

Assim, o deputado acaba por votar não de acôrdo com a sua consciência, mas segundo a disciplina partidária, o que quer dizer — na forma da vontade do Chefe. O prestígio político se mede pela fidelidade ao novo *Fuehrer*, criado pela democracia de partidos... O mesmo se pode dizer dos demais titulares dos poderes públicos quando o partido majoritário elegeu correligionários seus para os primeiros postos da hierarquia do governo estatal.

O Parlamento, desta forma, perde o sentido porque as decisões fundamentais já foram tomadas pela direção do partido que detém a maioria. A divisão dos poderes fica sendo um mito, porque todos os titulares são da mesma grei e o mesmo vínculo os obriga na mesma atitude e decisão. Oposição e governo constituem posições estanques, criadas pela rígida disciplina partidária, impossíveis de alteração pelos argumentos oratórios da parte adversária. Tudo é como se fôra estereotipado na sede central das agremiações partidárias.

Legislativo e Executivo são, assim, em última análise, meros veículos da expressão da vontade de quem o povo não vê, nem escolheu para seu representante, isto é, os líderes dos partidos.

Vejamos estas conclusões na realidade contemporânea da democracia inglesa.

“Todo sistema de partidos, diz *Laski*, necessariamente foi profissionalizado; a própria amplitude do seu papel o conduziu a uma disciplina semelhante à disciplina militar. Pode haver protestos, continua êle, contra a intensidade ou energia desta disciplina; pode haver “intrigas” e até rebeliões. Porém a maioria

dos membros de um partido reconhece que uma divisão do mesmo constitui perigo não só para eles; também aumenta, em grande parte, a possibilidade de êxito de seus contrários, se a ruptura é de proporções sérias (6)".

E acrescenta, com a autoridade de doutrinador e de chefe que era, então, do Partido Trabalhista na Grã Bretanha:

"Pode duvidar-se, normalmente, se existem distritos no país nos quais um homem possa ser eleito como membro do Parlamento independentemente de sua aceitação do programa de um partido. Isto quer dizer que, quando chegar à Câmara dos Comuns, se esperará dêle, em tôdas as questões fundamentais, a que apoie o partido que representa; se não o fizer é certo que não será apresentado como candidato na eleição seguinte. O custo das eleições, além de tudo, fêz com que as organizações partidárias locais dependam cada vez mais do contrôle central. No Partido Trabalhista, di-lo como autoridade incontestada o escritor, no Partido Trabalhista é impossível que um candidato seja apresentado ao eleitorado sem a aprovação do Executivo Nacional.

"Falando em termos gerais, é exato dizer que todo partido tem agora um programa bem definido, e nenhuma pessoa pode alimentar esperança de ser candidato se se recusa algum dos princípios do seu programa.

"Essa rigidez, continua o mesmo testemunho, se reflete na própria Câmara dos Comuns. Significa que, em todos os casos normais, os debates e votações foram estereotipados; não esperamos maior liberdade de palavra ou de voto do legislador particular. São impossíveis, hoje, os cruzamentos de opinião como se dava no parlamento de outrora.

"A rigidez referida implica uma crescente fiscalização da Câmara dos Comuns pelo Gabinete; e o segredo dêste contrôle reside no fato de que tanto os dirigentes do govêrno como os da oposição possuem a fiscalização das atividades de seus membros através do domínio exercido pela máquina partidária (7)".

E, sintetizando todo seu pensamento e testemunho, conclui *Laski*, com estas palavras: "A época do legislador independente passou; não há perspectivas da probabilidade do seu ressurgimento".

A discussão e a publicidade dos debates que caracterizavam a democracia clássica, sofre, desta forma, um rude golpe que a deforma profundamente: "a discussão pública na assembléia transforma-se em mera forma (*useless ceremony*); não visa ao con-

6) HAROLD J. LASKI, "El gobierno parlamentario en Inglaterra, Buenos Aires, 1947, pág. 51.

7) Obr. cit., páginas 50-1.

vencimento, mas a anular o adversário; o Parlamento somente registra, de quando em quando, os argumentos singulares que representam a vontade dos vários grupos partidários que votam compactamente segundo a decisão preventivamente tomada na sede central dos respectivos Partidos (8)".

Até o princípio majoritário sofre restrições nesta nova democracia; a decisão se processa dentro do partido pelo voto dos seus diretores; aos parlamentares cabe o cumprimento da vontade da chefia mesmo que a maioria dêles possa pensar em sentido contrário. Isto porque a discussão e decisão dos problemas, em virtude do vínculo partidário, deslocou-se do Parlamento para as direções partidárias. Há um governo visível de marionetes e outro governo real e invisível dos chefes do grupo (9). Um duplo governo alterando profundamente o instituto da representação popular!

O grupo surgiu para proteger o indivíduo. Mas como aconteceu na Idade Média com as corporações, ameaça, novamente, submetê-lo à dura servidão. O sindicato, autoritário, escraviza o trabalhador na ordem econômica; o partido, disciplinado, absorve o cidadão na ordem política.

A responsabilidade do eleito para com o povo se substitui pela responsabilidade do eleito para com o seu partido; êste é que se entende com o povo, muito mais através de programa do que de nomes. Daí vem essa possibilidade do deputado sem votos do sistema brasileiro.

A própria opinião pública torna-se conceito de sentido equívoco; as opiniões são variadas ou diversas segundo a liderança da chamada imprensa de partido. A liberdade de imprensa é a liberdade da propaganda impressa do partido porque os jornalistas são subordinados à empresa jornalística partidária e, por isso, devem-lhe obediência espiritual — só o que interessa ao partido é "livre" aos jornalistas assalariados.

Em suma, "o efeito característico da influência do vínculo de grupo sobre o sistema de governo é a passagem da formação da orientação política dos órgãos do Estado aos órgãos do Partido. Em virtude de tal fenômeno, as decisões sobre a política geral do Estado não são mais discutidas e deliberadas no seio do Parlamento e pelos órgãos de governo, mas sim, no seio dos órgãos do partido; no Parlamento não se faz mais que esclarecer para a opinião pública a decisão tomada pelo partido e registrar, através da votação, o próprio valor numérico (10)".

8) P. VIRGA, ob. cit. pág. 274.

9) MUNRO, *The invisible government*, New York, 1928.

10) P. VIRGA, obr. cit., pág. 10, nota 10.

As massas proletárias foram, no século passado, o fator novo e revolucionário que subverteu os processos democráticos oriundos da revolução francesa; o movimento continua e a integração não encontrou ainda a sua técnica adequada; ainda o problema mais se agravou com a vitória comunista de 1917 que desviou a questão para soluções catastróficas.

O Partido político sobrevém, agora, para agravar a técnica da representação democrática. Como órgão de designação se hipertrofiou e acabou atraindo para o seu *poder de fato*, feito pelo vínculo grupal, as decisões definitivas do próprio Poder público que êle *unificou* e afinal empolgou.

Durou 21 dias uma das crises francesas resultante da queda do Ministério DEQUEUILLE. DANIEL MAYER, Ministro do Trabalho, atribuiu tudo aos sindicatos, enquanto DE GAULLE culpa a degenerescência do regime dos partidos. Um e outro, com linguagem igual, dizem ser os Ministros meros fantoches dos grupos a que atribuem a instabilidade do Ministério. Seja qual fôr o responsável, a verdade é que os dois *poderes de fato*, sindicato e partido, estão perturbando o funcionamento regular dos *poderes constitucionais* e, com isso, pondo em crise a democracia na França.

Enguiça a máquina constitucional devido às forças extraconstitucionais.