

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**MANOEL CAETANO DE ARAÚJO PASSOS**

**Entre os Direitos dos Cidadãos e o Interesse do Estado:  
representação política no pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil**

**Porto Alegre  
2006**

**MANOEL CAETANO DE ARAÚJO PASSOS**

**Entre os Direitos dos Cidadãos e o Interesse do Estado:  
representação política no pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dr. André Marengo dos Santos

**Porto Alegre  
2006**

CIP – Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P289e

Manoel Caetano de Araújo Passos

Entre os Direitos dos Cidadãos e o Interesse do Estado: representação política no pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil / Manoel Caetano de Araújo Passos; orientador André Marengo dos Santos. – Porto Alegre : UFRGS, 2006.

115 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

1. Ciência política 2. Assis Brasil, Joaquim Francisco de, 1857-1938 I. Marengo dos Santos, André II. Título

CDU 32



## **Agradecimentos**

Aos professores Carlos Arturi, Maria Izabel Noll, Jussara Reis Prá e Marcelo Baquero, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela convivência diária e cobranças para que eu finalizasse meu trabalho. Ao professor André Marengo, meu orientador, pelas sugestões e críticas e, especialmente, pelo exemplo de comprometimento e rigor analítico no exercício da Ciência Política.

Ao professor José Antônio Giusti Tavares, quem me sugeriu o tema desta dissertação, exemplo de independência intelectual.

Para Clarice, Anais, Lourenço e Maitê, meus filhos, pela alegria, e para Márcia, por tudo.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 - Sistema de Maioria e Representação Política na França.....</b>	<b>52</b>
<b>Tabela 2 - Sistemas Eleitorais e as Maiorias Parlamentares.....</b>	<b>65</b>
<b>Tabela 3 – Desproporcionalidade Distributiva das Cadeiras entre os Estados.....</b>	<b>94</b>
<b>Tabela 4 – Transformação de Votos em Cadeiras Parlamentares.....</b>	<b>110</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>04</b>
<b>2 ASSIS BRASIL E O SEU TEMPO: a agenda estabelecida e suas prioridades.....</b>	<b>16</b>
<b>2.1 Carreira Política .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 O Autoritarismo Castilhistas e a Crítica Assisista.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3 Assis Brasil e a Democracia: a crítica à “extravagante mistura de positivismo e demagogia” .....</b>	<b>31</b>
<b>3 ASSIS BRASIL: representação proporcional e a magnitude do distrito eleitoral....</b>	<b>50</b>
<b>3.1 Representação Proporcional no Brasil .....</b>	<b>50</b>
<b>3.2 Da Impossibilidade à Democracia Direta.....</b>	<b>53</b>
<b>3.3 Democracia Representativa: o debate entre proporcionalismo e Majoritarianismo.....</b>	<b>62</b>
<b>3.4 Assis Brasil: a política como forma de solução de conflitos – a representação proporcional.....</b>	<b>72</b>
<b>3.5 A natureza do Mandato Parlamentar em Assis Brasil.....</b>	<b>68</b>
<b>3.6 Os Sistemas Eleitorais e a Crítica de Assis Brasil.....</b>	<b>81</b>
<b>3.6.1 Escrutínio de Lista por Simples Maioria.....</b>	<b>81</b>
<b>3.6.2 Voto Uninominal por Distritos de um Representante .....</b>	<b>82</b>
<b>3.6.3 Voto Limitado .....</b>	<b>82</b>
<b>3.6.4 Voto Uninominal com Círculo Único.....</b>	<b>83</b>
<b>3.6.5 Voto Cumulativo.....</b>	<b>84</b>
<b>3.6.6 Escrutínio de Lista com Voto Transferível.....</b>	<b>85</b>
<b>3.7 A Defesa de um Círculo Eleitoral Extenso .....</b>	<b>86</b>
<b>4 REPRESENTAÇÃO E GOVERNO: entre os direitos dos cidadãos e o interesse do estado .....</b>	<b>98</b>
<b>4.1 A Crítica ao Sistema Eleitoral de Assis Brasil .....</b>	<b>108</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>119</b>

## RESUMO

A preocupação básica deste trabalho é analisar o pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil, ressaltando os aspectos relativos a seu posicionamento quanto à representação política, sua noção de democracia e sua defesa de circunscrições eleitorais amplas. Salientamos que existe no pensamento político de Assis Brasil quanto à representação proporcional, um dilema institucional básico: como, em um contexto de subdesenvolvimento e instabilidade política, produzir um arranjo institucional que possibilite a representação política proporcional de todas as tendências políticas que conquistem o quociente mínimo e, ao mesmo tempo, construir a governabilidade e produzir sólidas maiorias parlamentares para a sustentação de governos. Ressaltamos que sua noção de democracia e quanto à ampliação das circunscrições eleitorais, antecipam o que contemporaneamente vem sendo discutido sobre o tema. Concluimos que o pensador gaúcho opta pelo fortalecimento da governabilidade e a adoção de mecanismos, dentro do sistema eleitoral proposto, que tornem possível a criação de sólidas e confiáveis maiorias parlamentares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Joaquim Francisco de Assis Brasil – Representação Política–  
Rio Grande do Sul

## **ABSTRACT**

The main concern of this work lies in analysing the political thought of Joaquim Francisco de Assis Brasil, highlighting those aspects relating to his stand in regards to political representation, his notion of democracy, and his defense of broad electoral circumscriptions. We show that there is in Assis Brasil's political thought on proportional representation a fundamental institutional dilemma: in a context of underdevelopment and political instability, how can one produce an institutional arrangement that allows for a proportional political representation of all the political groups that obtain a minimum number of votes and at the same time build governability and produce strong parliamentary majorities for government support. We stress that Assis Brasil's notion of democracy and his stand on the broadening of electoral circumscriptions anticipate what nowadays is being discussed on this topic. We conclude that this gaucho thinker opts for the strengthening of governability and the adoption of mechanisms within the proposed electoral system that allow for the creation of strong and reliable parliamentary majorities

**Key Words:** Joaquim Francisco de Assis Brasil, Political Representation, Rio Grande do Sul

## 1 INTRODUÇÃO

Em países nos quais existem, concomitantemente, baixos índices de consenso e consciência pública concomitantemente e altos índices de desigualdade econômica e social, bem como alta concentração de renda, a consistência das regras eleitorais e de sistemas de governo são fundamentais para o bom funcionamento do sistema político. Isto porque, caso não haja a clara definição dos aspectos referidos, o risco da instabilidade, da anarquia política ou de experimentos autoritários ou ditatoriais, está sempre presentes. Assim, a sobrevivência e o pleno funcionamento do sistema político dependem, em grande medida, da nitidez, da coerência e da adequação com que se definem, constitucionalmente, as regras e os mecanismos do sistema de governo.

Já em países com pleno e sólido desenvolvimento do sistema político, como, por exemplo os Estados Unidos, a tensão, entre constitucionalismo dos Founding Fathers e a regra da pluralidade uninominal, denunciado seminalmente por Alencar (1991, p. 14), quando afirma que “[...] fornece os Estados Unidos um exemplo frisante [...]. A maioria ali é onipotente e por conseqüente déspota.”, não resultou em problemas de continuidade e de estabilidade do processo político americano.

Convicto que estava da importância do estudo da temática acima aludida, Joaquim Francisco de Assis Brasil, na metade final do século XIX, denunciava a pouca relevância dada ao estudo das questões eleitorais e constitucionais, acentuando o caráter casuístico no estudo destes temas, os quais eram compreendidos como fator de preocupação eminente partidária, respondendo a questões de natureza conjuntural.

Assis Brasil, no conjunto de sua obra, empreende, com rigor analítico e firmeza de convicções, um exercício no sentido de deixar claro a importância da criação de uma teoria das instituições políticas. Este pensador embora sujeito a inúmeras críticas, preocupou-se,

sobremaneira, em estudar e em fortalecer as instituições políticas brasileiras, constituindo um rico manancial para a produção teórica e a engenharia institucional de nosso país.

Sendo assim, em um universo político que ainda não fora brindado pelo processo político recente, que levou o país a repensar sua estrutura institucional, com a construção de uma nova agenda intelectual, tendo o *funcionamento das instituições políticas como foco analítico e a consolidação* regime democrático como parâmetro normativo, o pensador gaúcho já assinalava a importância no estudo e no fortalecimento das instituições políticas, como um movimento fundamental no fortalecimento da República no Brasil.

Por outro lado, em inúmeros aspectos, o pensador gaúcho antecipa o que de mais inovador a Ciência Política vem produzindo nas últimas décadas. Ressaltamos a sua concepção de democracia, que antecede a análise de Schumpeter (1961) em 1942. Como este autor, Assis Brasil (1908), afirmava que a iniciativa para a tomada das decisões e o exercício do poder encontra-se não no povo, mas nas elites e nas organizações. Desta forma, Assis Brasil prenuncia o exercício schumpeteriano de inversão do conceito clássico de democracia, quando, realisticamente, assinala que o fator a ser discutido não é a preponderância do papel das elites no processo política, mas a forma como estas elites assumem e exercem o poder.

A realidade sobre a direção social de que cada povo é governado ou dirigido, por uma minoria inteligente. O que importa saber é se essa minoria se institui por si mesma, por algum meio ilusório [...], ou por legítima representação do povo. Importa saber como opera essa minoria diretora, se enfeixando os poderes em uma só autoridade, ou dividindo as funções de modo a evitar o desequilíbrio pelo crescimento exagerado de um. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 30)

De outra parte, Assis Brasil é inovador quando defende o alargamento das circunscrições eleitorais, chegando a defender com veemência a criação de um círculo eleitoral único no Brasil, assinalando que a opinião nacional, identificada pelo autor como organismo único, não pode ser repartida, com o propósito de aprofundar os efeitos benéficos

proporcionados pela representação proporcional, tema amplamente desenvolvido, posteriormente, por Nohlen (1981) e Taagepera e Shugart (1989).

Contemporaneamente, os efeitos positivos exercidos pelo tamanho dos distritos eleitorais e aumento da proporcionalidade são reconhecidos pela Ciência Política. Assis Brasil, em 1893 já acentuava esta relação ao afirmar que:

A perfeição de qualquer sistema fundado na idéia de representação proporcional estará sempre na razão direta da possibilidade de extensão do círculo eleitoral e a representação merecerá tanto mais este qualificativo quanto mais dilatada for a origem do mandato de cada representante. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 193)

De outra parte, defende Assis Brasil (1931, p. 106) o mandato parlamentar no qual o representante tenha a devida autonomia e, no seu desempenho, tenha como apoio tão somente “[...] suas próprias luzes e sentimentos [...]”. Ele defende com veemência a adoção do mandato virtual e livre denunciando a adoção do mandato imperativo como o exercício sistemático do plebiscito. Neste sentido, Assis Brasil (1931), acompanhado por Gilberto Amado, argumenta que a eficácia da representação proporcional não se encontra no fato de que ela reproduza, no parlamento, as forças sociais e projeto políticos, em sua integridade, como um espelho. Pelo contrário, o representante, deve estar liberto de todas as pressões imediatas provenientes dos representados, possibilitando, assim, a construção de um juízo político e, enfim, o interesse público. Para Assis Brasil, portanto, quem define o interesse público é o representante e não a vontade dos eleitores.

Sendo assim, a preocupação básica deste trabalho é analisar o pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil, ressaltando os aspectos relativos a seu posicionamento quanto à representação política, salientando sua defesa da representação proporcional. No tocante à representação proporcional, Assis Brasil depara-se com um dilema institucional básico: como, em um contexto de subdesenvolvimento e instabilidade política, produzir um arranjo institucional que possibilite a representação política proporcional de todas as

tendência políticas que conquistem o quociente mínimo e, ao mesmo tempo, construir a governabilidade e produzir sólidas maiorias parlamentares para a sustentação de governos.

Assis Brasil enfrenta este dilema. Colocando-se entre a ênfase no aspecto da produção da governabilidade da democracia ou no seu conteúdo de representação, o autor antecipa a discussão desenvolvida por Schumpeter (1961) acentuando a democracia como um método para produção de governos e, por outro lado, a natureza da democracia, defendida por Mill (1964), na qual existe a ponderação de cada opinião na manufatura do mundo público.

Assis Brasil transita entre esta duas proposições. Ora defende arduamente a representação proporcional como método para acomodar opiniões divergentes e, neste sentido, para produção da estabilidade e governabilidade. Ora acentua que a proporcionalidade não é tão fundamental, acentuando o fator de governabilidade.

De um lado, Assis Brasil (1908, p.114-115) entende a democracia como essencialmente representativa. O processo democrático é impensável, para o autor, sem a realização de eleições competitivas, regulares e periódicas: “Sem representação não há Estado livre. Ela é da própria essência de todo governo constitucional.”

A representação proporcional produzirá assim, legitimidade e estabilidade necessárias à funcionalidade do sistema político, uma vez que a decisão política, produzida por uma casa legislativa composta pelos projetos políticos minimamente relevantes, na medida relativa de sua expressão em sufrágios obtidos. Assim, a composição do corpo de representantes com estas características, será condição para a produção do consenso e da legitimidade da decisão parlamentar.

De outro lado, para Assis Brasil, deve-se conciliar justiça –, proporcionada pela representação proporcional, que torna possível a presença de uma ampla gama de projetos políticos e da diversidade social no parlamento, e , utilidade, que significa a construção de um governo sólido, preferencialmente de um único partido.

[...] a justiça exige que a lei *faculte* a toda a opinião chegada a certo grau de ponderação um meio legal de se fazer representar [...] e a utilidade pública nos conduz a proclamar duas necessidades: a de fazer sair da eleição [...] um *instrumento de governo*, sólido, forte e capaz de cumprir livre e integralmente o seu destino, e a de evitar o abatimento das opiniões em minoria, ou a sua perniciosa irritação, pela impossibilidade insuperável de se fazerem ouvir na representação nacional. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 146)

Para Assis Brasil, neste sentido, o sistema eleitoral não deve absolutizar o fator de proporcionalidade. Deve, antes de tudo, tornar possível a construção de uma maioria congressual sólida que possibilite a sustentação de um governo sólido e coerente. Assim:

A proporcionalidade deve interessar-nos, mas não devemos ter como idéia fixa e condição *sine qua non*. **O meu sistema, como se vai ver, respeita-a quanto possível**, mas ao passo que para o Mr. Hare e seus sustentadores ela é o eixo de toda concepção, para mim deve afiançar *possibilidade de representação a toda a opinião* que mostrar haver atingido certa ponderação (cociente) e deve oferecer à opinião que houver de assumir a responsabilidade das deliberações um instrumento capaz, isto é, uma sólida maioria, que lhe permita corresponder aos seus fins [...]. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 172)

Assis Brasil enfrenta um outro dilema na construção de sua teoria da representação política. Mesmo sublinhando, em toda sua carreira política, a centralidade dos partidos políticos na construção de uma república democrática, o pensador gaúcho depara-se com a fragilidade dos partidos políticos e sua pouca relevância na vida política nacional. Sendo assim, como construir a República presidencial e democrática no Brasil sem a presença de sólidos partidos? Como construir maiorias legislativas sem a presença de partidos políticos com solidez ideológica? Como proporcionar a representação à minoria sem partidos plenamente estabelecidos? Na nota abaixo, fica claro sua preocupação com a debilidade dos partidos políticos brasileiros:

[...] não creio estar em erro, dizendo que, por enquanto, não há, nem pode haver, no Brasil, partidos de caráter permanente e definitivo, como só pode dar-se quando as opiniões que se agitam no país caminham em sentidos definidos. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 141)

A vida partidária da República não podia deixar de ser em grande parte a continuação do passado imperial. Não se quebra *ad libitum* uma tradição de história e de sangue. Em que pese à candidez dos que sempre vêem o passado através de cristais cor de rosa, o certo é que o Império não teve partidos, mas combinações tão arbitrárias como quais outras. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 142)

Para Assis Brasil (1931, p. 142), o grande corte partidário existente no Brasil é aquele entre o partido do governo, “[...] composto por todos os magnatas com ou sem razão considerados gozadores da situação, seguido do cardume de apaniguados e pretendentes.” No outro extremo, estão os partidos de oposição ao governo.

O desencanto de Assis Brasil com relação aos partidos políticos brasileiros manteve-se ainda no momento imediatamente posterior a Revolução de 1930. Para ele, a ênfase com que Getúlio Vargas declara que iria governar sem os partidos políticos, ou à margem deles, é o resultado da inexistência de uma força política de nível nacional para a sustentação do governo. “A criação mais naturalmente indicada para sair primeiro da nebulosa revolucionária, como partido político nacional deve ser que resulte da coordenação das próprias reivindicações revolucionárias.” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 143)

De outra parte, interessa-nos analisar a crítica de Assis Brasil ao autoritarismo positivista, particularmente de Júlio de Castilhos, o que tornará clara a concepção assisista de democracia.

Para Assis Brasil, a política deve fundar-se e ser exercida de acordo com a média da vontade do povo. Já a organização administrativa do governo deve ter como metas principais a educação e proporcionar os meios para a riqueza da comunidade.

No autor, a política deve ser entendida como um esforço de acomodação de interesses divergentes e como forma de conciliação e resolução pacífica de conflitos. Com certeza, Assis Brasil embasa-se na experiência histórica do Rio Grande do Sul onde, diante da inexistência de canais para solução de conflitos de forma pacífica, as divergências entre grupos políticos opostos eram resolvidos através de processos revolucionários ou bélicos. A meta a ser atingida é uma república não tirânica.

No capítulo dois, esboçamos uma reconstituição histórico-política do período de formação política de Assis Brasil e de sua maturidade..

Tavares (1998, p. III) enfatiza que a obra de Assis Brasil deve ser encarada como tendo valor intrínseco, ou seja, não sendo necessário para seu entendimento e sua valorização a ênfase nos “[...] seus elementos contingenciais, historicamente circunscritos e suscetíveis apenas de análises estritamente contextuais, historiográficas ou sociológicas.” Neste sentido, a obra de Joaquim Francisco de Assis Brasil deve ser encarada como sendo de valor ao mesmo tempo universal, permanente e atual.

De outra parte, é inevitável que se situe historicamente as contingências históricas em que Assis Brasil está inserido durante sua formação política e maturidade. Penso ser relevante o ambiente de beligerância política do Rio Grande do Sul e o fato de que ao longo da Primeira República, o Rio Grande do Sul, ao contrário dos demais Estados da federação, conviveu com uma oposição atuante e dividido entre dois segmentos da oligarquia agrária. De um lado, os monarquistas liberais, e de outro os republicanos autoritários. É neste ambiente de lutas políticas, dilemas, alternativas e revoluções que Assis Brasil constrói sua obra política e sólida teoria das instituições políticas.

Neste capítulo, além desta reconstrução histórico-político do período de formação e maturidade de Assis Brasil, analisamos os fundamentos do pensamento castilhista, ao qual Assis Brasil irá se opor durante grande parte de sua vida. Não deixamos de lado os principais aspectos do monumento ideológico dos republicanos autoritários gaúcho, a Constituição Castilhista, e logo a seguir a crítica de Assis Brasil ao que ele considera a “extravagante mistura de positivismo e demagogia”.

O objetivo do terceiro capítulo é a análise mesma da teoria de Assis Brasil quanto à representação proporcional. Para tanto iniciamos com uma breve análise sobre a experiência da representação política no Brasil. Logo a seguir apresentamos a crítica de Assis Brasil à

democracia direta e a inevitabilidade da representação. O posicionamento de Assis Brasil na defesa da representação proporcional é antecedido do debate teórico entre os defensores da representação majoritária e os que defendem a representação proporcional. Também apresentamos uma revisão dos principais modelos de sistemas eleitorais que Assis Brasil desenvolve.

Nas últimas duas partes do capítulo três apresentamos a defesa de Assis Brasil à ampliação do círculo eleitoral brasileiro, chegando a defender a criação de um círculo único no Brasil.

O dilema teórico vivenciado por Joaquim Francisco de Assis Brasil no que diz respeito às relações entre representação e governo é desenvolvido no capítulo quatro. Como formar sólidos governos e, ao mesmo tempo proporcionar representação às principais correntes políticas? Este é o tema deste capítulo. Além disto, apresentamos as principais críticas direcionadas ao sistema eleitoral proposto por Assis Brasil.

## 2 ASSIS BRASIL E O SEU TEMPO: a agenda estabelecida e suas prioridades

### 2.1 Carreira Política

Joaquim Francisco de Assis Brasil nasce em São Gabriel, em 29 de Junho de 1857, vindo a falecer em Pedras Altas, Rio Grande do Sul, em 1938. Iniciou sua vida escolar<sup>1</sup> no Colégio São Gabriel, em 1870, tendo aí permanecido até 1872. Neste ano, segue para Pelotas, onde se matricula como aluno interno do Colégio Taveiro Júnior, permanecendo por dois anos e transferindo-se, logo após, para Porto Alegre, lugar em que completa o preparatório no Colégio Gomes. Localiza-se nesta época seu primeiro contato com Júlio de Castilhos.

Num momento decisivo de sua vida, escolhe cursar Direito, em 1878 na Faculdade de Direito de São Paulo, então berço do pensamento republicano no país. Na Faculdade de Direito, iniciam os primeiros contatos com o grupo da propaganda republicana. Conforme coloca Pinto (1990, p. 20):

Ao matricular-se na Academia de São Paulo já era republicano. Em carta de 3 de novembro de 1930, ao seu condiscípulo Alberto Coelho da Cunha, lembrou que no colégio Taveira Júnior “foi a primeira fagulha republicana que me caiu na alma. A segunda foi já no Colégio Gomes – dois anos mais tarde, com a leitura de “Democracia” de Chico Cunha”.

Em São Paulo, logo se filia ao Clube Republicano Acadêmico, onde ingressa decididamente na militância republicana, participando de inúmeros debates. A fase que vai de 1880 a 1881, é particularmente rica, período em que a agremiação é dirigida por Antônio Gomes Pinheiro Machado (irmão de José Gomes Pinheiro Machado), Afonso Celso de Assis Figueiredo, Júlio de Castilhos, e Assis Brasil. Além destes militantes republicanos, Assis Brasil entra em contato com Alcides de Mendonça Lima, Ernesto Alves, Arymirio Galvão,

---

<sup>1</sup> Os dois diretores dos colégios em que Assis Brasil inicia sua vida escolar são militantes republicanos.

Severo Peixoto, Antônio Augusto Borges de Medeiros, Victoriano Monteiro, Álvaro Chaves e Barros Cassal.

Neste ambiente de efervescência política, Assis Brasil dá início à sua produção teórico-literária. Começa com um livro de poesias<sup>2</sup>, caracterizado pelo tom anticlerical e revolucionário, e por inúmeros artigos em jornais e revistas. Ressalte-se sua participação na Revista da entidade *A República*, em *Direito e Letras*, órgão mensal do Ateneu Jurídico e Literário, um dos grêmios que floresciam na faculdade, e em *A Comédia*, outro órgão estudantil. Também teve participação direta, ao lado de Júlio de Castilhos e Pereira Costa, na fundação do jornal republicano *A Evolução*. Além disso, sempre se manteve como colaborador de inúmeros órgãos de imprensa no Rio de Janeiro. Em todos estes órgãos, a característica de seus escritos é o tom anticlerical e a apaixonada defesa das teses republicanas. Em 1880, profere no Clube Republicano Acadêmico conferência intitulada “Oportunismo e a Revolução”, na qual, à moda jacobina, defende o duro combate pela causa republicana, “[...] embora seja necessário derramar um mar de sangue [...]” (ASSIS BRASIL, 1975, p. 34). Em 1882, publica o primeiro volume de sua obra sobre a Revolução Farroupilha, intitulada *República Riograndense*, uma “[...] reconstrução apologética da Revolução Farroupilha.” (TAVARES, 2005, p. 15)

Pouco antes de sua formatura, em setembro de 1882, Assis Brasil participa da formação de outro núcleo de propaganda republicana. O Centro Rio-grandense 20 de Setembro.

Logo após sua diplomação, em novembro de 1882, retorna para o Rio Grande do Sul, juntamente com Júlio de Castilhos e outros colegas de faculdade, e intensifica sua atividade política.

---

<sup>2</sup> ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Chispas**. Alegrete: Typ. Jornal do Comércio, 1877.

A criação do Partido Republicano Riograndense (PRR) acontece em fevereiro de 1882, por iniciativa do Clube Republicano de Porto Alegre, que convoca uma convenção regional com o objetivo de eleger a comissão encarregada de organizar o partido. Com a criação do Partido Republicano Riograndense, a luta republicana no Rio Grande do Sul coloca-se em um novo patamar.

Essa convenção já fixava qual seria o principal objetivo da propaganda do partido: “demonstrar a superioridade da República Federal sobre a monarquia”.

O partido teve seu primeiro congresso em 1883, tendo como líder Júlio de Castilhos. Estabeleceu-se, então, que teria um jornal partidário — *A Federação*. Esse jornal, durante o período republicano e com a ascensão do partido ao governo do Estado, tornar-se-ia o porta-voz do ponto de vista governamental.

Desde seu início, o PRR esteve impregnado de uma forte influência positivista, seguindo os princípios do filósofo francês Augusto Comte, que defendia uma doutrina de caráter autoritário e que se pretendia baseada em fundamentos científicos.

No início de 1885, Assis Brasil candidata-se às eleições para a Assembléia Provincial, sendo eleito primeiro deputado republicano. No ano seguinte, 1884, é eleito Deputado Provincial. Organiza, em Porto Alegre, a empresa jornalística *A Federação*, órgão do Partido Republicano, sendo seus redatores: Assis Brasil, Venâncio Aires, Júlio de Castilhos, Ramiro Barcellos e Ernesto Alves.

A primeira dissidência entre Assis Brasil e Júlio de Castilhos surge em 1887, durante o Congresso do PRR, em Santa Maria, sobre a questão da secessão, defendida por políticos de São Paulo e outras províncias. Júlio de Castilhos não abandonava esta possibilidade. Assis Brasil acentuava um projeto de uma República Federal que incluísse o conjunto das províncias do país, admitindo secessão apenas como uma última possibilidade, um recurso

extremo e provisório para alcançar aquele projeto. Objetivando resolver o impasse, as duas propostas foram retiradas, solucionando parcialmente o conflito entre as duas lideranças do movimento republicano

Em 1889, com a queda do Império e a Proclamação da República, é convidado e, por um ato do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca, nomeado ministro plenipotenciário junto ao governo do presidente D. Miguel Juarez Celman, na Argentina.

Em 1891, é escolhido deputado da Assembléia Constituinte e, deixando seu posto em Buenos Aires, vai ao Rio de Janeiro para participar das discussões que elaborariam a Constituição de 24 de fevereiro de 1891.

Depois de promulgada a Constituição, caberia ao Congresso eleger o Presidente e Vice-Presidente da República. Surge, então, a segunda cisão entre Júlio de Castilhos e Assis Brasil. Por iniciativa de Júlio de Castilhos, a bancada rio-grandense, buscando estreitar as suas relações com o exército, apóia e vota em Deodoro da Fonseca. Assis Brasil vota em Prudente de Moraes, um candidato civil e negociador, justificando seu voto por inexistirem, em Deodoro da Fonseca, “[...] as qualidades elementares do homem de governo”. São as primeiras dissensões mais profundas com seus antigos companheiros de propaganda republicana, fundamentalmente com Júlio de Castilhos, e que irão marcar definitivamente a sua vida política e intelectual, demarcando com nitidez as diferenças existentes entre duas famílias políticas gaúchas. Achando-se incompatibilizado com os demais membros de seu partido, renuncia<sup>3</sup> à Cadeira de Deputado no Congresso Nacional, retornando ao Rio Grande do Sul.

Em 14 de julho de 1891, o congresso constituinte gaúcho aprovou o projeto de Constituição que Júlio de Castilhos elaborara isoladamente. No mesmo dia, a Constituinte elegeu o chefe republicano para a presidência do Estado.

---

<sup>3</sup> “[...] sendo representante de eleitores que em tempo aceitaram a candidatura que agora repudio, corre-me o dever de honra de resignar, como resigno meu mandato.” (BRASIL, 1926, p. 919)

A constituição elaborada por Júlio de Castilhos refletiu fielmente sua obsessão e sua preocupação em elaborar um texto constitucional composto pelos principais mandamentos da escola positivista. Mas, na afirmação de Tavares (2005, p. 16), o seu resultado prático foi um instrumento para embasar e legitimar, entre 1891 e 1928, com intervalos de turbulência e guerra civil, “[...] uma ditadura autocrática essencialmente jacobina, fundada no centralismo do partido único, o PRR, e no voluntarismo de seu chefe, Júlio de Castilhos, e, posteriormente, Borges de Medeiros”.

Em manifesto de 1891, mesmo deixando clara, em inúmeras passagens deste manifesto, sua afeição e sua ligação de amizade, Assis Brasil (1990, p. 238) rompe definitivamente com Júlio de Castilhos, justificando assim sua crítica à escolha por parte de Júlio de Castilhos:

Nos primeiros meses da República eu havia ido ao Rio e, de lá voltando, tive ocasião de disreter como do Dr. J. de Castilhos sobre a melhor candidatura à presidência. Disse-lhe, então, que, por enquanto, não via quem pudesse substituir o general Deodoro, mas que pensava que não devíamos comprometer-nos desde logo, pela candidatura dele, porque estava quase convencido que faltavam-lhe por completo as qualidades indispensáveis.

Mais adiante, no mesmo manifesto, o político gaúcho completa sua observação, contrária à escolha de Deodoro da Fonseca:

À observação diária das patentes provas de incapacidade que exhibia o general Deodoro, fatos que eu via comentados com a maior severidade pelos meus próprios companheiros de representação, veio juntar-se o ruído do escândalo da concessão do porto das Torres, que já tinha sido um dos motivos da minha recusa da pasta de ministro. (ASSIS BRASIL, 1990, p. 239)

Assis Brasil (1990, p. 240), neste manifesto, torna clara sua preocupação com os rumos que Júlio de Castilhos dava ao PRR, afirmando que “[...] eleição do general Deodoro, marca, a meu ver, o início do período de franca e prematura decadência da política republicana rio-grandense.” e desmoralização do movimento republicano, com a conseqüente guerra civil.

No mesmo manifesto, mais adiante, Assis Brasil (1990, p. 241), demonstrando ilustração, coloca que:

[...] comparei a situação que nos aguardava com aquela que figura a lenda célebre do Dr. Fausto, que vendeu a alma ao diabo. Como o velho sábio alemão, o nosso pacto com o diabo ou com o general Deodoro, traria no princípio a força, o vigor, todas as aparências de interminável e crescente prosperidade; um dia, porém o nosso partido, despojado de seu espírito de independência, havia de acompanhar fatalmente o sinistro fadário do cavaleiro fantástico, do novo Mefistófeles, a cujo carro, aparentemente triunfante, seguia jungido.

Esta previsão de Assis Brasil não se confirmou, visto que o objetivo fundamental da aliança entre Júlio de Castilhos e Deodoro fora plenamente conseguido: ele tornara-se detentor de poder indissolúvel no Rio Grande do Sul, com 31 anos de idade.

Em sua declaração de voto, presente nos anais do Congresso Nacional (BRASIL, 1926), já estão claros os fundamentos de sua filosofia política que marcariam sua produção futura:

Declaro que não votei no Sr. Marechal Deodoro da Fonseca para Presidente da República.

Pessoalmente eu lhe devo provas de afeto e de distinções muito acima do meu merecimento.

Patriota e antigo propagandista da República Federativa, devo-lhe imensa gratidão, por haver contribuído decisivamente, para a definitiva destruição da Monarquia.

Estes sentimentos, porém, não me tiram à razão a sua natural serenidade e inteireza para reconhecer, auxiliado pela observação de longa série de fatos, que faltam a tão digno cidadão as qualidades do homem de governo.

A convicção que tenho de que a sua administração será funesta, só igualada pelo íntimo e patriótico desejo - que alimento - de que o futuro não dê razão às minhas preocupações.

Não se pagam dívidas de gratidão, nem se serve a sentimentos pessoais, por nobres que sejam com o sagrado interesse da pátria.

Nem me impressiona a suposta necessidade de evitar possíveis exibições de força, legalizando-se com o voto o que se teria de impor pelas armas.

Se o despotismo militar existe de fato, ele que se implante sem a capa mal-cosida de sufrágios extorquidos ao temor, e a nação diante da evidência, que se disponha a ser livre ou escrava.

Mas antes de tudo, faço idéia bastante justa e digna do Exército brasileiro, para crer que ele em qualquer emergência saberá conservar-se o que sempre foi – nobre instrumento da soberania nacional.

Declaro mais que, sendo representante de eleitores que em tempo aceitaram a candidatura que agora repudio, corre-me o dever de honra de resignar, como resigno o meu mandato.

Mas as diferenças com Júlio de Castilhos estavam apenas começando.

Os acontecimentos ocorridos no centro país que levaram ao Golpe de Estado de Três de Novembro, dado pelo Marechal Deodoro, repercutem no Estado, precipitando a deposição de Júlio de Castilhos, que apoiara o golpe. Júlio de Castilhos é substituído por um triunvirato de duração efêmera composto pelo General Manoel Luiz da Rocha Osório, Assis Brasil e Barros Cassal. Governo provisório, que ficou conhecido pelo nome de “governicho”.

Segundo Vélez Rodríguez (2000, p. 67):

Os revoltosos que depuseram o regime castilhista tentaram, como primeira medida, criar um governo provisório. A cúpula integrada pelos republicanos dissidentes, organizados no “Partido Republicano Federal”. Porém, quando se tratou de formar a junta que presidira o mencionado Governo, surgiram dificuldades: Assis Brasil e Barros Cassal – republicanos dissidentes – não quiseram admitir a presença do liberal Francisco Antunes Maciel, que representava um forte grupo de revoltosos gasparistas.

Divergindo das duas correntes políticas hegemônicas no Rio Grande do Sul – visto que se opunha frontalmente aos adeptos do castilhismo e até mesmo aos republicanos – dissidente assim como com os federalistas liderados por Gaspar Silveira Martins – que em 1892 constituíram o seu próprio partido-, Assis Brasil isola-se politicamente e retoma a carreira diplomática, voltando a servir em Buenos Aires, agora em caráter permanente.

Em 1893, publica sua obra clássica, *Democracia Representativa* que objetiva aperfeiçoar a república, implantando a verdadeira representação proporcional no Brasil. Durante missão diplomática em Portugal, publica *Cultura dos Campos e Governo Presidencial*.

Em 1906, abandona a carreira diplomática, com a intenção de fundar uma estância e granja modelos em sua propriedade rural. Surge a Granja de Pedras Altas, no então conhecido município de Cacimbinhas.

Em 1908, retoma a carreira política, fundando, junto com Fernando Abott, o Partido Republicano Democrático, em oposição ao Partido Republicano de Júlio de Castilhos. O programa deste partido centrava-se em duas proposições fundamentais: o federalismo e o presidencialismo, com a nomeação do presidente pela representação política reunida nas duas câmaras, o que, segundo Assis Brasil, não deveria ser confundido com o parlamentarismo. Logo em seguida, retrai-se novamente, retornando à solidão de sua estância em Pedras Altas, dedicando-se exclusivamente à vida no campo.

Em 1922, estando prestes a ser realizada a eleição para o governo do estado e ante a expectativa de que Borges de Medeiros novamente seria candidato à reeleição para o cargo que ocupava desde 1898 (com um breve intervalo (1908-1913), quando o estado foi governado por Carlos Barbosa) Assis Brasil é procurado por um grupo de acadêmicos com a finalidade de que aceitasse sua candidatura.

Conforme Antonacci (1979, p. 237):

[...] a 5 de outubro, foi lançada a candidatura Assis Brasil, através de um apelo-manifesto, publicado no Correio do Povo. Continha 110 assinaturas de importantes elementos da oposição e de um grupo de acadêmicos. Redigido por Raul Pilla, o apelo analisou a situação do RS com o “governo pessoal” de Borges de Medeiros, onde “fora de toda proporção estão os poderes exercidos pelo presidente do estado. O “poder pessoal e a desproporção no exercício do poder foram considerados mais graves em virtude das condições especiais do RS diante da crise.

PILLA (1922,), no documento em tela, coloca que:

Se a elas acrescentarmos as condições especiais em que se debate o nosso Estado, a crise econômica o desprezo pelos mais importantes e vitais problemas coletivos, a situação de estreita dependência em que estão os municípios, o regime de asfixia para todas as iniciativas e tantas outras circunstâncias que de sobejo conheceis, mais imperioso

se torna protestar contra a assentada reeleição, que não tem nada que possa justificar.

A oposição gaúcha, então composta por republicanos dissidentes e por antigos democratas liderados por Assis Brasil, decide participar do processo eleitoral gaúcho. Para liderar tal movimento, Assis Brasil, então sediado em Pedras Altas, é procurado. Ele aceita o convite e lança sua candidatura em 19 de outubro de 1922 – um mês antes das eleições – através de um manifesto redigido por Raul Pilla e assinado por Fernando Abbott, Valter Jobim, Armando Tavares e Joaquim Tibúrcio.

A eleição de 1922 foi a primeira, desde 1907, que teve seus resultados contestados no Rio Grand do Sul, com denúncias de fraudes de ambos os postulantes ao cargo de presidente do estado. O processo de apuração foi dirigido pela Comissão de Constituição e Poderes, constituída por Getúlio Vargas, Ariosto Pinto e José Vasconcelos Pinto. A apuração foi concluída em 16 de janeiro, tendo sido Borges de Medeiros apontado vencedor<sup>4</sup> (106.360 votos contra 32. 216).

Assis Brasil, logo após os resultados terem sido divulgados, tenta exigir a formação de um tribunal arbitral, para discutir a validade e a lisura do resultado. Constituído por deputados de ambas as facções e sob a direção do Presidente da República, esse tribunal, embora aceito por Borges de Medeiros, é negado por Arthur Bernardes.

Não restou à oposição gaúcha outro caminho que não o das armas. O movimento tem início em 25 de Janeiro de 1923, data da posse de Borges de Medeiros, com uma série de levantes regionais.

O processo revolucionário se entende até 14 de dezembro de 1923 com a assinatura do Pacto de Pedras Altas. Todas as reivindicações da oposição são aceitas com exceção da deposição imediata de Borges de Medeiros, a quem, entretanto, foi vedada nova reeleição.

---

<sup>4</sup> Para que a reeleição de Borges de Medeiros fosse impedida, Assis Brasil teria de ter alcançado 34.644 votos, ou seja, a quarta parte dos votos.

O movimento revolucionário de 1923 no Rio Grande do Sul colocou com clareza para os integrantes da oposição gaúcha, a necessidade de construção de um partido que os unificasse. Com o objetivo de efetivar tal necessidade, em 15 de janeiro de 1924, as oposições gaúchas, compostas por federalistas, democratas e republicanos dissidentes, tendo como principais lideranças João Baptista Lusardo, Plínio Casado, Augusto Simões e Raul Pilla, criam a Aliança Libertadora, que tem como principais bandeiras: a luta pela liberdade política, baseada no princípio da democracia representativa e o combate à situação dominante no Rio Grande do Sul, através das eleições municipais. Tal bandeira genérica objetivava, certamente, deixar de lado questões ideológicas de fundo que não unificavam as oposições. O debate entre o presidencialismo, defendido ardorosamente por Assis Brasil, e o parlamentarismo, defendido por Raul Pilla, ficou de lado.

O ano de 1924 representa a mudança no nível da política para Assis Brasil. Ele passa a desempenhar um papel cada vez mais importante no cenário nacional. O movimento tenentista, que está em seus atos iniciais, designa-o como o “chefe civil da revolução”. O binômio “representação e justiça”, defendido pelo pensador gaúcho desde 1908, como forma de afastar os poderes Executivo e Legislativo da administração e do controle do processo eleitoral, e retirar das Câmaras Legislativas a prerrogativa da verificação dos mandatos, foi adotado pelos tenentistas e, futuramente, seria utilizado como palavra de ordem da revolução de 1930.

Em 1933, Assis Brasil é eleito pelo Partido Libertador para a Assembléia Nacional Constituinte, onde defende a independência do Poder Judiciário. Sua atuação, entretanto, foi efêmera, afastando-se da política no início de 1934.

Como coloca Souza (1958, p. 39), a exata interpretação da personalidade política de Assis Brasil deve “[...] reconhecer que ele foi, precipuamente, um pensador que ia à ação para

dar vivência às suas idéias.” Os fundamentos da democracia representativa, do governo presidencial e do federalismo brasileiros estão presentes em sua obra.

## ***2.2 O Autoritarismo Castilhista e a Crítica Assisista***

Em 1891, após a promulgação de Constituição Federal, Júlio de Castilhos e Assis Brasil retornam ao Rio Grande do Sul. Agora o objetivo é a compatibilização da recém criada Constituição Federal com a Estadual. Para tanto, o Presidente do Estado, Cândido José da Costa,<sup>5</sup> nomeia comissão para discutir e encaminhar um projeto de constituição.

Isto propiciará o aprofundamento das diferenças ideológicas entre os dois líderes gaúchos e fará com que Assis Brasil rompa definitivamente com o PRR. Como afirma Trindade (1979, p. 139):

[...] discordando radicalmente da doutrina castilhista, tornar-se-á, um, dos pólos de formação de um pensamento político conservador-liberal que deverá aglutinar as oposições ao longo da história política do Rio Grande do Sul convergindo, acima das eventuais discordâncias doutrinárias com o pensamento político liberal do Partido Federalista.

A comissão de fato nunca se reuniu, ficando Júlio de Castilhos como responsável pela obra inteira, conforme o testemunho de Assis Brasil (1990, p. 243) atesta:

Eu fazia parte da comissão nomeada pelo general Cândido Costa para elaborar o projeto da nossa futura Constituição. Várias vezes dirigi-me ao meu amigo Castilhos oferecendo-me para trabalhar naquela obra com ele, e ultimamente, vendo que o prazo que tínhamos se esgotava, propus-lhe mesmo fazer eu o *rascunho* do trabalho que depois corrigiríamos de combinação. As suas respostas foram sempre mais ou menos esquivas, de tal modo que eu nunca pus mão à obra. Na noite de véspera do dia em que o projeto devia ser publicado pelo governo (depois de já ter havido um adiamento de cinco dias) apareceu-me em casa o meu velho amigo, trazendo na mão o *borrão* do projeto, que me disse haver concluído naquele momento e que vinha submeter à minha apreciação e assinatura.

---

<sup>5</sup> O General Costa demitiu-se do governo gaúcho em 16 de março de 1891, abrindo a Júlio de Castilhos, como vice-presidente do estado, a possibilidade de controle absoluto da eleição para a constituinte estadual. Ante disso, porém, Cândido Costa havia nomeado a comissão composta por Assis Brasil, Ramiro Barcelos e Júlio de Castilhos.

Após a leitura do projeto, elaborado unilateralmente por Júlio de Castilhos, Assis Brasil coloca suas objeções iniciais. Estes pontos que recorta seriam futuramente desenvolvidos em sua própria obra teórica. Ele afirma:

Tenho de momento duas ordens de observações a fazer, a primeira a doutrina que preside ao projeto, a segunda sobre algumas minudências dele. Quanto à doutrina, estou em completa oposição e o remédio que eu proporia seria fazermos um projeto inteiramente novo, [...]. (ASSIS BRASIL, 1990, p. 243)

Mais adiante, o teórico gaúcho coloca que:

Temos na constituição a ditadura e a democracia, mas a ditadura sem os caracteres de estabilidade e competência que o mestre lhe exige, porque fica sujeita aos azares da eleição, que pode dar os mais extravagantes resultados; e a democracia exagerada, para a nossa atual situação, a democracia se confunde com a demagogia e que, como ela, só pode ser favorável ao despotismo. (ASSIS BRASIL, 1990, p. 244)

Com mínimas alterações, a Assembléia Legislativa aprova o projeto de Júlio de Castilhos, que previa:

1. um legislativo unicameral com autoridade restrita a questões orçamentárias;
2. executivo com mandato de cinco anos e com poderes de legislar por decreto sobre questões não-financeiras, a menos que a maioria das Câmaras municipais rejeitasse uma lei determinada;
3. nomeação do Vice-governador pelo próprio governador;
4. reeleição consecutiva do Governador, contando que obtivesse três quartos da votação total;
5. ampla e estrita separação dos poderes “espirituais” e “temporais”.

Como afirma Love (1975), os itens 2, 3 e 4 foram colocados com o propósito muito claro para fortalecer o governo de um só homem, a “monocracia” republicana de Comte, e o item 1 seria retirado diretamente do Appel aux conservateurs.

A separação de poderes encobria a liberdade de ensino que Castilhos havia procurado incorporar à Constituição Federal. Aqui também ele seguia Comte pelo fato de excluir a subvenção à educação superior e a licença estatal aos profissionais para exercício de sua profissão, malgrado fosse entusiasticamente a favor, como seu mestre, do ensino primário universal. (LOVE, 1975, p. 49)

Já as atribuições do presidente eram ilimitadas, sendo as mesmas, conforme previa o artigo 20 da carta:

- a) promulgar as leis (que não estejam relacionadas com o orçamento);
- b) dirigir, fiscalizar e defender todos os interesses do Estado;
- c) organizar, reformar ou suprimir serviços dentro das verbas orçamentárias;
- d) expedir decretos, regulamentos e instruções para a execução das leis;
- e) convocar extraordinariamente a Assembléia dos Representantes e prorrogar as sessões, quando o exigir o bem público;
- f) expor cada ano a situação dos negócios do Estado ante a Assembléia dos Representantes, “indicando-lhe as providências dela dependentes”;
- g) preparar o projeto de orçamento para submeter à Assembléia no começo das sessões;
- h) realizar empréstimos e outras operações de crédito, de acordo com as autorizações do orçamento;
- i) organizar a força pública do Estado, distribuí-la e movimentá-la;
- j) destacar e utilizar a guarda policial dos municípios, em caso de necessidade;
- k) criar e prover os cargos civis e militares, segundo o orçamento; prestar, por escrito, todas as informações que pedir a Assembléia;
- l) pedir ao Governo da União o auxílio direto das forças federais, em caso de necessidade, e protestar perante ele contra os funcionários federais que embarcem ou perturbem a ação do Governo do Estado;
- m) estabelecer a divisão judiciária;

- n) resolver os limites dos municípios, alterando-os de acordo com os conselhos;
- o) manter relações com os demais estados da união;
- p) declarar sem efeito as resoluções ou atos das autoridades municipais, quando infringirem leis federais ou do Estado;
- q) decidir nos conflitos de jurisdição que se apresentarem entre os chefes da administração;
- r) providenciar sobre a administração dos bens do Estado e decretar a sua alienação na forma da lei;
- s) organizar e dirigir o serviço relativo às terras do Estado;
- t) desenvolver o sistema de vias de comunicações do Estado;
- u) conceder aposentadorias, jubilações e reformas;
- v) conceder prêmios honoríficos ou pecuniários por notáveis serviços prestados ao Estado;
- w) tomar providências acerca do ensino primário.

Outros aspectos também associam a constituição gaúcha como marco do autoritarismo castilhistas. Ao extenso rol de competências do poder executivo, é agregada a substituição para as vagas na Assembléia de Representantes,<sup>6</sup> assim como a promoção da reforma da Constituição, seguindo o esquema proposto para a emissão das leis. Além disto, como afirma Vélez Rodríguez (2000, p. 130):

[...] a atribuição de estabelecer a divisão judiciária e civil, assim como a relativa aos limites dos municípios, permitia ao Presidente dividir o Estado no número de comarcas que julgasse conveniente e suprimir os municípios que considerasse incapazes de se sustentar. Resta ponderar o ilimitado alcance político destas atribuições, que, junto à de organizar a política judiciária do Estado, diretamente dependente do primeiro mandatário, e à de defender “os interesses estáveis da sociedade pelo fortalecimento pela ação do interesse da autoridade” presidencial, punham sob o seu domínio absoluto a política regional e municipal.

---

<sup>6</sup> Lei n. 8 de 12 de março de 1907. *A Federação*, 1907, p. 37

Sempre impregnado pelo espírito jacobino, Júlio de Castilhos deixa claro que “[...] a esterilidade do regime parlamentar e a perturbadora divisão do legislativo e executivo punham em evidência a sua imprestabilidade como sistema de governo.” (RUSSOMANO, 1932, p. 56) A desvalorização do poder legislativo é uma marca do pensamento castilhista. Neste sentido, a Carta de 14 de Julho, em seu 1º artigo, suprime a caracterização, presente na Constituição Federal recém firmada, do governo do Estado como representativo. Para o castilhismo, o governo que se apóia em assembléia é necessariamente caótico e anárquico, correspondendo a uma fase já superada na história dos povos. Assim, a Assembléia de Representantes, com uma função absolutamente secundária, deve ficar com a mera responsabilidade de votar o orçamento, em cujo projeto ela nem tinha participação na elaboração, pois era encaminhado pelo Presidente do Estado.

Como assinala Pinto (1979, p. 45),

[...] a constituição consagra os princípios: ausência da divisão dos poderes e conseqüente concentração de poderes nas mãos do Presidente do Estado; ausência da Assembléia Legislativa substituída por uma Assembléia de Representantes com atribuições exclusivas orçamentárias; atribuições originais na organização municipal; substituição da proclamação liberal em torno dos direitos e deveres dos cidadãos por garantias gerais de ordem e progresso.

Assim, como afirma Trindade (1979), a “ditadura científica” resulta da concentração de poderes nas mãos do Presidente do Estado, que dispõe do poder de legislar por decretos, nomear livremente o Vice-Presidente e ser reeleito indefinidamente.

A publicação intitulada *Monumento a Júlio de Castilhos* deixa claros os aspectos contidos na Constituição Castilhista:

[...] Este código político, promulgado a 14 de julho de 1891, em nome da Família, da Pátria e da Humanidade, estabelece a separação dos dois poderes temporal e espiritual, de acordo com o princípio capital da política moderna, isto é, da política fundada na ciência. Como conseqüência disso, a liberdade religiosa, a liberdade de profissão e a liberdade de indústria, acham-se nela plenamente asseguradas.

Não há parlamento: o governo reúne a função administrativa, a chamada legislativa, decretando as leis, porém após exposição pública dos respectivos projetos, nos quais podem assim colaborar todos os cidadãos.

A Assembléia é simplesmente orçamentária, para a votação dos créditos financeiros e exame das aplicações das rendas públicas.

O governo acha-se, em virtude de tais disposições, investido de uma grande soma de poderes, de acordo com o regime republicano, de plena confiança e inteira responsabilidade, o que permite-lhe realizar a conciliação da força com a liberdade e a ordem, conforme as aspirações e os exemplos dos Dantons, dos Hobbes e dos Fredericos. (apud VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2000)

### ***2.3 Assis Brasil e a Democracia: a crítica à “extravagante mistura de positivismo e demagogia”***

A constituição castilhistas consolida a concepção autoritária de Júlio de Castilhos, e é contra ela que Assis Brasil irá se rebelar. Documento fundamental para o entendimento da concepção política de Assis Brasil é o livro *Ditadura, Parlamentarismo, Democracia*, resultado de discurso ocorrido na cidade de Santa Maria, em 20 de setembro de 1908, em que apresenta o programa do Partido Republicano Democrático.

Inicia o pensador apresentando os princípios do recém criado partido:

**quanto à política** – o governo deve fundar-se e exercer-se de acordo com a média da vontade do povo<sup>7</sup>;

**quanto à administração** – o principal fim do poder político é servir à educação e riqueza da comunidade. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 7)

Coloca estes dois pontos como “[...] a base inamovível de toda a construção [...]”, as “[...] fundações de um colossal edifício, resumem e indicam o plano geral da vasta obra que sobre eles se levantará [...]”. Logo em seguida, adverte que “Bem compreendidos e meditados, eles valem por um compêndio teórico e prático de governo e administração.” (ASSIS BRASIL, 1908, p. 25)

---

<sup>7</sup> Segundo Vellez, esta concepção de representação política é tirada por Assis Brasil do francês Guizot (1797-1874).

Logo após, apresenta os 13 pontos que o Partido Republicano Democrático irá defender:

- a) sustentar a presente Constituição Federal inalterável nos seus princípios, que são: a República Democrática, a Federação e o regime representativo, com a separação e harmonia dos poderes nela estatuídas;
- b) rever oportunamente a mesma Constituição e reformá-la gradualmente por leis expressa ou por simples interpretação usual, no sentido mais favorável ao aperfeiçoamento daqueles princípios essenciais, considerando mais urgentes, entre as reformas constitucionais, a decretação da eleição do presidente pelas câmaras, a abolição do cargo de vice-presidente e a limitação do exercício do direito que tem os Estados e os Municípios de contrair dívidas externas que possam envolver o crédito ou a responsabilidade da nação;
- c) harmonizar a Constituição do Estado com a da República;
- d) promover a maior unidade do direito nacional e a inviolabilidade dos funcionários da justiça;
- e) estabelecer um regime eleitoral fundado sobre a perpetuidade e inviolabilidade do eleitor, confiando ao juiz o reconhecimento da capacidade cívica, na época em que o cidadão atinja a maioria legal, suprimindo os velhos processos de qualificações e desqualificações periódicas e habilitando o eleitor a usar com segurança do seu voto, por meio de um mecanismo simples e seguro de representação proporcional de todas as opiniões que puderem exibir número de adeptos igual ao quociente da divisão do número de votantes pelo de elegendos;
- f) promover o povoamento do solo, sem recorrer ao aliciamento ou à paga; mas pelas facilidades oferecidas ao colono, nacional ou estrangeiro, pelo abaratação da vida, pela construção de boas estradas e pela certeza da justiça;
- g) reformar as tarifas de importação, no sentido de evitar o contrabando no comércio e a prevaricação do funcionalismo;
- h) proteger somente verdadeiras indústrias próprias do país, e ainda essas nunca por meios diretos ou pessoais, mas pelo estabelecimento de uma situação de que todos possam gozar, sem privilégio algum;

- i) buscar o acréscimo das rendas públicas no aumento da riqueza e da produção, na boa distribuição dos tributos, e só excepcionalmente na agravação destes;
- j) suprimir neste Estado os impostos de exportação, de transmissão da propriedade e todos os que embarçarem a produção e circulação da riqueza, estabelecendo em lugar deles o da renda, do consumo de artigos não essenciais à vida e o territorial, baseado este sobre o valor intrínseco da terra, sem incluir as benfeitorias que sobre ela realiza o seu dono ou ocupante;
- k) consagrar a maior quota possível dos recursos do tesouro ao serviço da instrução pública e da educação profissional, principalmente no que toca à agricultura e indústrias rurais, como o meio mais seguro de desenvolver a produção;
- l) reduzir ao mínimo a despesa improdutiva, a começar pela da força armada estadual, que deve limitar-se a um corpo estacionado na capital, destinado principalmente a apoiar a execução das sentenças e outros atos legais, para o que contribuirão também eventualmente outras milícias e o exército federal, quando requisitado;
- m) respeitar invariavelmente a autonomia municipal, só intervindo em negócios locais em casos claramente determinados por lei e confiando em que o mau uso da liberdade, que porventura façam alguns municípios, desapareça **mais rápida e facilmente no regime da própria liberdade que no da tutela.**

Segundo Vélez Rodríguez (2000), os dois princípios defendidos por Assis Brasil denotam a influência exercida sobre o pensador gaúcho pelo pensamento liberal clássico e pelos federalistas americanos.

Segundo o autor, Assis Brasil recoloca o princípio de finalidade do governo lockeano, que consiste fundamentalmente na preservação e melhoramento dos “bens civis”, que, considerados em seu conjunto dentro da comunidade civil, caracterizam-se também como o “bem público” da sociedade.

Bem civis seriam constituídos pela propriedade, mas o autor esclarece esta afirmativa, para não dar um sentido por demais restrito à idéia de bens civis:

Segundo Locke, os homens estão submetidos na terra à lei da natureza, que se expressa através da razão individual e que comanda a conservação da vida humana. Tal lei é a expressão da vontade divina,

devido ser acatada por todos os homens, em qualquer estado em que se encontrem. (VÉLEZ RODRÍGUEZ, 2000, p. 184)

Para o pleno cumprimento da “vontade divina”, é que os homens trabalham, antes de socializar-se. Segundo Locke (1973), é através do trabalho – que o autor considera a primeira propriedade humana – que cada indivíduo apropria-se do estado de natureza, das coisas necessárias à sua subsistência. O trabalho estabelece uma relação fundamental entre as pessoas e as coisas, sendo o instrumento de exercício da propriedade. De outro lado, a propriedade da terra inclui tudo quanto o homem pode possuir, passando, portanto, à categoria de propriedade básica. A propriedade da terra torna-se, então, a condição básica da vida do homem. Desse modo, para a vida em sociedade, a garantia do gozo pacífico da propriedade é um ponto fundamental:

[...] os homens entrem em sociedade por um pacto livre, para garantir sua propriedade, ou seja, a totalidade dos bens que se relacionam a sua vida: liberdade, trabalho, posses, etc. e a finalidade final dos homens como também dos governos é garantir aos indivíduos o desfrute pacífico da vida, liberdade e propriedades. (LOCKE, (1973, p. 901)

Já, como acentua Merquior (1991, p. 67), esta temática sempre esteve muito presente nos pensadores liberais clássicos, que também se defrontaram com tais questões. Para este autor:

Os sucessores protoliberais<sup>8</sup> de Hobbes mantiveram o seu princípio teórico - o contratualismo -, mas abandonaram sua receita política – o absolutismo. Na mocidade de Locke, bem afastado o risco de uma guerra civil, sentiram que os ameaçava outro problema. O que preocupava agora era o rei, atuando como um autocrata, viesse a usar o Estado não como árbitro mas como uma *monocracia* – uma concentração de poder político e ideológico.

Mais adiante, o autor afirma que:

---

<sup>8</sup> Termo cunhado por Merquior (1991, p. 68), para designar “[...] um conjunto ideológico de valores e instituições que historicamente desbravou o caminho para a ordem social-liberal inteiramente desenvolvida que se tornou a forma avançada de governo no ocidente no século XIX. No nível do pensamento político propriamente dito, esses elementos seriam incorporados, com graus diferentes de ênfase, nos escritos dos principais pensadores clássicos liberais de Locke e Montesquieu aos federalistas americanos e de Benjamin Constant a Tocqueville e John Stuart Mill.”

O fundamento das teorias de Locke, de confiança e consentimento consistiu em sua teologia dos direitos naturais. Mas a teoria dos direitos em linguagem do direito natural não foi a única espécie de discurso que os *whigs* praticaram: inimigos do absolutismo e defensores da tolerância, eles foram os primeiros liberais na história moderna. Uma espécie de idioma antiabsolutista, diverso e vastamente apreciado, foi a ideologia do humanismo cívico ou republicanism clássico. (MERQUIOR, 1991, p. 69)

O pensamento político americano, fundamentalmente o federalista, acompanha em linhas essenciais, o pensamento liberal lockeano, no que se refere à finalidade do governo. Já no primeiro documento assinado pelos colonos da Nova Inglaterra, fica claro que estes defendem como finalidade precípua do governo, o amparo para proporcionar o enriquecimento e as necessidades das pessoas. A organização desta colônia realiza-se em torno da preocupação de garantir a propriedade dos seus membros e favorecer o livre trabalho e o enriquecimento dos mesmos.

No Federalista, Hamilton e Madison (1973, cap. XXXIV) afirma que: “O Governo não foi menos instituído para defender a pessoa dos cidadãos do que para defender a sua propriedade; e, portanto, uma e outra coisa devem ser igualmente representadas por aqueles que exercem as funções do governo [...]”

Segundo Vélez Rodríguez (2000) os Federalistas acrescentam ao pensamento liberal clássico, a noção e a defesa do governo democrático, posição também defendida por Assis Brasil . Para o autor, este conceito amplia o alcance das idéias de Locke sobre a finalidade do governo civil, mantendo os fundamentos de sua filosofia política inalterados.

Por outro lado, como afirma Dahl (1989, p. 13), a “democracia madisoniana” “[...] constitui um esforço de acomodação entre o poder das maiorias e o das minorias, entre a igualdade política de todos os cidadão adultos, por um lado e o desejo de lhes limitar a soberania pelo outro.”

Assis Brasil também entende a política como um esforço de acomodação de interesses e como forma de resolução pacífica de conflitos que, de outra forma, seriam resolvidos pela

violência. Também acompanha o pensamento Federalista Norte-Americano no que diz respeito à meta a ser atingida: uma república não tirânica. Para os Federalistas americanos, fundamentalmente Hamilton e Madison (1973), a constituição de uma república dá-se quando as maiorias são controladas de maneira que não possam agir de forma contrária aos direitos dos demais cidadãos, ou aos interesses permanentes e comuns da comunidade. Por outro lado, a constituição de uma república não tirânica implica a não acumulação de todos os poderes – legislativo, executivo e judiciário – nas mesmas mãos.

O Federalista N. 10, considerado por Dahl (1989, p. 22) como “[...] dos mais lúcidos e compactos conjuntos de proposições políticas jamais apresentado por um americano.”, desenvolve a argumentação a respeito do mal ocasionado pelas facções e os mecanismos para combatê-las.

Como afirma Hamilton e Madison (1973, p. 263):

Há dois processos para remediar os malefícios das facções: um pela remoção de suas causas; outro, pelo controle de seus efeitos. Há também dois processos para remover as causas das facções: um, pela destruição da liberdade, que é essencial à sua existência; outro, fazendo com que todos os cidadãos tenham as mesmas opiniões, os mesmos sentimentos e os mesmos interesses.

Entretanto, Madison (1973, p. 264) não acredita que esta seja a melhor forma de se combater o poder das facções, como afirma na passagem abaixo:

Nada mais seria verdadeiro do que afirmar que o primeiro remédio é pior do que a doença. A liberdade é para as facções o que o ar é para o fogo, um elemento sem o qual elas instantaneamente se extinguem. Mas suprimir a liberdade – que é essencial à vida política -, porque ela alimenta as facções, não seria tolice menor do que desejar a eliminação do ar – que é essencial à vida animal -, por que ele confere ao fogo seu poder destruidor.

Por outro lado, para Madison, as facções estão inscritas na própria natureza humana – os homens são os instrumentos de seus desejos; dada a oportunidade, eles farão tudo para saciá-los. Desta forma, a sua pura eliminação é totalmente inexecutável e não condizente com

o governo republicano. Desta maneira, o autor procura uma solução republicana para este mal republicano.

Madison (1973) afirma que a solução para este conflito dá-se com a adoção de uma república representativa, com o auxílio decisivo do federalismo. O autor advoga a causa de uma nova espécie de governo popular, uma república representativa, desconhecida na Antiguidade por autores como Montesquieu e Rousseau. A existência de facções, como mostra Hamilton e Madison, é fruto desta nova sociedade.

A vantagem e a distinção entre as repúblicas representativas e as democracias antigas são enormes. Por um lado, através da representação política, as funções de governo são delegadas a um número restrito de pessoas. Por outro, a área e o número de cidadãos sob jurisdição do governo aumentam enormemente.

Desta forma, o governo representativo reduz a avalanche numérica, que, associada ao sistema federativo, multiplicaria as facções em conflito. Isso, através da proliferação de interesses variados e conflitantes, em um amplo território, levaria ao seu controle mútuo.

Mas, segundo Madison (1973), a simples representação não resolve o problema relativo ao controle das maiorias, visto que o princípio fundante da democracia representativa – a decisão por maioria – pode representar uma ameaça às facções minoritárias. Quando a maioria não encontra os freios necessários à sua contenção, fatalmente as minorias serão dominadas. Estes controles serão proporcionados pelo federalismo, ou seja, pelo aumento do território sob jurisdição do estado, com o conseqüente aumento de cidadãos em disputa e conseqüente aumento do número de facções em jogo. Assim, a constituição de uma ampla gama de interesses tornaria a constituição de uma facção majoritária mais difícil. Conforme Dahl (1989, p. 29), “Na medida em que o eleitorado é numeroso, variado e diversificado em interesses, é menos provável que exista facção de maioria e, se existir, é menos provável que atue como uma unidade.”

Como afirma Santos (1991), Madison entrega ao acaso auxiliado pelo sistema federativo a produção de facções contraditórias. Assis Brasil, muito embora acompanhe o diagnóstico madsoniano quanto ao problema ocasionado pela atuação das facções na democracia, apresenta um outro remédio republicano para este mal. Mesmo sendo um defensor do federalismo, ele aposta na representação proporcional, ou seja, numa solução institucional para o problema. Desta forma, Assis Brasil, como Stuart Mill, sustenta a representação proporcional enquanto instrumento para evitar o governo do “mero número”, em que todos os interesses da sociedade se vejam representados proporcionalmente no parlamento ou no governo.

De outra parte, para os federalistas americanos, os governos, para serem autenticamente democráticos, devem se esforçar para cumprir dois pontos: 1) assegurar a o bem-estar material de todos os cidadãos; e 2) dar a todos uma educação que os esclareça de seu papel dentro da democracia representativa.

Tocqueville (1987, p. 405) afirma que: “Na América, a paixão pelo bem-estar material nem sempre é exclusiva, mas é geral; se nem todos a sentem. A preocupação com a satisfação das necessidades do corpo e com as pequenas comodidades da vida ocupa todos os espíritos.”

Mais adiante, o pensador francês acentua:

Quando as riquezas se fixam hereditariamente na mesma família, vê-se grande número de homens que gozam de bem-estar material, sem sentirem um gosto exclusivo pelo bem-estar material. O que atrai com mais força o coração dos homens não é a posse pacífica de um objeto precioso, é o desejo, imperfeitamente satisfeito, de possuí-lo e o temor incessante de perdê-lo. Nas sociedades aristocráticas, os ricos, não tendo nunca conhecido um estado diferente daquele de que gozam, não tem de mudá-lo; praticamente não imaginam outro. O bem-estar material, portanto, não para eles o fim da existência: é um modo de vida. (TOCQUEVILLE, 1987, p. 405)

Para Tocqueville, existe uma inter-relação entre a defesa e a promoção do bem-estar material como princípio de governo e a estabilidade deste. A promoção do bem-estar do povo deve ser encarada como fator precípuo de estabilidade e da tranqüilidade pública.

Estando a inclinação natural que todos os homens tem pelo bem-estar satisfeitos, sem dificuldade e sem temor, a alma dirige-se para outros lados, apega-se a empreendimento mais difícil e maior, que a alma e seduz. É assim que, em meio aos gozos materiais, os membros de uma aristocracia demonstram com frequência um desprezo orgulhoso por esses mesmos prazeres e encontram forças insuspeitas quando, enfim, é-lhes necessário privar-se deles. Todas as revoluções que abalaram ou destruíram as aristocracias mostraram com que facilidade pessoas acostumadas ao supérfluo podiam privar-se do necessário, enquanto que homens laboriosamente alçados à abastança quase não conseguiam viver após havê-la perdida. Tocqueville (1987, p. 405)

Em outra passagem, o autor afirma que:

[...] esta inclinação particular [...] pelos prazeres materiais não se opõem, absolutamente, à ordem; pelo contrário, tem necessidade de ordem para ser satisfeita. Também não é inimiga da regularidade dos costumes, pois os bons costumes são úteis à tranquilidade pública, e favorecem a indústria. Com frequência chega mesmo a combinar-se como uma espécie de moralidade religiosa; quer-se viver o melhor possível neste mundo, sem perder as chances do outro Tocqueville (1987, p. 406)

Jefferson (1973) também ressalta que outra finalidade essencial do governo democrático é a da educação de todos os cidadãos para que possam participar ativamente das atividades públicas. O objetivo primordial do governo democrático, segundo Jefferson, é estimular as iniciativas dos cidadãos, para que se formem no exercício da liberdade. Por tudo isto é que o estadista americano era frontalmente contrário à repressão indiscriminada das manifestações públicas, em detrimento da salutar mobilidade que deve caracterizar o jogo democrático. Miséria e ignorância, junto com a opressão, são os piores males que podem residir numa sociedade.

Qual a finalidade do governo republicano? Esta deve ter sido a pergunta que atormentava o pensador gaúcho, no momento que ainda engatinhava o governo republicano no Brasil. Como fugir da alternativa política autoritária, sem cair na anarquia e construir sólidos governos?

A influência clássica liberal é marcante no discurso de fundação do Partido Republicano Democrático. Os princípios, assinalados por Merquior (1991, p. 69), de

“confiança e consentimento”, base do pensamento liberal, estão também presentes em Assis Brasil. Assim, deixa demarcadas as diferenças que o separam do republicanismo ditatorial: “Os republicanos ortodoxos querem-na (a autoridade) residindo em uma pessoa só, com poder de fazer leis, executá-las e distribuir a justiça<sup>9</sup>, nós desejamos vê-la constituída pela soberania popular e exercida por poderes responsáveis, separados e harmônicos.” (ASSIS BRASIL, 1908, p.20) Além disso, Assis Brasil (1908, p. 26) ressalta que o “[...] governo deve fundar-se e exercer-se de acordo com a média da vontade do povo [...]” e “[...] sustentar a presente Constituição Federal inalterável nos seus princípios – República Democrática, a Federação, e o regime representativo, com a separação e harmonia de poderes nele estatuídos.”

Além disto, a dupla finalidade dos governos democráticos, ressaltadas por Locke e pelos Federalistas americanos, está presente neste discurso.

**I Quanto à política** – o governo deve fundar-se e exercer-se de acordo com a *média da vontade do povo*;

**II Quanto à administração** – o principal fim do poder político é servir à *educação e riqueza da comunidade*.

Para Assis Brasil (1908 p. 33) , riqueza, educação e liberdade estão em um mesmo patamar: “Dá-me um povo educado e rico e eu respondo pela sua liberdade e felicidade.” Com essa temática, muito cara aos federalistas americanos, Assis Brasil está afirmando que o investimento e a promoção do bem-estar material da população estará poupando gastos futuros com a força policial para exercer a tutela oficial. Além disto, serão poupados gastos com as indústrias, pois o povo educado e treinado dispensará a tutela oficial para a geração da riqueza. Talvez esta fórmula revele sua ingenuidade liberal, presente em inúmeras passagens

---

<sup>9</sup> Neste ponto, encontra-se explícita a influência exercida pelos Federalistas Americanos no pensamento político de Assis Brasil. Como coloca Dahl (1989, p. 18), para Madison, para a criação de uma república não tirânica são necessárias duas condições: a acumulação de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de um, de alguns ou de muitos e, se hereditária, automeada ou eletiva, deve ser evitada. Segunda condição: as facções devem ser controladas de tal maneira que não possam agir de forma contrária aos direitos dos demais cidadãos ou aos interesses permanentes e comuns da sociedade.”

de sua produção teórica, mas não deixa de ter importância na caracterização de seu pensamento político.

Assis Brasil (1908, p. 55) defende a harmonização da constituição estadual com a Federal e “[...] estabelecer um regime eleitoral fundado sobre a perpetuidade e inviolabilidade do eleitor, reconhecendo ao juiz o reconhecimento da capacidade cívica [...]”, e:

[...] suprimindo os velhos processos de qualificações periódicas e habilitando o eleitor a usar com segurança do seu voto, por meio de um mecanismo simples e seguro de representação proporcional de todas as opiniões que puderem exibir número de adeptos igual ao quociente da divisão do número de votantes pelo de elegendos. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 56)

Mas o que exatamente diferenciava os republicanos democratas de Assis Brasil e os republicanos ditatoriais de Júlio de Castilhos?

Muito embora Assis Brasil nutrisse certa admiração pelo cientificismo presente no positivismo, o que o opunha a esta doutrina (e o que ia de encontro às suas convicções liberais) era a inexistência, nesta escola, de preocupação com a representação dos interesses da sociedade. Para Assis Brasil, esse aspecto era essencial e não deveria nunca ser deixado de lado.

Em síntese, Assis Brasil (1908, p. 63) deixa claros os acontecimentos que desembocaram em sua cisão definitiva com o pensamento republicano ortodoxo:

Acabo de dizer que assisti de perto, podia dizer – na maior intimidade, como certamente nenhum outro dos riograndenses vivos ou mortos – à preparação, à gestação da atual lei orgânica deste estado. Ninguém ignora qual era a minha posição junto ao seu autor. É, além disso, um fato que, mesmo legalmente, eu devia acompanhar muito de perto os seus passos: fui um dos cidadãos que, com Júlio de Castilhos e Ramiro Barcellos receberam do governador Cândido Costa o encargo de redigir o projeto de constituição, e era um dos dois presentes quando o projeto foi preparado. O Dr. Ramiro Barcellos estava então no Rio de Janeiro.

Também vos disse que o que penso hoje da Constituição riograndense é o que sempre dela pensei. Não improviso afirmações. Entre as mil provas do que digo, basta-me oferecer a que se contém nesse panfleto onde está o manifesto que publiquei em 1891 ao cumprir o meu voto de deixar o governo provisório logo que se

houvesse lavar da nódoa da ditadura do General Deodoro a túnica impoluta da República nascente.

Por este antigo manifesto, mais novo apenas alguns meses que a própria constituição de 14 de julho de 1891, ficam elucidadas umas tantas coisas que julgo essenciais quanto à minha posição de homem público e que, por essa mesma razão, não devem ser indiferentes ao meu partido.

Logo no início desse documento à página 6 está escrito:

[...] eu estava em desacordo com o seu procedimento e com a sua doutrina: com o seu procedimento, desde a eleição a que se impoz o General Deodoro eu que deu em resultado a situação insustentável, puramente artificial, exclusivamente oficial que se criou no Rio Grande; com extravagante mistura de positivismo e demagogia contida no projeto da Constituição deste Estado, projeto de cuja redação eu também fora oficialmente encarregado, mas que foi exclusivamente composto pelo Dr. Júlio de Castilhos sem a minha assinatura, sem a minha responsabilidade.

Mais adiante, no mesmo texto, Assis Brasil (1908, p. 66) assevera:

Já disse que não peço, nem desejo que me levarem a suspeição em tudo quanto respeito a obra de Júlio de Castilhos, desde que num desgraçado incidente nos levou a destruir com uma troca momentânea de insultos a mais estreita ligação que pode supor-se entre dois homens, resistente a prova de toda uma existência. Não quero que me aceitem para juiz, mas posso depor perante a história a respeito de fatos em que fui parte, que se a essa mesma história reservar-me o grão de crédito que me couber perante a crítica desapassionada. Depois deste esclarecimento, Senhores, direi que eu mesmo ouvi do legislador da Constituição que o seu projeto tinha dois fins: o primeiro era criar um aparelho capaz de agüentar a onda opositora que começava a invadir; o segundo era tapar a boca – uso a sua própria expressão – aos então dissidentes Republicanos, a cuja frente se achava o nosso velho benemérito companheiro Demétrio Ribeiro. Aí fica o depoimento. A história que recolha ou o repudie. Não me pertence mais.

Ou seja, coloca-se como um democrata e como um republicano dissidente em busca da verdadeira postura do Partido Republicano. No discurso, deixa claro que a origem do Partido Republicano é democrática e que, nos desvios da história, houve o desvirtuamento autoritário.

Que viemos fazer aqui? Estou dispensado de vo-lo dizer, quando o sabeis tão bem como eu, quando o sabe e compreende lucidamente a opinião do Estado e do país. No documento que assinei com o ilustre iniciador e líder do movimento de reivindicação do republicanismo histórico no Rio Grande, o Dr. Fernando Abbot, [...] está escrito que o Partido Republicano Democrático não é uma inovação, nem um improviso. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 12)

Mais adiante, justificando a adoção do nome Republicano Democrático para o partido recém criado, reafirma esta posição, declarando que o “Partido Republicano Democrático não vem, pois, criar-se neste momento. Vem apenas receber a consagração prática de combinação política militante.” (ASSIS BRASIL, 1908, p. 13). Assis Brasil preocupa-se em afirmar que o fenômeno “ditatorial” não é o resultado da adoção da república no Brasil, mas um fenômeno localizado no estado do Rio Grande do Sul, como afirma:

Nessa denominação, como ela sempre foi usada e entendida no Rio Grande e no Brasil, **está implícita a idéia democrática**. Se adotamos agora o adjetivo que a declara expressamente, é para nos distinguirmos da criação moderna, em plena existência e atividade neste Estado, de um partido Republicano *ditatorial*. Este partido *ditatorial* é um fenômeno local deste Estado, que em vão se tem tentado alastrar para outros pontos da nossa grande República. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 19)

De outra parte, entrando definitivamente na análise assisista da Constituição Castilhistas, esta não passava, para o autor de uma “[...] mistura extravagante de positivismo e demagogia.” (ASSIS BRASIL, 1908, p. 64)

Na crítica de Assis Brasil, o que chama a atenção, em primeiro lugar, é sua repulsa à concentração de poderes no Presidente do Estado; assinala que esta “anomalia constitucional” constitui a consagração da ditadura, com a exclusão da “[...] separação de poderes e principalmente a existência de uma assembléia cujas resoluções ou leis devam ser obrigatoriamente observadas pelo poder executivo.” (ASSIS BRASIL, 1908, p. 67) O autor considera o regime gaúcho, implantado através da constituição castilhistas, como despótico, pois os três poderes são exercidos exclusivamente por um órgão pessoal. Ele afirma:

O sistema ditatorial exclui a separação de poderes e principalmente a existência de uma assembléia legislativa cujas resoluções devam ser observadas pelo Poder Executivo. Se alguma vez algum caso de ditadura prática admite arremedos de assembléias mais ou menos legislativas, é fácil verificar que se trata de meras concessões inócuas, destinadas a mascarar a realidade aos olhos da opinião ingênua. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 67)

Passamos, agora, à discussão sobre a crítica de Assis Brasil à justificativa castilhista da necessidade histórica da adoção de uma constituição ditatorial, por um lado, e à impossibilidade dos governos diretos, por outro.

Assis Brasil critica diretamente a justificativa, dada por Júlio de Castilhos, para a adoção de uma Constituição ditatorial. Ele não aceitava que a conjuntura histórica por que passava o Rio Grande do Sul durante os primeiros anos da década de 1890, sem dúvida de instabilidade política, fosse responsabilizada pela decisão de encaminhar o Rio Grande para um governo ditatorial:

A presente Constituição do Rio Grande foi concebida e decretada em previsão de tempos revoltos e difíceis, que, segundo a opinião de seu autor e de muitos outros republicanos ilustres, reclamava a concentração do poder nas mãos do chefe de governo. Eu discordo – discordei então – desse modo de pensar, sustentando que, para os casos de alteração da ordem, basta a providência da decretação temporária de estado de sítio, a faculdade de declarar suspensas as garantias constitucionais, admitida e usada por nações liberais. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 112)

Tem-se também, a crítica castilhista no sentido da pretensa inutilidade de instituições democráticas de representação, em virtude da impossibilidade do governo direto, a qual remete à contribuição que Assis Brasil dá ao conceito de Democracia.

Tema central na produção teórica de Assis Brasil (1908, p. 26), “[...] carne da nossa carne, o osso dos nossos ossos, na linguagem da Escritura [...]”, o governo “[...] deve fundar-se e exercer-se de acordo com a média da vontade do povo[...].” Com este qualificativo, os governos podem ser considerados democráticos. Para Assis Brasil (1908, p. 26), “Nunca houve princípio mais debatido impugnado, e até injuriado que o princípio democrático. A melhor indicação da sua virtude está, nisto mesmo: ele tem sobrevivido ao ataque, tem resistido galhardamente à prova.”

As restrições, ressaltadas por opositores, concernentes à incapacidade do povo para governar, não devem levar ao descrédito a idéia democrática. Assis Brasil (1908, p. 26)

adverte que “[...] tal ceticismo nasce de observação incompleta como daquele que descrese na medicina, da cirurgia ou da higiene, porque algumas delas não deu resultado em determinado caso.”

Essas restrições e dúvidas quanto à possibilidade do governo democrático levam Assis Brasil a desenvolver um pouco mais o seu conceito. Com isto, torna-se “parceiro” das definições contemporâneas de democracia. O autor inicia o tema, apresentando o que seria, modernamente, a teoria das elites:

A realidade sobre a direção é que cada povo é governado, ou dirigido por uma minoria inteligente. O que importa saber é se essa minoria se institui por si mesma, por algum meio ilusório de nomeação popular, ou por legítima representação do povo. Importa ainda saber como opera esta minoria diretora, se enfeixando os poderes em uma só autoridade, ou dividindo as funções de modo a evitar o desequilíbrio pelo crescimento exagerado de um órgão com o aniquilamento dos outros. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 30)

Nesta passagem, três pontos fundamentais devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, como afirmamos anteriormente, Assis Brasil coloca que, em todas as sociedades, os governos são ocupados e exercidos por algum tipo de elite dirigente. Em segundo lugar, afirma que existem duas possibilidades para as classes governantes e os governos se estabelecerem: por si mesmos, de forma ditatorial, baseados única e exclusivamente em suas vontades e na sua própria força; ou com base na aceitação popular, através do processo eleitoral. Deste modo, para Assis Brasil, não existe nenhuma alternativa válida, para contrapor aos governos ditatoriais, senão a democracia representativa.

Por último, o autor introduz uma distinção importante entre regimes políticos fundados em uma elite política monolítica e regimes formados através do pluralismo de elites que competem pelo apoio das não elites, nos quais as funções e os poderes do governo encontram-se distribuídos entre diferentes organismos e autoridades.

Para Assis Brasil, o problema não é a possibilidade do governo direto, o qual não se apresenta como um problema de relevância teórica. Neste ponto, ele até concorda com os seus adversários. Para o autor:

Que se alega contra ela (a democracia)? Uma coisa repetida sob mil formas, através do prisma criado por cada escola, doutrina ou seita: o governo direto do povo pelo povo é impossível. Eis o que também não nego. O que eu nego é que do fato de ser impossível que o povo se sente a uma mesa e decreto ordens de administração, como faz um indivíduo, possa concluir-se que o governo e a administração não devam ter origem na vontade popular. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 27)

Em outras palavras, é um falso argumento a hipótese de que o governo direto do povo, por ser impossível, torna também não realizável o governo democrático. O que está em jogo é a origem dos mandatos. Assim, Assis Brasil incorpora dois conceitos em um só. De um lado, o conceito clássico e o tradicional de democracia, no qual é ressaltado o aspecto em que o poder político é resultado, em última análise, do povo, que se localiza no centro de todos os processos. É o que Bobbio (2004) refere, quando lista a confluência das três tradições que compõem o experimento democrático.

O segundo item, dedicado à noção tradicional de democracia, ressalta que:

A teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de governo. Segundo a qual a Democracia, como Governo do povo, de todos os cidadãos, ou seja, de todos aqueles que gozam dos direitos de cidadania que se distingue da monarquia, como Governo de um só, e da aristocracia, como Governo de poucos. (BOBBIO, 2004, p. 319)

De outro lado, Assis Brasil associa a este conceito tradicional de democracia o conceito proveniente do estudo sobre elites e massas. O autor mostra que o fundamento da democracia não é a participação direta do povo nas decisões de governo; mas, ao contrário, seu núcleo dinâmico encontra-se na competição entre elites e entre partidos, através dos processos eleitorais, pela posse ou pela continuidade neste.

O governo nasce do povo, mas não é exercido por ele. É um fenômeno corrente, que qualquer um pode descobrir mediante alguma

observação e meditação, que quanto mais eminente e eficaz é a influência de uma autoridade, tanto menos ela governa diretamente. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 27)

Assim, o exercício pleno da autoridade do poder, enfim, está em seu exercício indireto, através da representação dos interesses sociais. Este deve ser o fundamento legítimo e eficaz do poder. Por outro lado, em uma alusão direta à situação política vivida pelo estado, mostra que o exercício autoritário ou ditatorial do poder, o desvirtua e deslegitima.

Está claro que, falando de *autoridade*, não tenho em vista essas excrescências da baixa civilização, os tiranetes de aldeia ou de província que, aliás, são os primeiros a ter consciência de sua fraqueza e instabilidade, tanto assim, que não compreendem outro modo de estar de pé senão espetados em lanças e espadas.

Assim, não só o povo pode exercer diretamente os governos, os próprios governos não podem ser exercidos por uma pessoa só, devem ser um esforço coletivo. Em outro livro<sup>10</sup> Assis Brasil irá desenvolver melhor este tema onde defende claramente os governos presidenciais, embora exercidos coletivamente através de um conselho de ministros.

Assim, o general, de quem tudo depende e sobre quem hão de chover os louros ou as ignomínias da vitória ou derrota – nada faz diretamente, nem aqueles que marcham para a frente sob o império poderoso da sua voz, que poucos ouvem, sabem seque onde ele se acha no mais crítico da batalha. É um homem que combina, enfeixa e dirige energias múltiplas, atuando sobre poucos, que por sua vez operam sobre número mais vasto de elementos, e assim por diante, até que a energia, o poder originário, o núcleo da força, que está no princípio de tudo, se tenha irradiado completamente por todo o sistema. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 87)

Logo em seguida, o autor faz a analogia com o exercício de governo que também não deve ser o exercício solitário, baseado em apenas uma pessoa:

No governo dos povos, o caso é análogo. Os melhores pastores de homens não são os que se enredam nas teias de aranha das bagatelas administrativas o políticas; são os que tem olho para escolher a sua *entourage* imediata, o grupo de agentes que devem receber e transmitir as inspirações originárias. O bom estadista nada faz com a sua mão. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 88)

---

<sup>10</sup> Do Governo Presidencial na República Brasileira.

Assim, para Assis Brasil, a democracia não se define como o exercício direto popular do poder; mas, ao contrário, como a possibilidade do povo participar da eleição de seus representantes e, através deles, participar do exercício do poder. “A Democracia não consiste em o povo governar e administrar diretamente. Consiste [...] no fato de tomar o povo parte efetiva no estabelecimento das leis e na nomeação dos funcionários que hão de executá-las e administrar o interesse público.” (ASSIS BRASIL, 1908, p. 28)

Deste modo, Assis Brasil antecipa, em meio século, o conceito moderno de democracia representativa<sup>11</sup>. Como já se afirmou acima, o seu núcleo dinâmico encontra-se na disputa entre elites, fundamentando-se na realização periódica de eleições.

[...] o povo é material e moralmente incapaz de governar diretamente. Ele só pode escolher representantes, e o elemento determinativo desta escolha é a confiança política. [...] não é fazer agravo ao povo dizer, como Montesquieu, que ele só tem capacidade para escolher bons representantes. O povo, tomado em massa, é incapaz de fazer leis, de governar e de administrar [...] No impulso primitivo, no momento inicial, que outra coisa não é senão a função eleitoral, detém-se e termina a autoridade concreta do povo, em circunstâncias regulares.”. “A democracia não consiste em o povo governar e administrar diretamente. [...] Segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla *diretamente* mas por meio de *representantes* Qual é o modo de tomar o povo parte efetiva no estabelecimento das leis e na sua execução? É a eleição. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 28-29)

Schumpeter (1961), em seu estudo clássico *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, editado em 1942, afirma que a iniciativa para a tomada das decisões e o exercício do poder encontram-se não no povo, mas nas elites e nas organizações. Schumpeter (1961, p. 343) inverte, assim, o conceito clássico de democracia.

A escolha, glorificada idealmente como o chamado povo, não é iniciativa deste último, mas criada artificialmente. E essa criação constitui parte essencial do processo democrático. Os eleitores não decidem casos. Tampouco escolhem com independência, entre a população elegível, os membros do parlamento. Em todos os casos, a iniciativa depende do candidato que se apresenta à eleição e do apoio

---

<sup>11</sup> Argumentação baseada em TAVARES (2005).

que possa despertar. Os eleitores se limitam a aceitar essa candidatura de sua preferência a outras, ou a recusar-se a sufragá-la.

O único modo do povo participar no processo de elaboração das leis e na sua execução é através das eleições, método, segundo ele, não somente plenamente realizável, como imprescindível. Os mecanismos diretos de participação popular, admitidos inclusive pela constituição castilhista, são rechaçados plenamente por Assis Brasil. Para o autor, a moderna democracia é essencial e necessariamente representativa. Portanto, só o sufrágio universal, regular e pluralista e competitivo é capaz de legitimá-la e torná-la efetiva.

Contrariando a definição de Júlio de Castilhos, na definição de democracia defendida por Assis Brasil, o governo deve fundar-se e funcionar de acordo com a “média da vontade do povo”. O método para se chegar à média da vontade popular será a representação proporcional, discutida posteriormente.

Preocupado em afastar o caráter demagógico do experimento democrático, Assis Brasil (1908, p. 26) afasta de pronto a democracia direta. Para ele, “[...] governo direto do povo pelo povo é impossível.” De outra parte, para o autor:

[...] o governo nasce do povo, mas não é exercido por ele. É um fenômeno corrente, que qualquer um pode descobrir, mediante alguma observação e meditação, que quanto mais eminente e eficaz é a influência de uma autoridade, tanto menos ela governa diretamente. E queria mais que esse governo não fosse parlamento, no sentido de não se considerar delegação da assembléia, caráter que lhe tiraria a estabilidade e independência, sem a qual nem mesmo pode haver exata responsabilidade. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 27)

Já em manifesto anteriormente citado, Assis Brasil (1990, p. 245) propõe, para substituir a constituição castilhista, um governo democrático “[...] no sentido de fundar-se no voto da maioria do povo, atualmente (e quem sabe por quanto tempo ainda?) critério único para instituição de apoio dos governos.” Queria ainda que esse governo fosse representativo, no sentido de não serem as principais funções desempenhadas diretamente pelo povo.

Neste capítulo, houve a preocupação de embasar historicamente a atuação política de Assis Brasil, ressaltando sua formação política, o embate político em que ele esteve envolvido em seu tempo, bem como a agenda estabelecida na luta política e as soluções e alternativas propostas pelo pensador gaúcho.

### **3 ASSIS BRASIL: representação proporcional e a magnitude do distrito eleitoral**

#### ***3.1 Representação Proporcional no Brasil***

A defesa das idéias de representação proporcional no Brasil vem de longe. Um dos primeiros a defender o proporcionalismo foi Francisco Belisário Soares de Souza que, em seu livro clássico, *O Sistema Eleitoral no Império*, de 1872, critica acidamente o distritalismo imperial e cita uma publicação de 1848, na qual seu autor, Ignácio de Barros Barreto, propunha que:

Uma província, ou antes, um dos círculos de alguma província, compondo-se de três interesses, ou partidos [...] somente seria representado perfeitamente, isto é, segundo a importância e a natureza de cada um de seus partidos, se a representação desse círculo contasse de três grupos de representantes, estando esses grupos entre si, a respeito da importância de cada um deles, na mesma razão das dos seus representados entre si. (SOUZA, 1979, p. 139-140 apud TAVARES, 2005, p. 25)

Mas, embora precocemente sustentadas as idéias de representação proporcional no Brasil, além de Francisco Belisário, como coloca Tavares (2005, p. 26), apenas três pensadores políticos brasileiros dedicaram-se ao estudo das “[...] teorias e das instituições da representação política [...]”. Coincidentemente, nota o autor, os três defenderam a adoção de um sistema de representação proporcional no país: José de Alencar, no segundo império; Joaquim Francisco de Assis Brasil, na última década do império e nas três primeiras do período republicano; e Gilberto Amado, no início do período revolucionário de 1930.

Escrevendo e militando em um contexto político, durante o segundo império, onde se destacavam a reduzidíssima participação, grande quantidade de barreiras à entrada, além de voto censitário, fraude, corrupção, intimidação, ausência de partidos efetivos, escassa institucionalização política, José de Alencar criou um sistema de representação das minorias

que foi divulgado em artigos de jornal em 1859. Nesse ano, Thomas Hare e John Stuart Mill editaram, respectivamente, *The Treatise on de Election of Representatives* e *Thoughts on Parliamentary Reform*, e dois anos depois J. S. Mill, publicou *Considerations on Representative Government*.

A teoria de José de Alencar seria materializada apenas em 1868, com a publicação de *Sistema Representativo* e com a retomada de sua argumentação teórica em *Reforma Eleitoral*, em 1874, contendo uma série de discursos pronunciados pelo político cearense, abordando o tema, na Câmara dos Deputados.

Em o *Sistema Representativo*, recusa a associação feita entre governo representativo e governo da maioria, repudiando, deste modo, o sistema de governo adotado nos Estados Unidos. Segundo Alencar (1991, p. 14), “O domínio exclusivo da maioria e a anulação completa da minoria; eis portanto o pensamento iníquo e absurdo sobre que repousa atualmente o governo representativo.”

Além disto, Tavares (2005, p. 27) afirma que provavelmente a principal contribuição de Alencar à teoria da representação proporcional tenha sido

[...] tê-la percebido “como um elemento particular e inseparável do constitucionalismo”, isto é, da limitação recíproca, no mecanismo do Estado de Direito, não só dos poderes constitucionais, mas das forças sociais nele internalizadas. É rigorosa e implacável a crítica de Alencar à clara e irreconciliável contradição, no sistema político norte-americano, entre o constitucionalismo dos *foundig fathers* e a regra eleitoral da pluralidade. Alencar conclui que naquele sistema o princípio da maioria destrói o princípio do constitucionalismo.

Santos (1991), em importante estudo sobre José de Alencar, afirma que, embora ainda pouco amadurecido o problema de representação política no contexto global, o autor já possuía uma aguda percepção do enigma do sistema representativo proporcional. Este enigma, segundo Santos (1991, p. 21), seria: “[...] como representar no governo todas as opiniões que dividem a sociedade.” de tal modo que “[...] se reprimam sem destruir-se e se

respeitem nem anular-se?” Segundo Santos, a crítica ao princípio majoritário terá de acompanhar a resposta teórica e operacional a essa questão.

Já Gilberto Amado publica o seu ensaio *Eleição e Representação*, em 1931, no mesmo ano em que Assis Brasil publica a edição anotada pelo autor de *Democracia Representativa – do Voto e do Modo de Votar* e um ano antes do final da Primeira República.

Para Amado (1946), a representação proporcional é o sistema democrático por excelência, que torna possível a seleção das idéias pelo embate das opiniões e que torna equitativa a distribuição dos sufrágios, maximizando a sua proporcionalidade e, assim, sua universalidade.

Como coloca o autor:

Os sistemas de representação proporcional adotados nas legislações eleitorais modernas representam o esforço da democracia na conquista da distribuição equitativa do voto. Não foram imaginados do dia para outro. Vieram surgindo pouco a pouco da luta pelo aperfeiçoamento do sufrágio universal nos países de intensa vibração popular. Achamos pelo caminho, na sucessão das etapas atingidas, os sinais dessa luta gloriosa pela libertação do espírito coletivo. Voto cumulativo, voto limitado, sistema do mínimo eleitoral significam outras tantas tentativas falhas, mas características, anseios violentos e malogrados da coletividade democrática para se exprimir na proporção numérica das forças cívicas que a compõe. (AMADO, 1946, p. 77)

Amado, citando o parecer da Comissão do Sufrágio Eleitoral, que produziu a revisão de todos os projetos e idéias relativas às questões eleitorais na França e em todo mundo, indica os malefícios causados pelos sistemas de representação majoritários, com a supressão na contabilização de votos, o que exclui do parlamento, importantes segmentos da opinião política. Como mostra a Tabela 1, referida por Gilberto Amado (1946), a França, que adotava um sistema de maioria, desde 1881, esteve sempre representada pela minoria dos votos.

Tabela 1 - Sistema de Maioria e Representação Política na França

ANO	VOTOS REPRESENTADOS PELOS ELEITOS	VOTOS NÃO REPRESENTADOS
1881	4.778.000	5.600.000
1885	3.042.000	6.000.000
1889	4.526.000	5.800.000
1893	5.573.000	5.830.000
1898	4.906.000	5.633.000
1902	5.159.000	5.818.000
1906	5.209.000	6.830.000
1910	5.300.000	6.379.000
1914	6.884.200	6.421.892

Fonte: Amado, 1946

A preocupação da teoria alencariana da representação política, cristalizada em 1868, com a publicação de *O Sistema Representativo*, está presente na principal obra de Assis Brasil, *Democracia Representativa*, editado pela primeira vez em 1893. Da obra de José de Alencar, Assis Brasil (1931) ressalta os aspectos relativos à representação proporcional e à crítica ao sistema distrital. No entanto, acrescenta os aspectos essenciais relativos ao sistema eleitoral, uma concepção moderna acerca dos fundamentos da democracia representativa e do mandato parlamentar e, por fim, aspecto que será apenas parcialmente desenvolvido neste trabalho, uma análise minuciosa e inovadora dos fundamentos e propósitos do governo presidencial. Por outro lado, em muitos momentos de sua vida, abandona o tranqüilo ambiente da pura produção teórica para adentrar no tempestuoso e incerto ambiente da luta política.

### ***3.2 Da Impossibilidade à Democracia Direta***

O objeto deste capítulo é analisar a defesa feita por Joaquim Francisco de Assis Brasil para adoção no Brasil, do modelo de democracia representativa baseado na representação proporcional. O texto concentra-se basicamente na argumentação desenvolvida pelo teórico no livro *Democracia Representativa – Do Voto e do Modo de Votar*. A primeira edição deste livro foi publicada nos primeiros anos da República, em 1893, e de sua quarta

edição, de 1931, surge a matriz inspiradora para o código eleitoral de 1932. Será utilizada aqui a edição comentada pelo próprio autor, de 1931.

Importa afirmar que Assis Brasil, em três momentos de sua vida, superou o firme e tranqüilo terreno da teoria política, enfrentando a arriscada e tortuosa arena da engenharia institucional. Em 1893, propôs a reforma da lei eleitoral; em 1927, elaborou um projeto de legislação eleitoral para Minas Gerais; e, em 1931, como já referido, no calor da hora imediatamente revolucionária, elaborou, junto com João C. da Rocha Cabral, a versão preliminar do primeiro código eleitoral do país.

O primeiro capítulo da *Democracia Representativa*, intitulado “Fundamento do Voto”, inicia advertindo acerca da “idéia de liberdade”. Para tanto, o autor utiliza-se de uma fábula de La Fontaine, na qual o escritor francês mostra que:

[...] na situação do cão doméstico, forte e satisfeito, comparada a do lobo selvagem, faminto e vagabundo, que esta distinção, embora estranha ao comum do espíritos, é bem antiga. O cão de guarda, marcado pelo estigma da coleira, que lhe pelara o toutiço, não era livre, apesar de viver ao seu cômodo. Era-o entretanto o animal silvestre, bem que torturado pelas mil necessidades a que tinha de dar provimento ao seu exclusivo esforço. Quantas analogias da maior exatidão podem tirar-se desse caso para a situação das nações. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 14)

Isto é, para Assis Brasil, liberdade não significa mera satisfação de necessidades – liberdade não é comodidade. Liberdade, para indivíduos ou povos, significa autonomia e, em função disto, pode ocasionar, nos momentos iniciais, mais problemas do que satisfação.

O público, em geral, e cada um de nós, que o compomos, confundimos vulgarmente liberdade com comodidade. Indivíduo que sofra qualquer incomoda exigência do poder constituído grita logo que atentam contra a sua liberdade, e não se queixa, enquanto o deixam em casa sossegado. Povo que atravesse quadra tranqüila e próspera reputa-se gozando de um regime de liberdade, e considera-se presa de tirania o que se debate em agitações internas. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 16)

Uma associação que se pode fazer é a distinção feita por Benjamim Constant entre a liberdade para os modernos e para os antigos. Para Constant (1985), existe uma

oposição entre o caráter da vida política na *polis* grega e a abstração da política moderna. Portanto, seu objetivo é demonstrar que a experiência política grega não é mais viável, já que é fundada numa forma de organização que torna suas instituições políticas anacrônicas. A angústia de Benjamin Constant era tornar viável uma república numa comunidade política de vários milhões de habitantes.

Assim, logo no início de seu escrito, ele assinala que sua análise sobre a questão da liberdade dirige-se para um duplo aspecto:

Primeiro, a confusão destas duas espécies de liberdade foi, entre nós durante épocas por demais conhecidas de nossa revolução, a causa de muitos males. A França viu-se molestada por experiências inúteis cujos autores, irritados pelo pouco êxito que alcançaram, tentaram forçá-la a usufruir de um bem que ela não desejava e contestaram-lhe o bem que ela queria.

Em segundo lugar, levados por nossa feliz revolução (eu a chamo feliz, apesar de seus excessos, porque atento para os seus resultados) a desfrutar os benefícios de um governo representativo, é interessante e útil saber por que este governo, o único sob o qual podemos hoje encontrar alguma liberdade e tranqüilidade, foi inteiramente desconhecido para as nações livres da antiguidade. (CONSTANT, 1985)

Assim, para Benjamin Constant, o perigo estava em se confundir a liberdade dos antigos com a liberdade dos modernos.

Para os antigos, liberdade significa o exercício coletivo e direto – várias partes da soberania –, consiste em deliberar em praça pública sobre a guerra e a paz, em concluir com os estrangeiros tratados de aliança, em votar leis, em pronunciar julgamentos, em examinar as contas os atos, em acusá-los de delitos, em condená-los ou absolvê-los. E, ao mesmo tempo em que o indivíduo tem tamanha atuação no espaço público, é completamente submisso à “autoridade do todo”. Assim, o indivíduo, na antiguidade, é soberano nas questões públicas e escravo em sua dimensão privada.

Já para os modernos, liberdade significa, essencialmente, o gozo de sua dimensão privada, individual. É o direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso ou detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos. É, para cada, um o direito de expressar sua opinião,

de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir, sem necessitar de permissão e sem ter de prestar contas dos motivos ou de seus passos. É, para cada um, o direito de reunir-se a outros indivíduos, seja para discutir sobre seus interesses, seja para professar o culto que ele e seus associados preferirem, seja simplesmente para preencher os seus dias e suas horas de maneira mais condizente com suas inclinações, com suas fantasias. Enfim, é o direito de influir sobre a administração do governo, seja pela nomeação de todos ou de certos funcionários, seja por representações, petições, reivindicações, às quais se é mais ou menos obrigado a levar em consideração.

O problema maior não é o tamanho da comunidade política. O problema central é o do individualismo. No mundo moderno, a questão central da vida dos cidadãos deixa de ser a vida política; e passa a ser as questões privadas, individuais.

Por conseguinte, a diferença entre a liberdade para os antigos e a liberdade nos modernos encontra-se no fato de que, na passagem da antiguidade para a modernidade, ocorre uma alteração no local onde a idéia de liberdade tem prevalência. Para os antigos, liberdade é uma questão pública, no sentido de que apenas o exercício da cidadania, em praça pública, definia e assegurava sua liberdade. Para os modernos, ao contrário, define-se liberdade unicamente como um exercício individual, como atividade privada. Assim, liberdade política não é nada mais que a possibilidade do usufruto no exercício pleno de oportunidades.

Por outro lado, Berlin (1981), em seu livro clássico *Quatro ensaios sobre a Liberdade*, conceitua dois tipos de liberdade: positiva e negativa.

A liberdade positiva, para o autor, tem origem no desejo do indivíduo querer ser seu próprio amo e senhor.

Quero que minha vida e minhas decisões dependam de mim mesmo e não de forças externas de qualquer tipo. Quero ser instrumento de mim mesmo e não dos atos de vontade de outros homens. Quero ser sujeito e não objeto, se movido por razões e propósitos conscientes que sejam meus, não por causas que me afetem, por assim dizer a partir de fora. (BERLIN, 1981)

De outra parte, liberdade negativa significa a existência de algum tipo de limitador externo à atividade dos indivíduos. Ou seja, a liberdade do homem existe na medida em que nenhum outro homem ou nenhum grupo de homens interfere nas atividades do primeiro: “Se sou impedido por outros de fazer o que, de outro modo, poderia fazer, deixo de ser livre nessa medida; e se essa área é limitada por outros homens além de um certo mínimo, podem dizer que estou sendo coagido ou, provavelmente escravizado.” (BERLIN, 1981)

Para Tavares, Assis Brasil opta por uma singular combinação entre o conceito clássico, aristotélico, e o conceito moderno, de liberdade constitucional. Como afirma o autor, para Aristóteles, os indivíduos só se realizam na sua plenitude na medida em participam dos destinos da *polis*, da comunidade política, que se confunde com o seu destino.

Como afirma Tavares, Kant define a liberdade constitucional como autonomia, entendendo-a como sujeição voluntária, de cada um e de todos os sujeitos que integram a comunidade política, às leis que são produzidas por ela mesma. Através do “contrato constitucional originário e permanente”, cada um e todos se obrigam à ordem pública e autorizam representantes com a faculdade e o poder de estabelecê-la.

Assis Brasil associa estas duas concepções, afirmando, de um lado, que, no modelo de democracia constitucional e representativa, “[...] a liberdade, no indivíduo, ou no povo, consiste na **autonomia** como que se opera a evolução de cada ser.” De outra parte, define democracia como o fato “[...] de tomar o povo parte efetiva no estabelecimento das leis e na designação dos funcionários que tem de executá-las e de administrar a coisa pública.” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 15)

Para Assis Brasil, a natureza da democracia moderna é essencialmente representativa, sendo esta o desdobramento da antiga, muito embora as características de ambas sejam totalmente divergentes. Assim, na antiguidade clássica, período rudimentar da

democracia, os povos se reuniam e, direta e soberanamente, decidiam os destinos da república.

Com o desenvolvimento e a complexificação das sociedades, tais práticas tornam-se inoperantes e frágeis. Além disto, como afirma Santos (1991, p. 33), com o desenvolvimento da vida civil:

[...] quer dizer, da sociedade civil, com seus negócios, suas diferenciações e, como conseqüência de tudo isso, a emergência do privado, da individualidade, envolvida a maior parte do tempo com sua relações no emaranhado de unidades “que se tocam mas não aderem” são “independentes cada um por si mesmo”.

Segundo Assis Brasil, práticas desenvolvidas pela democracia direta, acompanhando a argumentação de Constant (1985), são impossíveis. Esta impossibilidade não é material (impedimento físico de reunião de grandes assembléias deliberativas); está relacionada à complexificação do organismo político e social, com o surgimento de múltiplos e contraditórios interesses, impossíveis, deste modo, de serem conciliados, no ambiente conflituado das assembléias. Assim, são requeridos mecanismos mais sofisticados de representação dos interesses da sociedade.

Na argumentação de Santos (1991, p. 45):

[...] as atividades da política tornam-se mais complexas, diferenciando-se como atividade regular permanente. O indivíduo privado não mais pode ocupar-se continuamente da vida pública, daí que, historicamente, como resultado da gradual complexidade da vida social, da emergência do social, por contraposição ao político, e do privado como o avesso do social, a democracia assumiu a forma indireta ou representativa.

Deste modo é que a democracia ganha legitimidade, eficácia e efetividade.

Pergunta Assis Brasil (1931, p. 15):

Haveria nessa transformação algum prejuízo para a verdade, ou para a legitimidade, de governo dos povos por si mesmos?

Podemos afirmar resolutamente que não. Tudo quanto é exigido pela natureza das coisas é verdadeiro e legítimo. Os povos livres atuais tem **mais vantagens em ser representados que em comparecer**. Além de que o governo do plebiscito não é o mais sábio, deve-se ainda considerar que os males matérias e morais provenientes do

comparecimento direto seriam muito superiores à teórica probabilidade da mais legítima deliberação.

Assim, a fonte da legitimidade, eficácia e efetividade é o sufrágio universal, regular, periódico, pluralista e competitivo. Como afirma o teórico gaúcho: “É preciso, pois, que o povo seja representado, e essa representação só poder fazer-se pelo voto ou sufrágio”. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 18)

Em comentário presente na 3ª edição da *Democracia Representativa*, Assis Brasil (1931) responde ao questionamento emitido por M. Alfred Naquet (autor de *La Republique Radicale*, muito lido à época). Naquet argumenta, bem ao contrário do que desenvolve o brasileiro, que a “representação”, com a evolução dos povos, “[...] irá perdendo importância [...]”, “[...] o que equivale a dizer que o último termo da evolução há de ser o *governo direto* [...]”. Para embasar tais afirmações, apóia-se no exemplo da Suíça, “[...] a mais completa das democracias, e por isso mesmo, a nação mais bem governada, tem o plebiscito, isto é, a intervenção direta do povo, estabelecido na constituição, como meio ordinário da atividade governativa.” Assim, segundo Naquet, o povo somente deve delegar a representação para aquelas funções que não tem condições para exercê-las; mas, a medida que for evoluindo, a tendência é adoção da democracia direta.

Assis Brasil refuta enfaticamente esta posição. Para o autor, na Suíça, o plebiscito não se transformou em um instrumento de governo, “mas de legiferação”. Ainda mais, o plebiscito aparece somente como um instrumento de sanção do que já foi deliberado pelos representantes. Deste modo, ele não faz leis, apenas aceita ou recusa a produção legal proveniente do poder legislativo.

Por conseguinte, não há na Suíça governo direto, nem legislação direta. Mas, apesar de não ter a importância que parece, o plebiscito é combatido por muitos homens eminentes da Suíça, a frente dos quais está M. Ernest Naville, [...] que “explica a existência do plebiscito pela imperfeição das leis eleitorais que tem vigorado na Confederação, segundo as quais a maioria dos representantes não corresponde muitas vezes à maioria da opinião, vício que no meu livro se acha claramente

demonstrado.” Assim, “o que é preciso estabelecer-se na Suíça é o sistema da verdadeira representação e acabar com o plebiscito. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 19)

Neste sentido, o que está em jogo na Suíça não é a substituição da democracia representativa proporcional pela democracia direta, mas o aperfeiçoamento daquela. Desta maneira, a complexidade do organismo social e político não requer a volta para os mecanismos originais da democracia. Estes mecanismos não produzirão as respostas necessárias para os novos tempos. Deste modo, acompanhando seu grande mestre Charles Darwin<sup>12</sup>:

[...] a complexidade acompanha o aperfeiçoamento. Organismos mais complexos requerem resposta mais complexas. Deste modo “o governo direto é o mais atrasado, é o que primeiro encontramos na história; por isso, é também o mais simples. O aperfeiçoamento trouxe maior complicação no governo como no seres animais ”É verdade que os governos das nações vão sempre abrindo mão de muitos cuidados que em outros tempos lhes estavam confiados; mas é isso apenas uma desintegração de funções, que vão sendo confiadas a órgãos apropriados, em impedir que o campo do fenômeno-governo encerre cada vez mais complexidade. Em todas as nações progressivas, inclusive a Suíça, as funções pública não cessam de aumentar em importância, multiplicando-se as faces por que devem ser encarados os problemas. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 19)

A resposta para a complexificação do corpo social é a democracia representativa, que, segundo Assis Brasil (1931, p. 20), soluciona, por um lado, a dificuldade material presente na democracia direta e, por outro, supera a incapacidade, presente nos homens comuns, de governar:

Ao povo, como tal, faltam condições para ser órgão direto de governo. Ele é **apenas a fonte do poder**. O progresso popular, longe de anular, há de tornar mais assinalada a distribuição de funções por seus órgãos adequados. O que se há de aperfeiçoar, pois, não será o poder direto do povo, mas a sua capacidade para escolher bons governos.

Mais adiante, o autor coloca que o

Sistema representativo mostra-se grandemente superior neste e em muitos outros casos ao plebiscito, forma rudimentar da democracia [...]. No plebiscito não se opera

---

<sup>12</sup> Nestas passagens, nota-se com nitidez que Assis Brasil, embora opondo-se frontalmente ao positivismo em sua versão gaúcha, com a adoção do governo ditatorial, no plano científico, ainda admirava o seu caráter de ciência.

a mesma elaboração completa do sistema representativo. Nele o povo é chamado a *deliberar* diretamente, decidindo as questões por *sim* ou por *não* e sem o preparo essencial de uma discussão metódica, necessária para o esclarecimento dos assuntos para a possível modificação do próprio modo de propor o objeto a resolver, e até para acentuar a responsabilidade das opiniões e dos seus portadores. Os resultados do plebiscito arriscam-se a ser monstruosos. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 34)

Na argumentação de Tavares (2005), Assis Brasil é coerente, ao mesmo tempo, com o tradicional e com o moderno conceito de democracia constitucional e representativa. Está no âmago do conceito tradicional de democracia, a indicação da impossibilidade de autogoverno dos indivíduos.

Por outro lado, como afirma Tavares a teoria política ocidental tem como base os postulados defendidos por Hobbes, Hume e Kant (TAVARES, 1983 p. X e XI):

[...] de que - tangidos pela sociabilidade insociável, divididos, cada um consigo mesmo e todos entre si, por paixões e interesses contraditórios e, enfim, universalmente refratários ao cumprimento da obrigação de cooperar para prover os seus próprios interesses sempre que estes sejam compartilhados ou futuros- os indivíduos são incapazes de autogovernar-se diretamente e não possuem outra alternativa, com o propósito de instituir o convívio coletivo pacífico, senão autorizar representantes que, agindo como seus senhores, elaborem as leis e constituam o governo que cada um e todos assumem por antecipação, como se fossem efetivamente atos seus.

Não é senão esta posição que Assis Brasil (1908, p. 28) adota, em citação já ressaltada anteriormente, ao defender que “[...] o povo é material e moralmente incapaz de governar diretamente. Ele só pode escolher representantes, e o elemento determinativo dessa escolha é a confiança política.”

Em outra passagem, afirma o autor que “[...] o povo tomado em massa, é incapaz de fazer leis, de governar e de administrar”, sua influência detém-se “[...] no momento primitivo, no momento inicial que outra coisa não é senão a função eleitoral.” E, reafirma sua postura, asseverando que “Segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla diretamente mas por meio de representantes.” (ASSIS BRASIL, ano, 1931. L III)

Mas, por outro lado, esta limitação à prática da democracia direta não inviabiliza a instauração de governos democráticos. Contraditando a postura segundo a qual “A sociedade existe em virtude das leis de elevada categoria, que o grande número não compreende; não chamaríeis o povo a determinar o momento da realização de um eclipse, e o convocais para deliberar sobre matéria sujeita a leis de ordem muito mais complicada [...]” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 27), Assis Brasil (1931) afirma que o povo não será convocado para opinar sobre fatos astronômicos, mas sim exclusivamente para nomear seus representantes. A confusão, segundo Assis, é achar que o povo será convocado para opinar sobre “qualquer lei sociológica. Ele vem simplesmente escolhe representantes. E estes representantes, em assembleias ou executando as decisões por ele votadas, não têm por missão derrogar leis sociológicas.” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 28)

Assis Brasil (1931, p. 29) defende a concepção democrática, segundo a qual, “[...] é preciso solicitar ao próprio povo, e não de qualquer entidade postíça, o movimento que de animar o corpo social e fazer cumprir-se o seu destino.” E, mesmo que o resultado final não seja o mais positivo ou o ideal, “[...] será o único bom em vista do bem relativo [...].”

Para o autor, finalmente, a democracia direta é uma impossibilidade material e moral, não restando outra alternativa, na consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática, senão a democracia representativa.

### ***3.3 Democracia Representativa: o debate entre proporcionalismo e majoritarianismo***

Assis Brasil desenvolveu grande parte de seu esforço teórico para mostrar que a representação e o governo não devem pertencer à maioria, mas à sociedade. Por outro lado, entendeu com clareza que a representação majoritária e a representação proporcional

representavam métodos alternativos de encaminhar a solução para o conflito societário, gerando instrumentos de negociação com o objetivo de criar o consenso político.

Nesta parte, serão discutidas, sucintamente, as principais divergências teóricas entre os que sustentam a representação proporcional como o melhor método de solucionar o conflito societário e, por outro lado, os defensores da representação majoritária.

O objetivo central da adoção de um sistema majoritário de representação é a construção de sólidas, amplas e coesas maiorias parlamentares, capazes de eleger e sustentar um gabinete em condições de governar sem obstruções. Além disto, a representação majoritária permite que um partido consiga eleger a maioria absoluta de cadeiras parlamentares, formando governos, sem a necessidade de construção de alianças políticas.

Os defensores deste sistema, neste sentido, preocupam-se mais com a solidez governamental, deixando para um segundo plano, a representação da sociedade.

Historicamente originário da Inglaterra, esse sistema tem sua origem vinculada à concepção medieval de representação territorial. Neste período, os delegados de condados eram convocados pelo rei para consentir sobre a criação de novos impostos. Por um longo período, diante da inexistência de partidos políticos, os condados escolhiam pessoas para representarem-nos junto ao Rei. Durante este período, os escolhidos não representavam idéias, mas comunidades. Sendo assim, era uma representação eminentemente geográfica.

Walter Bagehot será o primeiro a ressaltar que, em nome da governabilidade, a justeza da representação pode ser sacrificada. Neste sentido, Bagehot afirma que a função de um parlamento é dupla: a maioria tem por missão dar respaldo e sustentar o Gabinete na condução dos programas de governo; a minoria tem por objetivo a crítica dos atos de governo. A primeira missão é a mais importante e, por isso, quaisquer que sejam os méritos de um modelo proporcional, eles devem ser afastados em nome da capacidade de ação governamental.

O posicionamento de Bagehot implica numa sociedade entendida como totalidade orgânica integrada, cujas funções interdependentes constituem igualmente um sistema. Assim, este autor privilegia a sociedade como um todo, cujo funcionamento implica na simplificação absoluta do processo político, dando lugar apenas a uma dicotomia – GOVERNO x OPOSIÇÃO – qual seja, uma maioria estável capacitada a decidir e governar e uma minoria capaz de exercer a crítica e o controle do governo.

Por outro lado, a crítica mais contundente contra o voto distrital e favorável à representação proporcional partiu justamente de Bagehot (ano, p. 188-9 apud TAVARES, 1992, p. 223), quando este afirma que:

Sob a forma compulsória de distrito eleitoral, os votos das minorias são desprezadas. Em Londres, agora, existem muitos *tories*, mas todos os seus representantes são *whigs*; cada *tory* londrino, portanto é por lei e princípio falsamente representado: sua cidade envia ao parlamento não o representante que ele desejou ter, mas o representante que ele desejou *não ter*. Mas, sob o sistema voluntário, os *tories* londrinos, que ultrapassa a mil, podem combinar; podem constituir um distrito eleitoral e eleger um representante. Em muitos distritos eleitorais, a expropriação dos direitos políticos das minorias é crônica e irremediável. Eu mesmo voto num condado agrícola por vinte anos, e sou um liberal: mas dois *tories* são sempre eleitos e o **meu voto não é considerado**. Mas se eu pudesse combinar com mil outros liberais, neste e noutros condados conservadores, poderíamos eleger um representante liberal.

O que acontece nos sistemas majoritários é que o partido que obtém a maioria, em regra relativa, elege a totalidade das cadeiras disputadas em cada um dos distritos eleitorais, seguindo a máxima: *the winner takes all and the loser loses all*. Deste modo, todos os projetos e tendências que não se encontram na primeira ou segunda maioria, ou seja, nos dois grandes partidos que estão disputando a maioria eleitoral, são excluídos.

Além deste aspecto, é fundamental ressaltar, como coloca Nicolau (1993), que, nos países onde é adotado o sistema eleitoral majoritário, os partidos obtêm a maioria absoluta das cadeiras através de um processo conhecido como “manufatura de maioria”, decorrente da própria dinâmica do sistema, tendente a favorecer o partido com maior densidade eleitoral. Exemplo clássico deste problema é o Reino Unido, onde normalmente nenhum partido

consegue a maioria absoluta de votos, embora o partido mais votado conquiste a maioria absoluta de cadeiras no parlamento. Veja-se a Tabela 2:

**Tabela 2 - Sistemas Eleitorais e as Maiorias Parlamentares**

PAÍS	PERCENTUAL DO MAIOR PARTIDO		ANO DA ELEIÇÃO	% VITÓRIAS DO MAIOR PARTIDO	
	VOTOS	CADEIRAS		MAIORIA ABSOLUTA DE VOTOS	MAIORIA ABSOLUTA DE CADEIRAS
AUSTRÁLIA	45,8	58,1	1987	7	100
REINO UNIDO	42,3	57,8	1987	0	91
CANADÁ	43,0	57,3	1988	8	54
FRANÇA (V REPÚBLICA)	36,6	46,8	1988	0	28
NOVA ZELÂNDIA	36,6	46,8	1988	0	28

Fonte: Mackie & Rose (1991, p. 34 apud NICOLAU, 1993, p. 28)

Assim, como afirma Tavares (2005), o embate político tende a tornar-se violento onde a negociação e o debate não vingam e,

[...] a rigor, maioria e consenso excluem-se mutuamente: qualquer que seja a matéria em questão, tomar uma decisão, inclusive uma decisão eleitoral, por maioria, equivale a reconhecer que se abandonou qualquer esperança ou aspiração ao consenso. Onde há maioria, há pouco lugar para o consenso. E onde há consenso, há muito pouco sentido e lugar par falar em maioria.

Através da representação proporcional, ao contrário, reconhece-se a diversidade sócio-econômica da sociedade e, por conseguinte, a existência de demandas contraditórias que pressionam o sistema eleitoral. Assim sendo, nos sistemas de representação proporcional, a estabilidade é o resultado da possibilidade de expressão das clivagens fundamentais da sociedade, sem cuja representação torna-se impossível a integração sócio-política e a estabilidade governamental e política. Assim, Taagepera e Shugart (1989) afirmam que:

Se as clivagens sócio-políticas relevantes são o maior insumo que parte do sistema político mais amplo para o sistema eleitoral, a estabilidade é o maior produto desejado. Eleições constituem uma alternativa ordeira e pacífica para a anarquia ou para a decisão pelas armas entre partidários de soluções em conflito. Para promover a estabilidade, os resultados eleitorais deveriam ser suficientemente decisivos para capacitar a comunidade política a equacionar as questões que enfrenta, embora não tão decisivos que os perdedores sintam-se excluídos ao ponto em que recorrer à violência.

Segundo Nohlen (1981), o princípio proporcional tem raízes múltiplas. A crítica crescente ao princípio majoritário de representação é resultado da convicção de que este sistema, em consequência da crescente democratização dos sistemas políticos, apenas limitadamente pode ser aplicado. Neste sentido, o autor enfatiza que:

No es casual que el principio representativo de la elección proporcional se considerara, em gran medida, a comienzos del siglo XX como una institución conexas com la democracia baseada em el sufragio universal masculino y que se impusiera em una serie de países, paralelamente a la consecucion de esta forma de sufragio. (NOHLEN, 1981, p. 89)

Andrae é considerado o primeiro a propor o sistema proporcional de representação. Nascido na Dinamarca, propôs em 1855 uma legislação eleitoral que adotava, entre outros, os seguintes aspectos:

Secção 18- Quando a eleição se realiza, o Presidente do Comitê do distrito eleitoral provê os diversos sub-comitês mencionados na Secção 8, do necessário número de cédulas impressas, feitas de acordo com o modelo oficialmente instituído, de forma a que possam ser lacradas e trazer o nome do votante, pelo lado de fora, cujas cédulas serão distribuídas entre os eleitores especificados nas listas. De acordo com as regras estabelecidas na cédula, no período de oito dias a partir da remessa da mesma, cada eleitora deverá restituir a cédula, lacrada e com seu nome, ao Presidente do comitê do distrito eleitoral, tendo-a preenchido com os nomes e posições de sua escolha, assinando-a ao final. Basta apenas um nome na cédula para que esta seja considerada válida mas, em tal caso, esta é passível de perder seu efeitos de acordo com a provisão da Secção 23. Por isso, o eleitor que desejar estar seguro que seu voto será considerado na eleição, deverá não apenas indicar o nome de seu candidato favorito mas, ainda, relacionar os nomes de suas escolhas adicionais na ordem em que deseja que sejam eleitos.

Secção 22 – O presidente abre a eleição com a contagem das cédulas enviadas. O número apurado é dividido pelo número de membros a serem eleitos para a legislatura (*Rigsraad*), pelo distrito eleitoral: o quociente obtido após se terem desprezadas as frações, se torna a base eleitoral da maneira estabelecida pela secção que se segue.

Secção 23 – Após depositar as cédulas numa urna, misturando-as no seu interior, o Presidente vai retirando uma a uma, colocando nos mesmos números em série e lendo alto o nome no topo de cada uma, nome este que é registrado por dois outros

membros do comitê eleitoral. As cédulas que trazem o mesmo nome escrito no topo são colocadas juntas, e tão logo um nome seja mencionado tantas vezes que corresponda, em votos, à soma do quociente determinado na secção 22, a leitura das cédulas é interrompida. Após conferida a contagem de votos apurados, através de uma segunda contagem, o nome do candidato é revelado e o mesmo é considerado eleito. As cédulas contadas e conferidas são postas de lado e não mais consideradas. As demais cédulas remanescentes são, então, lidas. Essa leitura é efetuada, no entanto, da seguinte maneira: todas as vezes em que o nome do candidato já eleito aparece em primeiro lugar em qualquer cédula, ele é desprezado e o nome que vem logo a seguir é, então, visto como o nome que vem em primeiro lugar desta cédula. Se o quociente apurado anterior é atingido em favor de outro candidato, o procedimento já anteriormente descrito é retomado, e quando essa eleição é então determinada, a leitura continua e o procedimento seguido, os nomes dos já eleitos são cuidadosamente afastados todas as vezes em que os mesmos aparecem, até que, dessa maneira, todas. (ANDRAE, 1926, apud PORTO, 2000, p. 34)

O objetivo desta lei eleitoral, segundo Andrae, era a exclusão de toda possibilidade de tirania da maioria, assim como a possibilidade de que toda a opinião pública, desde que atingindo um certo número de simpatizantes, tivesse uma chance de ser representada.

Se tivéssemos os eleitores presentes na contagem dos votos, poderíamos dizer-lhes, quando se declarassem a favor do candidato já eleito: “você não podem votar por ele, que já tem assegurada a eleição. Devem fazer outra escolha”. Mas ao invés disso, nós lhe dizemos: “Indiquem desde logo quem vocês querem no caso do candidato de sua primeira escolha já esteja eleito, quando seu voto for lido. Isto é escrevam primeiramente o nome do candidato que preferem a todos os outros, depois o nome daquele que é o próximo em sua preferência, e assim por diante.” (ANDRAE, 1926, apud PORTO, 2000, p. 34)

Para Lijphart (2003), as democracias de consenso têm melhor resultado que as majoritárias. Democracias de consenso, segundo o autor, apóiam-se basicamente nos pressupostos defendidos por J. S. Mill. Segundo Mill, (1861, p. 134 apud LIJPHART, 2003, p. 325), “[...] a regra majoritária é a exigência mais fundamental da democracia, e que a combinação de eleições por maioria simples ou maioria absoluta com governo parlamentarismo pode levar ao governo da minoria.”

Mill (1861, p. 134 apud LIJPHART, 2003, p. 325) usa como exemplo de sua argumentação um caso extremo de um país

[...] governado por sufrágio equitativo e universal, haja uma disputa eleitoral em cada distrito, e cada eleição seja ganha por uma pequena maioria. O parlamento,

assim reunido, representa pouco mais que uma maioria mínima do povo. Esse Parlamento prossegue legislando, e adota importantes medidas por uma maioria mínima de seus membros.

Assim, neste sistema majoritário de dois estágios, o poder é delegado a uma minoria. Para corrigir tal distorção, segundo Mill, o melhor método é a adoção da representação proporcional.

Por outro lado, o autor assinala que, na perspectiva do sistema de circunscrições voluntárias que ele defende,

[...] qualquer grupo de eleitores [...] desde que constituam um número suficientemente grande para terem direito a um representante, de acordo com princípios de igual justiça [...] qualquer que seja o ponto do país em que residam, terão o poder de combinar-se para elegerem um representante. (MILL, 1964.)

Ao contrário do que ocorre nos sistema eleitorais majoritários, “[...] nenhum eleitor seria [...] representado nominalmente por alguém que não houvesse escolhido”, “cada membro da Câmara dos comuns seria o representante de um eleitorado unânime.”

Assim, nos sistema proporcionais, tornando-se cada membro do parlamento, representante de um eleitorado unânime, eleições tornam-se instrumento para espelhar os interesses da sociedade em seus diversos matizes. Ao contrário dos sistemas majoritários, em que a função mais importante é a governativa.

Segundo Carvalho (1991), o objetivo da representação proporcional é a busca na equalização da “parcela de votos obtida por cada partido nas eleições com sua representação parlamentar, ou seja, com sua parcela de cadeiras no parlamento”. Para obter tal objetivo, nos sistemas proporcionais, ao contrário do que ocorre nos sistemas majoritários, a unidade de representação básica será o distrito eleitoral, preferencialmente extenso, com mais de um representante.

Para Mill (1964,) a função básica do Parlamento é aquela enfatizada como “função de antagonismo”:

Em todo governo existe certo poder mais forte do que o resto, o qual tende perpetuamente a tornar-se o único. Em parte por intenção e em parte inconscientemente, está sempre esforçando-se para dobrar tudo a si, não ficando satisfeito enquanto depare como algo pela frente que lhe resiste permanentemente, qualquer influência em desacordo como o espírito que o anima. Entretanto, se consegue suprimir todas as influências rivais, tudo modelando segundo o seu próprio escalão, pode dizer-se que cessou o aperfeiçoamento nesse países e o declínio começou.

Nenhuma comunidade em qualquer ocasião continuou a progredir durante muito tempo senão enquanto se processava um conflito entre o poder mais forte da comunidade e outro que lhe fosse rival.

Parece que a grande dificuldade do governo democrático tem sido até hoje a maneira de prover, na sociedade democrática, aquilo que as circunstâncias até agora proviram em todas as sociedades que se conservaram à frente das outras – apoio social, *ponto de apoio* para a resistência individual contra as tendências do poder que tem o mando; proteção, ponto de arregimentação, para opiniões e interesses que a opinião pública ascendente encara com desfavor.

Para o exercício desta “função de antagonismo”, o parlamento deveria ser composto por políticos de talento. Sendo o sistema majoritário, então vigente na Inglaterra, limitante, visto que possibilitava a expressão política apenas das comunidades, a única maneira de seu pleno exercício seria a adoção da representação proporcional. Neste sentido, Mill (1964, p. 56) elogia o trabalho de Thomas Hare<sup>13</sup>. Em nota de rodapé, ele afirma:

No intervalo entre a última e a presente edição deste tratado, soube-se que a existência aqui sugerida foi realmente feita, e em escala maior do que a municipal ou provincial, e tem sido mantida já a alguns anos. Na Constituição Dinamarquesa (não a específica da Dinamarca, mas a Constituição de todo o Reino Dinamarquês), a representação justa das minorias foi prevista por um plano tão idêntico ao do Sr. Hare, que pode servir como mais um exemplo, além dos muitos que já existem, de como as idéias que trazem solução às dificuldades comuns à mente ou à sociedade humanas se apresentem sem que para isso se comuniquem, a várias mentes superiores ao nosso tempo.

Embora a Dinamarca seja o único país até agora em que a representação pessoal se institucionalizou, a idéia tem progredido rapidamente entre as cabeças pensantes.

---

<sup>13</sup> Jurista inglês que propôs em 1857, em fascículo (*The Machinery of representation*) e através de um livro de 1859 (*Treatise on the election of representatives*), o que foi então designado como Procedimento do Boletim Uninominal com Substitutos à Escolha dos Eleitores. É considerada a primeira sistematização para a representação proporcional, ou personalizada como o autor preferia denominar. Entretanto, ao que tudo indica, Hare não teve o conhecimento do experimento anterior de Andrae. Segundo Hare (1859), o aspecto principal de um sistema eleitoral era a representação de opiniões individuais e não de comunidades ou partidos políticos. Para ele, era inconcebível que as opiniões que estivessem espalhadas pelo país não pudessem ser devidamente representadas no parlamento em função da limitação geográfica advinda do sistema majoritário.

A representação proporcional evitaria, ainda, os males que atormentam os liberais desde os federalistas, a saber, os excessos provenientes do exercício autocrático das maiorias.

Logo no início do cap. VII do seu *Governo Representativo*, Mill (1964, p. 59) ressalta:

Vimos que os perigos inerentes à democracia representativa eram de duas espécies: perigo de grau inferior de inteligência no grupo representativo e na opinião pública que o controla e o perigo da legislação de classe por parte na maioria numérica, se esta se compuser toda ela da mesma classe.

Geralmente se confundem, sob o nome de democracia, duas idéias muito diferentes. A idéia pura de democracia, conforme a sua definição é o governo de todo o povo pelo povo, igualmente representado. A democracia, conforme comumente concebida até aqui praticada, é o governo de todo o povo por simples maioria do povo, exclusivamente representada. A primeira é sinônima da igualdade de todos os cidadãos; a última, que com ela se confunde estranhamente, é o governo de privilégio, a favor da maioria numérica, que é a única praticamente a possuir voz no Estado. Tal a consequência inevitável da maneira por que atualmente se colhem os votos, com a inteira privação do direito das minorias.

Ou seja, para o autor, a democracia representativa proporcional apresenta como mérito absoluto, a possibilidade de evitar que a democracia – no contexto de uma sociedade que, segundo o autor, tendia à bipolaridade – se converta numa ditadura de classe.

Pode considerar-se uma comunidade moderna, não dividida no próprio seio por fortes antipatias de raça, língua ou nacionalidade, como em linhas gerais suscetível de divisão em duas seções, que, a despeito de variações parciais, correspondem em conjunto a duas direções convergentes de interesse evidente. Vamos chamá-las (em termos gerais breves) trabalhadores, por um lado e empregadores, por outro, incluindo, contudo, nesta não só capitalistas retirados de negócios e os possuidores de riqueza herdada, mas toda essa classe de trabalhadores de salários elevados (como os profissionais) cuja educação de maneira de viver os assimilam aos ricos, e cuja perspectiva e ambição consistem em elevar-se a essa classe. (MILL, 1964, p. 60)

Assim, Mill visualiza a representação proporcional como uma alternativa ao princípio majoritário, e uma eficiente forma de evitar a “legislação de classe”, resultado da representação baseada no mero princípio numérico. Representar, para Mill (1964, p. 62), é o princípio de governo, segundo o qual, todos os segmentos da sociedade estão proporcionalmente representados, sendo esta a única forma de se evitar a ditadura da minoria.

Santos (1991) ressalta que a origem histórica do sistema de representação está vinculada aos temores resultantes das implicações do processo crescente de igualdade política advindo da Revolução Francesa. Assim, em todos os países em que se estabeleceu a representação proporcional, isso foi uma resposta conservadora à crescente participação das massas no processo político.

Neste sentido, a representação proporcional, para Mill (1964, p. 63), diferentemente de Hamilton e Madison (1787) – que pensava em utilizar o federalismo para combater o poder das facções, com a criação de inúmeras facções contraditórias – é uma alternativa institucional. Ou seja, em Hamilton e Madison não existe nenhuma garantia institucional de que o federalismo viabilizará a criação de facções antagônicas; em Mill, ao contrário, o espaço político é criado, institucionalmente, para a representação de amplos interesses, possivelmente contraditórios. Com isto, nenhuma força político-social terá, unilateralmente, a hegemonia absoluta do processo.

Como colocamos no início deste capítulo, o esforço teórico empreendido por Assis Brasil foi o de mostrar que a representação e o governo não devem pertencer à maioria, mas à sociedade. Neste sentido, para o autor, representação proporcional representava o que de melhor a ciência política podia oferecer no sentido de encaminhar a solução para os conflitos societários.

Por outro lado, a influência exercida por J. S. Mill sobre o pensamento político de Assis Brasil é notória. O brasileiro, por exemplo, adota a argumentação de Mill favorável à representação proporcional e a crítica ao distritalismo.

Tem-se ainda, a busca de uma solução institucional para o conflito político utilizando-se para isto do instrumento da representação proporcional, como elemento que aproxima os dois autores.

A discussão entre governabilidade, enfatizada pelos defensores da representação majoritária, e representação, defendida pelos que preconizam a representação proporcional, deixa Assis Brasil em dúvida. O que é melhor: um sólido governo, apoiando em uma ampla maioria, ou a possibilidade de que amplas camadas da sociedade tenham a oportunidade de se verem representadas no parlamento ou no governo? Este ponto será discutido mais adiante.

### ***3.4 Assis Brasil: a política como forma de solução de conflitos – a representação proporcional***

O ideal de toda a humanidade – e muito especialmente o nosso, gente do novo mundo – é a harmonia, não a luta; é a cooperação, em vez do conflito. Ora, a lei de eleições, base de representação, tem de interessar naturalmente esse distrito da questão social e tanto beneficentemente influirá nesta quanto mais favorecer a verificação da média da opinião nacional. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 73)

Agora, será desenvolvida a concepção assisista de representação política proporcional. Em primeiro lugar, será apresentada sua concepção de mandato representativo/parlamentar. Após, será desenvolvida a relação estabelecida por Assis Brasil entre Representação Política e Governo, com a apresentação da argumentação do pensador em favor de seu projeto. Por último, tratar-se-á do papel desempenhado pelo tamanho das circunscrições eleitorais e, finalmente, do seu projeto de lei eleitoral, com algumas críticas.

### **3.5 A Natureza do Mandato Parlamentar em Assis Brasil**

Na ciência política, defrontam-se duas concepções conflitantes sobre o mandato parlamentar. De um lado, temos uma noção “privatista”, de origem medieval, que

define o representante como detentor, por delegação, de um mandato revogável em qualquer momento, livremente, e que o subordina, em sua atividade legislativa, aos seus eleitores. De outro lado, temos o mandato virtual e livre. Neste, o mandato é gerido por uma relação de direito público, os representantes são submetidos única e exclusivamente ao interesse público. Assim, os interesses de natureza privada dos eleitores não necessariamente devem coincidir com os interesses do representante. O mandato é livre porque investe o representante da responsabilidade, independentemente de definir o interesse público, em cada caso particular. Ou seja, quem define o interesse público, para além de seus eleitores, é o representante.

Hilaire Belloc e G. K. Chesterton (apud KINZO, 1980,) defendem o mandato imperativo quando assinalam que:

Ou o representante deve votar como seus constituintes votariam se consultados, ou ele deve votar no sentido oposto. No último caso, ele não é um representante, mas meramente um oligarca; pois é certamente ridículo dizer que um homem representa Bethnal Green se ele regularmente diz “SIM” quando o povo de Bethnal Green diria “NÃO”.

Contradizendo tal posição, Lord Brougham (apud KINZO, 1980) defende que:

A essência da representação é que as pessoas desvinculam-se de seu poder, e concedem, por um período limitado, ao deputado por elas escolhido, e que esse deputado deve desempenhar no governo aquele papel que, se não fosse essa transferência, seria desempenhado pelas próprias pessoas. Não há representação se os constituintes retêm o controle a ponto de agirem por si mesmos. Eles podem comunicar-se com seus delegados... mas ele é que deve agir por eles – não eles por si mesmos.

Alinha-se Burke (1790, APUD KINZO, ) como representante da defesa de um mandato virtual. Para o autor, a representação é o governo da “sabedoria e da razão”, dirigido por uma elite que pensa os destinos da nação: “[...] o Parlamento é [...] uma assembléia deliberante de uma nação, com um único interesse, o de todos: onde não deveriam influir fins e preconceitos locais, mas o bem comum.”

Burke (1942, p. 312-313 APUD TAVARES, 2006, p 49) define, com precisão, a natureza de sua concepção sobre o mandato representativo, no clássico *Discurso aos Eleitores de Bristol*, pronunciado em 1774:

É dever do representante sacrificar seu repouso, seus prazeres e suas satisfações aos de seus eleitores e, sobretudo preferir sempre e em todas as ocasiões o interesse deles ao seu próprio. Mas sua opinião imparcial, seu juízo maduro e sua consciência esclarecida não deve sacrificá-las nem a vós, nem a qualquer homem ou grupo de homens. [...] Vosso representante vos deve não apenas o seu trabalho mas o seu juízo e vos traiçoa, em lugar de vos servir, se o sacrifica à vossa opinião [...] Mas o governo e a legislação são problemas de razão e de juízo e não de inclinação. E que tipo de razão é essa na qual a determinação precede à discussão, na qual um grupo de homens delibera e outro decide e na qual aqueles que assumem as decisões estão talvez a trezentas milhas daqueles que ouvem os argumentos? [...]

O parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembléia deliberante de uma nação, com um interesse, o da totalidade e, portanto, guiada não pelos interesses e preconceitos locais, mas pelo bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegeis um deputado mas, uma vez eleito, não é deputado por Bristol, mas um membro do parlamento [...] somos agora deputados por uma rica cidade comercial, mas esta cidade não é senão uma parte de uma rica nação comercial cujos interesses são variados, multiformes e intrincados [...]. Todos esses vastos interesses devem ser considerados, comparados e tanto quanto possível, reconciliados. Somos deputados de um país livre, e sabemos, sem dúvida, que o mecanismo de uma constituição livre não é coisa simples, mas tão intrincada e delicada quanto valiosa.

Assim, Burke rejeita a visão localista e fragmentária do mandato parlamentar.

A natureza do mandato é pública, visto que o representante não deve representar interesses particulares, submetendo os interesses localistas aos interesses da nação como um todo.

Da mesma forma, para Assis Brasil, a natureza do mandato parlamentar e, de maneira mais geral, a política não são instâncias para confronto ou negociação entre interesses particulares, mas o lócus onde competem versões divergentes sobre o interesse público. O local onde se dá a representação política é o espaço público, nunca o domínio privado.

Torna-se relevante informar que Assis Brasil (1881, p. 78) alterou, no decorrer de sua obra, seu posicionamento sobre o tema. Em publicação de 1881, República Federal, ele afirma:

A soberania é inalienável: o povo só pode constituir delegados, procuradores sujeitos ao seu poder soberano: não pode abdicar este poder nas mãos de ninguém. Decorre destes princípios que – toda autoridade investida pelo sufrágio universal há de necessariamente revestir estes dois caracteres inseparáveis da democracia: temporariedade, revogabilidade. Autoridades perpétuas e irrevogáveis são sempre repugnantes ao espírito da democracia e do sufrágio universal, como são repelidas por todos os princípios do direito.

O caráter de temporariedade exclui o poder que alguns pretendam reconhecer no sufrágio universal de instituir a realeza, a monarquia, e, como já vimos este é o mais alto título da legítima de que se pode alegar em favor da república.

O caráter de revogabilidade que devem revestir as autoridades emersas do sufrágio universal ainda é uma condenação para a instituição monárquica, porque, sendo o rei vitalício e a monarquia perpétua, tal instituição não se pode acomodar com esse caráter. Ele é, entretanto, de uma importância extraordinária. Uma vez que os indivíduos constituídos delegados do povo não possam ser destituídos a qualquer momento das suas funções por aqueles em cujo nome as exercem, tais indivíduos perdem o caráter de delegados, de representantes, os constituintes abdicam e não delegam, os seus poderes, o sufrágio perde o seus melhores efeitos. **Não basta a temporariedade; é necessária que a revogabilidade exista, para a garantia dos direitos dos comitentes.**

Mais adiante, reafirma esta posição:

O mandato político é uma verdadeira procuração. Se o mandatário ou procurador não cumprir os seus deveres, se não curar convenientemente dos negócios do mandante, este tem o direito incontestável de cassar-lhe o mandato, de retirar-lhe sua confiança, de anular a procuração. De outro modo não haveria delegação, haveria simplesmente uma criminosa abdicção de direitos com incalculável prejuízo para o interesse público. [...] **O mandato imperativo é inseparável do sufrágio universal, é essencial à democracia.** (ASSIS BRASIL, 1881, P. 79)

Muito provavelmente, a mudança de posição de Assis Brasil quanto à natureza do mandato parlamentar deve-se ao contexto político do Rio Grande do Sul, durante o domínio ditatorial de Júlio de Castilhos. A constituição castilhista instituiu mecanismos que possibilitavam a revogação do mandato representativo, em qualquer momento, e sem nenhum motivo, pela maioria dos eleitores dos distritos, como estava previsto na Lei Estadual de nº 18, de 1897.

Como assinala o autor, questionando o caráter de revogabilidade do mandato parlamentar e a possível ingerência, na destituição do parlamentar, ao invés do povo, interesses de chefes partidários ou facções,

É certo que com o mandato imperativo, ou revogável, ficaria suprimida a liberdade do representante; não é, porém, presumível que, em compensação, se pudesse garantir o proveito do povo; pelo contrário, o perigo é patente de servir – apenas ao orgulho de chefes partidários, inclinados sempre ao mando absoluto das suas facções. Estes chefes, armados da revogabilidade do mandato, poderão exercer funesta pressão sobre os representantes seus correligionários, sujeitando-os a uma disciplina humilhante, só com a ameaça de obter do corpo eleitoral a destituição dos que manifestaram pruridos de independência. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 105)

Assis Brasil, além disto, sustenta que sua posição anterior, em defesa do mandato imperativo, era fruto de sua imaturidade política e do caráter propagandístico de *A República Federal*:

Em um livro dos meus vinte e três anos, escrito mais como instrumento de polêmica que como estudo de direito público, sustentei o mandato imperativo. Penso hoje de modo diferente, e é esse o um dos raros pontos em que a reflexão e o tempo me tem posto em divergência completa com esse trabalho da mocidade. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 101)

Se em *A República Federal*, o interesse público é definido pelo eleitorado, que tem a autonomia para revogar o mandato de seus representantes, em *Democracia Representativa*, os representantes têm autonomia para a definição do interesse público. Nesta acepção, o corpo de representantes recebe a autorização para definir e produzir a vontade pública e sancionando-a pela elaboração das leis.

Em oposição ao pensamento lockeano, o político brasileiro esforça-se para ressaltar a independência da esfera pública e o caráter público da competição que se trava em suas arenas. Não existe, desta forma, qualquer analogia entre o voto do eleitor na comunidade política e o voto do acionista que se verifica nas sociedades por ações.

Por mais que pareça o contrário, não há identidade nem analogia concludente, entre o caso do proprietário que manda defender seu bem por advogado e do eleitor que contribui para a nomeação de deputado. O proprietário usa e abusa do objeto da sua propriedade; exerce sobre ele governo absoluto; o eleitor, ou, na melhor das hipóteses, todos os eleitores que nomearam um representante, **não exercem governo algum sobre o bem social**, que é objetivo dos cuidados confiados a este. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 102)

Mais adiante, ele reafirma sua posição, defendendo a impraticabilidade do governo direto e a impossibilidade do exercício direto do poder por parte dos cidadãos:

[...] o povo é material e moralmente incapaz de governar diretamente. Ele só pode escolher representantes, e o elemento determinativo dessa escolha é a confiança política. **Mas uma vez eleito, o representante está investido de função pública em cujo desempenho não tem de consultar senão as próprias luzes e sentimento e responder perante a lei, nos caso e pela forma que ela determinar.** (ASSIS BRASIL, 1931, p. 102)

O representante não deve ser demissível, do mesmo modo que o não é a câmara que ele pertence, a qual, ainda no sistema parlamentar, que admite a dissolução, não é a despedida pelo povo, que a nomeou, mas por autoridade de outro ramo do poder, a quem a Constituição, bem ou mal, confiou o cuidado de consultar em dados momentos a opinião nacional. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 103)

Certo grupo de cidadãos eleitores confere a um representante, por determinado tempo, o poder de colaborar na feitura das leis; durante esse tempo, tem de respeitar a autoridade dele, do mesmo modo que quem nomeia um magistrado, membro de outro ramo do poder público, não só não o pode dispensar a seu talante, como terá mesmo de se submeter às sentenças que ele proferir em nome da lei. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 102)

Neste ponto, Sartori (1968) é coerente com a definição de Assis Brasil. Este autor entende que os representantes não apenas são declarados como agentes livres, sobre os quais o eleitorado não possui nenhuma ingerência em suas ações, como também são autônomos para criar o interesse público, visto que este não existe antes de sua própria vontade.

Como coloca o autor:

Assenta ainda a concepção do mandato imperativo na crença infundada de que o povo governa e resolve, e os seus representantes apenas figuram para iludir a dificuldade material que ele teria de se constituir em assembléia. Somente nessa hipótese poderia explicar-se que as deliberações a tomar estivessem prescritas no mandato. Mas já vimos que **ao povo não compete mais do que nomear pessoas de sua confiança, que terão de exercer todos os atos cabíveis nas atribuições do ramo do poder que vão fazer parte.** O exercício de tais atos e a resolução dos mil incidentes que eles arrastarão, supõem juízo, raciocínio, comparação, discussão, muitas coisas, enfim, que não podem ser predeterminadas, ou, por outra, que não podem ser realizadas sem independência. (SARTORI, 1968, p. 465)

Sartori (1962), em outra publicação, afirma que costumeiramente se fixa o momento e o lugar em que a moderna representação política se destaca de sua matriz

privatística na Constituição francesa de 1791, onde se lê: “[...] os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um determinado departamento, mas da nação inteira [...]” (CONSTITUIÇÃO FRANÇA, 1791, Título III, capítulo I, seção III, artigo 7 apud SARTORI, 1962, p. 19) Desta forma, a referência à nação modifica profundamente o conceito da palavra representação. Ela não designa mais, como antes, apenas uma relação entre o deputado e os seus mandantes; exprime a idéia de um poder dado ao representante de querer e de decidir pela nação. Com isto, seguindo o posicionamento de Burke (1942, p. 312, APUD TAVARES, 1998, p. XXIX), o parlamento deixa de ser

[...] um congresso de embaixadores de interesses opostos e hostis; interesses estes que cada um deve tutelar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados; o parlamento é, ao contrário, uma assembléia deliberante de uma nação, com um único interesses, o de todos; onde não deveriam influir fins e preconceitos locais, mas o bem comum.

Desta forma, com a mudança da natureza do mandato parlamentar, este se transforma de uma “[...] simples delegação de mandatários encarregada de negociar e de tratar com a Coroa, em um órgão do Estado” . Como afirma Sartori (1962 , p. 28), “O mandato imperativo acaba no momento em que um corpo representativo se transforma de organismo **EXTERNO** do estado – que controla e contrata o ‘poder sobre a bolsa’ daqueles – em órgão **INTERNO** do Estado.”

Seguindo o mesmo raciocínio desenvolvido por Sartori, Assis Brasil identifica como fundamentais para a atividade parlamentar, a independência e a autonomia. Independência dos que os elegeram e autonomia na definição do interesse público, que deve ser buscado caso a caso. Uma vez eleito, o representante dispõe apenas de suas próprias luzes a orientá-lo.

Tavares (2005) enumera oito itens que ratificam o acerto de Assis Brasil na defesa do mandato virtual ou livre. Em primeiro lugar, a representação política é um dos principais mecanismos de socialização política. Com ela, os conflitos básicos da sociedade

são absorvidos e convertidos em leis e decisões. Assim, nos cenários mais elevados da política, os indivíduos e grupos que, nos momentos iniciais de sua trajetória, eram movidos pelos interesses “básicos e brutos” da sociedade, distanciam-se deste momento inicial, e torna-se possível a produção do consenso.

Em segundo lugar, as escolhas e as decisões que o representante toma são de natureza pública, e não da esfera privada, concernentes a interesses individuais ou mesmo de grupos.

Em terceiro lugar, Tavares acentua a democracia como essencialmente dialógica e deliberativa. Assim, a deliberação é um ato do representante, ou seja, do conjunto de representantes. Na deliberação, o conjunto de representantes negocia, pondera e considera os diversos interesses contidos no objeto de sua deliberação. Neste processo, o representante sofre um processo de persuasão por parte de seus pares. Na eventualidade do representante, dirigido pelos interesses de seus representados, ingressar no cenário decisório com seu voto previamente definido, este processo torna-se impossível. Assis Brasil ilustra de modo brilhante este ponto:

O exercício de tais atos (atos do processo decisório) e a resolução dos muitos incidentes que eles arrastarão, supõe juízo, raciocínio, comparação, discussão, muitas coisas, enfim, que não podem ser predeterminadas, ou, por outra, que não podem ser realizadas sem liberdade. **Os debates das assembléias não são instituídos por mero luxo, mas como instrumento de correção das opiniões individuais e aperfeiçoamento da deliberação definitiva. Se o voto de cada representante pudesse estar fixado no mandato, a discussão estaria demais nas assembléias.** (ASSIS BRASIL, 1931, p. 104)

Em quarto lugar, Tavares (2005, p. 58) assinala o fato de que cada vez mais se torna impossível para o representante seguir uma única linha de representação de interesses. Com a complexificação das sociedades pluralistas, o indivíduo

[...] partilha sua existência e as suas lealdades entre diferentes coletividades, associações e organizações, cujos interesses, freqüentemente competitivos entre si, ele deve pesar. Assim torna-se impossível adotar o mandato imperativo, a não ser que o representante representasse um único eleitor.

Em quinto lugar, devido ao fato do representante estar submetido a ampla gama de interesses contraditórios, torna-se fundamental para o exercício de sua função a independência de critério e julgamento “que só [o] mandato virtual” torna viável.

Em sexto, o exercício parlamentar, cada vez mais, supõe saber técnico especializado crescente muito além do que eleitorado médio dispõe.

Em sétimo lugar, devido à mutabilidade das “condições tecnológicas, socioculturais e políticas”, embora o representante esteja obrigado a princípios e diretrizes gerais, isto não significa que possa haver um comprometimento, ao longo de todo o mandato, entre ele o eleitor.

Por último, Tavares (2005, p. 59) realça as “[...] relações assimétricas entre os eleitores comuns e as elites dirigentes – em particular quanto à informação, ao saber contextual e, sobretudo, ao saber estrutural.” Diante de todos estes pontos, a única alternativa democrática consiste em que “os eleitores após fazerem uma escolha entre programas genéricos de partido e de governo, elejam representantes, confiando as decisões específicas finais, no terreno da legislação e do governo e a elas obrigando-se, afinal, em virtude de uma relação fiduciária”, denominada por Hobbes “autorização”.

Com base em toda sua argumentação, Assis Brasil conclui que não há, no contexto da democracia representativa, solução melhor do que a transitoriedade do mandato representativo, associado à regularidade e a periodicidade de eleições competitivas e idôneas.

Como expõe Assis Brasil (1931, p. 106):

O remédio que o povo tem contra os possíveis desvios dos seus representantes não pode ser o mandato imperativo, que, além de ser anti-jurídico, acanharia a inteligência e a ação destes e lhes ofenderia o caráter, pela sujeição a movimentos materialmente determinados. Esse remédio é a temporariedade – Permanência da função e renovação dos seus funcionários – é uma das mais fecundas fórmulas democráticas.

Por outro lado, o autor silencia quanto à necessidade fundamental da existência mediadora de partidos políticos, enquanto elos de intermediação entre forças e interesses sociais. Isto porque, em sua época, como hoje, a carência de partidos políticos efetivos, é uma característica da estrutura política brasileira.

Para o teórico, quem governa deve ser a sociedade, e não a maioria. Além disto, ele compreende que os dois métodos fundamentais de representação política – o majoritário e o proporcional – são maneiras distintas e divergentes de resolver o conflito societário. Para o autor, somente o método proporcional produz os mecanismos para a negociação e a arbitragem com o objetivo da produção da integração política e do consenso.

### ***3.6 Os Sistemas Eleitorais e a Crítica de Assis Brasil***

Assis Brasil (1931) desenvolve, em *Democracia Representativa*, uma crítica aos principais sistemas eleitorais, apresentando, segundo sua visão, os principais defeitos e virtudes dos mesmos: escrutínio de lista por simples maioria, voto uninominal, por distritos de um representante, voto limitado; ou lista incompleta, voto uninominal, com círculo único.

#### ***3.6.1 Escrutínio de Lista por Simples Maioria***

Neste sistema eleitoral, pode-se criar um único círculo nacional ou dividi-lo em distritos. Cada eleitor vota em tantos candidatos quantos lugares corresponderem à circunscrição, e reconhecem-se como eleitos os candidatos mais votados, até o preenchimento de todos os lugares (por maioria simples).

Para Assis Brasil (1931, p. 188), a utilização da maioria simples como critério para conquista de uma cadeira é altamente questionável, visto que “[...] ela é modalidade do

plebiscito, mas podendo produzir maiores absurdos, como quando põe a opinião em contradição consigo mesma, fazendo com que muito legalmente a maioria da legislatura seja representante de minoria ínfima do eleitorado.”

### *3.6.2 Voto Uninominal por Distritos de um Representante*

Neste sistema, divide-se a nação ou cada província em tantos distritos quantos representantes deve ter. Existe a possibilidade de dois turnos, caso nenhum candidato conquiste o quociente, ou turno único. De qualquer forma, a maioria simples fará o representante único.

Segundo Assis Brasil (1931, p. 160), o sistema de distritos com um representante pode produzir resultados mais monstruosos que o sistema de maioria simples.

Assim,

[...] admitindo mesmo que a maioria seja real em todos os distritos em favor de um dos partidos, a injustiça pode não ser menos flagrante: uma pequena maioria em cada distrito conquistará para tal partido a unanimidade da representação. Tenha a maioria em uma província que há de dar 20 representantes, 60.020 eleitores e sejam 60.000 da outra parcialidade; se em cada distrito a maioria dispuser de 3.001 e minoria de 3.000 votos, a esta não tocará nenhum representante.

### *3.6.3 Voto Limitado*

Também chamado “lei do terço”, porque visava deixar à oposição apenas a terça parte dos representantes. Segundo Assis Brasil, foi proposto em 1836 por G. L. Craik.

Por este sistema, cada eleitor vota, em regra, apenas dois terços do número de representantes a eleger, ficando o outro terço com a minoria. Este método, segundo Assis Brasil (1931), possibilita a fraude eleitoral, visto que o legislador age de maneira autoritária

ao determinar que a minoria há de ser, por força, o terço do eleitorado, nem mais nem menos.

Além disto, nota o pensador gaúcho:

[...] o mais monstruoso é que nem mesmo essa repartição arbitrária da letra da lei tem por si garantia alguma. Ela será fraudada com os recursos da mesma lei. [...] admitamos que, em distrito destinado a dar 3 deputados, a minoria disponha de 100 eleitores, vou provar que nem será preciso que a maioria tenha duas vezes esse número, isto é, 200, para burlar inteiramente a representação da minoria. Sejam, pois, 153 apenas os eleitores da maioria, que apresentará por seus candidatos, em vez de dois nomes, como lhe competetia, os três a quem chamaremos A, B, e C. Em seguida a maioria dividirá em três grupos a sua gente, cada um de 51 eleitores, e, respeitando a letra da lei, que coíbe a votação em mais de dois nomes, fará votar cada grupo na seguinte ordem:

1º grupo em A e C.

2º grupo em C e B.

3º grupo em B e A

4º grupo em B e A

Cada candidato foi votado por dois grupos de 51 eleitores, o que deu a cada um 102 votos. [...] a minoria só dispõe de 100 votos, o que quer dizer que o seu candidato mais votado não alcançará a eleição, visto que os três da maioria excedem esse número. Eis aí simples maioria fazendo unanimidade, e tudo sem violência, nem fraude, a não ser a autorizada pela própria lei, **fraude legal**. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 163-164)

### 3.6.4 Voto Uninominal com Círculo Único

Saint Just, originalmente, na convenção francesa, na sessão de 24 de junho de 93, e, mais tarde, o jornalista E. de Girardin propuseram que a França fosse considerada um colégio único e que cada cidadão votasse em um só candidato. Seriam declarados eleitos os candidatos mais votados, até o número de que se compusesse o congresso.

Segundo Assis Brasil (1931, p. 165), este sistema apresenta duas das condições básicas de todo sistema eleitoral: a simplicidade e a possibilidade de representação de opiniões. Porém, ele enfatiza o que considera ser o seu defeito crucial: é um sistema “[...] viciado pela preocupação de favorecer às minorias, sem se importar com que o governo, isto é, a opinião que obtiver vitória, fique, ou não, habilitado a bem cumprir sua missão.”

### 3.6.5 Voto Cumulativo

Por este sistema, proposto em 1853 por J. Garth Marshall, cada eleitor dispõe de tantos sufrágios quantos representantes deve dar a sua circunscrição e pode livremente aplicar esses sufrágios em um só candidato, ou reparti-los por alguns, até o número total, com igualdade ou sem ela.

Este sistema, embora traga a possibilidade de que as minorias tenham representação, apresenta alguns defeitos. O primeiro deles, afirma Assis Brasil (1931, p. 166-167), é a sua proximidade com o sistema de simples maioria: “[...] onde quer que não haja senão dois partidos, mais ou menos equilibrados, [...] cada um deles [...] poderá renunciar o direito de cumular votos em poucos candidatos, e os distribuirá por tantos quantos forem os representantes a eleger, votando cada eleitor em uma lista.” Desta forma, a simples maioria prevalecerá. Existe a valorização demasiada da minoria. Ela poderia conquistar mais representantes do que uma proporção matemática lhe possibilitasse. Segundo Assis Brasil (1931), os próprios defensores deste sistema afirmam que sua grande virtude de possibilitar a representação das minorias, mesmo antes desta haver conquistado o cociete. O autor assim define a fragilidade deste processo:

Tome-se a hipótese de um eleitorado de 2.667, dos quais 2.000 fossem da maioria e 667 da minoria; esta, multiplicando os seus votos por 3 (que será o número de representantes a eleger), obterá para o seu candidato único 2.001 ( $667 / 3 = 2.001$ ) votos; o candidato da minoria estará sem dúvida eleito, porque os 2.000 votos da maioria, que, multiplicados por 3, dão 6.000, não alcançariam para dar a cada um dos 3 candidatos que ela apresentasse mais de 2.00. Ainda longe de possuir a terça parte do eleitorado que seriam 889, a minoria já obtém a terça parte da representação. [...] Só o sentimentalismo, divorciado de toda noção de justiça poderá exigir que seja assim quebrado em benefício da minoria o princípio regulador da distribuição da quantidade de representação pelos partidos. **É tão irregular tirar à minoria aquilo a que ela tem jus, como dar o que ela não pode ser.** (ASSIS BRASIL, 1931, p. 167)

### *3.6.6 Escrutínio de Lista com Voto Transferível*

Foi coincidentemente exposto, em 1859, por Andrae, na Dinamarca, e por Thomas Hare, na Inglaterra. Neste sistema, o eleitor ordena os candidatos de sua preferência, independentemente do partido ao qual pertençam e seleciona tantos candidatos quantos forem os representantes de seu distrito na Câmara de Deputados. Para que um candidato seja considerado eleito, é preciso que obtenha o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de lugares a preencher. Em cada lista, começa-se a contar pelo primeiro inscrito; se esse não alcança o quociente ou se o excede, passa-se para o segundo, e assim por diante, até se esgotarem as listas. No caso de, após todas as listas terem sido contabilizadas, não se obter o número total de representantes, os votos que sobram serão adjudicados aos candidatos mais votados de qualquer lista.

O objetivo principal de seus autores é possibilitar a representação proporcional de todas as opiniões e garantir a cada uma delas, os sufrágios dos seus partidários, e é por isso que são transferidos sucessivamente para outros nomes das listas, os votos que não foram aproveitados.

O defeito maior deste sistema eleitoral é sua complexidade extremada. O processo de apuração é, segundo Assis Brasil (1931, p. 170-171), impraticável, o que pode tornar o processo eleitoral um “verdadeiro pandemônio”:

Tomar uma lista; percorrer todas as outras, em número de milhões talvez; averiguar se cada um dos nomes votados tocou o quociente, ou não chegou a ele, ou o excedeu, e por quanto, e em que número de ordem; recomençar o mesmo afan mortificante por qualquer incidente [...] quantas ocasiões para falsidade e falsificações! Quanta possibilidade de erro inconsciente e de dolo premeditado!

Por outro, nenhum dos dois objetivos deste sistema é plenamente realizado. Quanto ao primeiro – dar representação proporcional a todas as opiniões – segundo Assis

Brasil (1931), sempre sobrarão alguns votos incômodos que a nenhum dos candidatos que logram o quociente se dirigiam. Atribuí-los aos mais votados dos que não foram eleitos é romper com o princípio de que deve ser garantida a opinião que sufragaram.

No que diz respeito à exata proporção, o teórico reafirma sua posição de que ela é matematicamente irrealizável. Desta forma, a proporcionalidade não deve ser buscada como um objetivo em si; além da ênfase na justiça dos sistemas eleitorais, também deve ser ressaltada a questão da utilidade – a consolidação de sólidas maiorias.

### ***3.7 A Defesa de um Círculo Eleitoral Extenso***

**os fragmentos do território constituem geograficamente o país,  
mas a opinião nacional, organismo, como é, não pode ser  
repartida caprichosamente. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 193)**

Os efeitos da magnitude do distrito eleitoral sobre a proporcionalidade são um tema que já se tornou clássico na ciência política contemporânea. Por outro lado, tornou-se consenso que existe um efeito positivo nesta relação – tamanho dos distritos eleitorais e aumento da proporcionalidade do sistema eleitoral.

Como afirma Tavares (2005, p. 127), os sistemas eleitorais modernos estão construídos sobre uma única regra basilar:

[...] várias unidades territorialmente assentadas, cada uma das quais, rigorosamente delimitada, é incumbida de eleger um determinado número de representantes legislativos: a *circunscrição*, o *colégio*, ou o *distrito eleitoral*, ou ainda, na tradição anglo-saxônica, a *constituency* no interior da qual uma *fórmula eleitoral* específica converte a distribuição dos votos, entre partidos e entre candidatos concorrentes, em distribuição, entre esses mesmos partidos e candidatos, de cadeiras legislativas, em princípio com inteira independência em relação aos votos emitidos em qualquer outra circunscrição do mesmo sistema.

Tavares ressalta, da mesma forma, o termo *magnitude eleitoral*, consagrado por Rae (1967), que, em 1967, definiu-o como o número de cadeiras legislativas disputadas

nas circunscrições eleitorais, isolando qualquer outro elemento em sua caracterização. Desta forma, adverte Tavares (2005, p. 127), quando o termo é utilizado sem qualquer especificação, designa “[...] não a extensão territorial, nem o volume, absoluto ou relativo, da população ou do eleitorado do distrito, mas especificamente ao número de representantes que lhe cabe eleger (à circunscrição eleitoral)”.

Entretanto, já em publicação de 1945, Hogan (1945, p. 13 apud TAVARES, 2005, p. 129) afirma a associação positiva entre magnitude distrital e proporcionalismo, afirmando ser uma “questão decisiva” na representação proporcional o tamanho da *constituencies*. Assim, “[...] quanto maior as constituencies, isto é, quanto maior o número de membros que ele elege [...]” maior será o grau de proporcionalidade do sistema eleitoral. Inversamente, à medida que decresce o tamanho da *constituency*, ou seja, à medida que o número de membros que elege é reduzido, “[...] mais radical será o afastamento da proporcionalidade [...]”.

Muito embora Nohlen (1981) não tenha sido o primeiro a perceber a relação positiva entre proporcionalidade e tamanho das circunscrições eleitorais, foi ele quem conferiu cientificidade à esta evidência. Com imenso volume de dados, sua investigação comparou 20 democracias em um período de 20 anos, entre janeiro de 1945 e janeiro de 1965, reunindo estatísticas eleitorais e evidências empíricas em 121 eleições legislativas nacionais.

Todos os sistemas eleitorais, ao converterem votos partidários em cadeiras legislativas, produzem algum nível de desproporcionalidade concentradora<sup>14</sup> que representa, em demasia,

---

<sup>14</sup> Não deixa de ser interessante que Assis Brasil, em 1893, também surpreendeu esta tendência à desproporcionalidade inerente a todos os sistemas eleitorais. Assim afirma Assis Brasil (1931, p.145):

Matematicamente, não é possível uma lei que dê como resultado constante, representação proporcional a todos os partidos. Quando a eleição for de um ou de mais representantes, evidentemente a proporção desaparecerá por completo. Ela também não existirá sempre que o número de partidos for superior ao de representantes a eleger, nem, ainda quando algum grupo não houver reunido certo número de aderentes, ou o exceder por qualquer fração. Para obter que cada partido fosse representado em exata proporção seria necessário fazer frações de representantes, porque não é de esperar que o número de aderentes de cada um seja sempre divisor exato do número de votantes de todo o distrito. Partidos haverá que não atinjam mesmo grau de ponderação que lhes justifique a conquista de um lugar na representação. Além disso, o número de representação é fixo e o de partidos incerto, podendo mesmo haver mais opiniões

partidos que obtiveram maior volume de votos e sub-representa partidos com menor quantidade de votos, o que expropria uma parte da representação dos pequenos partidos, transferindo às grandes máquinas eleitorais e, deste modo, concentrando o sistema partidário parlamentar em relação ao sistema partidário eleitoral.

Por outro lado, Rae (1967) afirma a relação positiva entre o aumento da magnitude distrital média sobre a elevação da proporcionalidade e o aumento de partidos, captando em cada um dos sistemas proporcionais, uma associação positiva entre o crescimento da magnitude distrital média e o crescimento da proporcionalidade. Segundo Rae (1967), embora estas duas variáveis se movimentem na mesma direção, a variável dependente – a proporcionalidade – cresce a uma taxa marginal decrescente em relação à taxa de acordo com a qual cresce a variável independente – a magnitude distrital média.

Taagepera e Shugart (1989, p.19 apud TAVARES, 2005, p. 130) também analisaram a relação entre magnitude distrital e proporcionalidade do sistema eleitoral, concluindo que “À medida que cresce a magnitude, a participação de cada partido nas cadeiras legislativas tende a corresponder mais estreitamente à sua participação nos votos.”

Além deste aspecto, os autores acrescentam que “[...] grande parte da interação entre cadeiras legislativas, votos, partidos e clivagens sócio-políticas relevantes está fundada nos efeitos da magnitude distrital.”

Em relação aos sistemas proporcionais e sua relação com a magnitude distrital, Nohlen (1981, p. 96, 97, 307 apud TAVARES, 2005, p. 131) coloca que:

[...] nas circunscrições maiores pode-se estabelecer uma relação quase proporcional entre os votos e as cadeiras legislativas: quanto menor se torna a circunscrição, menor é a medida de proporcionalidade na relação entre os percentuais de votos e os de cadeiras legislativas dos partidos. Finalmente, ao longo desse processo de redução do número de deputados que se deve eleger em uma circunscrição atinge-se uma barreira abaixo da qual a desproporção entre votos e cadeiras é tão grande que, em virtude de um efeito invertido, o sistema começa a corresponder-se com a outra

---

arregimentadas que deputados a eleger. Há, pois, a necessidade de reconhecer que a proporcionalidade sofre limitações imposta pela natureza das coisas.

concepção da representação. A eleição nas circunscrições tetranominais, trinominiais, binominais e uninominais é uma eleição majoritária. [...] A eleição em circunscrições pequenas é uma eleição majoritária, qualquer que seja a pauta decisória que se tenha empregado.

Lima Júnior e Santos (1991) afirmam que, “De fato, a desproporcionalidade cresce em taxas decrescentes em função do aumento da magnitude, relação que pode ser visualizada no gráfico hipotético que se segue.” Da mesma forma, Rae (1967) expõe que “A proporcionalidade com que se distribuem as cadeiras parlamentares aumenta em relação com a magnitude dos distritos eleitorais: maior magnitude, maior proporcionalidade.”

E Tavares (2006) reafirma esta relação, ao adotar a seguinte hipótese: na “[...] medida em que se eleva a magnitude distrital média ou ajustada, distribuição mais proporcionais de cadeiras entre os partidos podem ser obtidas mesmo com fórmulas proporcionais menos precisas.”

Assis Brasil (1931) esclarece em nota presente na 4ª edição de Democracia Representativa que entende por colégio “a reunião de eleitores em um só ponto, e por círculo a zona por onde uma determinada representação tem de ser eleita.” Assis Brasil, por outro lado, julga “proceder com mais propriedade, chamando *círculo*, ou *colégio*, indistintamente, a reunião de votos para o mesmo efeito, e não a convergência material de votantes.” Assim, para Assis Brasil, as “divisões que devam dar representação diversa denomino *circunscrições*, e as que tenham por fim facilitar a votação dentro do mesmo círculo, ou da mesma circunscrição, *seções*.”

Para Assis Brasil (1931), a perfeição de um círculo eleitoral dar-se-ia com a criação de uma circunscrição a mais ampla possível. Preocupado em combater o sistema distrital, ele acentua o fato de este sistema eleger representantes com metade mais um dos votos e, fundamentalmente, de tornar os representantes canalizadores de interesses localistas.

Assim, afirma o autor:

A perfeição de qualquer sistema fundado na idéia de representação proporcional estará sempre na razão direta da possibilidade de extensão do círculo eleitoral e a representação merecerá tanto mais este qualificativo quanto mais dilatada for a origem do mandato de cada representante. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 193)

O feito teórico de maior relevância, por parte de Assis Brasil, foi, sem dúvida, antecipar o posicionamento contemporâneo sobre magnitude de distrito e a conclusão de que, adotada a fórmula proporcional, a proporcionalidade do sistema bem como o número de partidos legislativos tendem a crescer positivamente, à medida que cresce a magnitude da circunscrição eleitoral.

Em uma época na qual a ciência política ainda engatinhava, e quando os recursos tanto de natureza metodológica quanto do instrumental técnico-computacional eram diminutos ou inexistentes, com acuidade e simplicidade, Assis Brasil consegue captar os benefícios produzidos aos sistemas de representação proporcional pela extensão da magnitude dos distritos eleitorais.

Coerentemente com sua produção teórica anterior, o pensador assevera que a extensão dos distritos eleitorais teria como resultado positivo, a libertação dos representantes dos ditames localistas que impedem o bom funcionamento do mandato parlamentar. Assim, o parlamentar, no contexto de um distrito de amplas dimensões, teria maior facilidade em defender o interesse público, o qual não se confunde com os particularismos localistas.

No domínio do colégio extensivo, eleva-se o caráter do eleitor ao mesmo tempo em que se define e afirma o do eleito. Aquele servirá mais eficazmente a sua opinião, aproveitando mais seguramente o voto, na medida da liberdade que tiver para combiná-lo com o dos correligionários derramados por todo o território; este verá crescer a sua significação política proporcionalmente à extensão dos interesses que representar efetivamente, e não em virtude das ficções em voga, que fazem considerar representante da nação quem mal traduz a vontade da maioria dos habitantes de um pequeno pedaço de terra. (ASSIS BRASIL, 1931, p.198)

Também o exercício do mandato se normaliza e facilita quando o eleito pode conservar inteira liberdade de ação em relação a quem o elegeu. Um dos embaraços dos representantes quer da União, quer dos organismos menores, Estado e Município, está em conciliar as exigências do bem comum com as conveniências, menos respeitáveis, das localidades. (ASSIS BRASIL, 1931, p.198)

Enfim, Assis Brasil (1931), partindo desta argumentação, coloca como solução para a melhor atividade parlamentar, a extensão do círculo eleitoral, visto que neste:

[...] o representante estará, pela única virtude da lei, abrigado, contra a pressão dos interesses particulares que forem incompatíveis com o bem geral. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 199)

Só nos grandes círculos, por onde um número considerável de representantes deva ser eleito, poderá repartir-se equitativamente a representação pelas várias opiniões arregimentadas ou partidos. A justiça dessa repartição será tanto mais exata e mais praticável quanto mais extenso for o círculo e só atingirá o seu ideal quando o colégio eleitoral coincidir com a nação, isto é, quando houver unidade de colégio. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 199)

A extensão do círculo eleitoral minimiza os efeitos concentradores oriundos de qualquer sistema eleitoral, possibilitando que um maior número de clivagens sócio-políticas tenham assento no parlamento, aperfeiçoando o sistema de representação proporcional.

É relevante notar que Assis Brasil posiciona-se de maneira dúbia quanto ao aumento ou concentração dos partidos políticos. Em uma passagem, o autor afirma que:

O ideal de uma sociedade política, em matéria de partidos, deve ser que duas grande agrupações, com raiz no passado e arrebanhando entre ambas mais de duas terças partes da opinião, ocupem o primeiro plano do campo da grande concorrência, disputando a posse da direção material [...].

Quando [...] a anarquia partidária existir e nenhum partido for realmente maioria, será isso uma desgraça, de momento irremediável [...].(ASSIS BRASIL, 1931, p.185)

Por outro lado, Assis Brasil (1931, p. 199) reafirma os seus princípios proporcionalistas, asseverando que:

Nenhum amigo da representação proporcional, deve, pois, ser contrário ao colégio dilatado. Antes, ele deve ser considerado condição indispensável e primária de qualquer sistema eleitoral que pretenda os foros de racional, no sentido de atender à representação das opiniões.

Para Assis Brasil (1931, p. 193-194), a criação de um colégio eleitoral único tornaria o debate político nacional, bem como nacionalizaria os partidos políticos e a representação parlamentar:

Somente quando o espaço material deixar de ser um isolador à corrente das idéias e da solidariedade cívica, somente quando os cidadãos habitantes de todo o território do país puderem dar ou negar o seu voto a qualquer candidato a representá-los, poderá empregar-se com inteira propriedade a palavra representação nacional.

Por outro lado, Assis Brasil (1931) considera problemática a implantação do colégio eleitoral único em um país de dimensões continentais como o Brasil, e com densidade populacional muito elevada. Interfeririam negativamente, deste modo, problemas oriundos de déficit de informação e comunicação, para a população bem decidir:

A lealdade manda confessar que não é impossível o caso de ao coincidir a maioria dos Estados com a maioria do povo. Felizmente a probabilidade é bem remota e são muitos os contrapesos. Em todo o caso, tal defeito acompanhará qualquer projeto que se proponha para o Brasil; não é de esperar que jamais se estabeleça unidade de colégio neste incomensurável colosso, cujas províncias federadas por vínculo mais sentimental que político, são mais diversas em muitos casos entre si que algumas nações independentes em relação a outra e encerram muitas delas mais território, ou mais população, que quase todos os Estados soberanos da América Latina. (ASSIS BRASIL, 1931, p.195)

Muito embora tenha afirmado e demonstrado a excelência do crescimento da magnitude do distrito eleitoral e defendido a criação de um colégio eleitoral nacional único, Assis Brasil não o inclui em seus sucessivos projetos. Justifica tal procedimento em função das contingências decorrentes da magnitude continental do território brasileiro. Mas, muito provavelmente, o que estava em jogo eram questões de natureza política que o impediam de colocar em prática suas convicções teóricas.

As contingências do estado social, a circunstância geográfica, que por sua vez repercute de muitos modos interessantes na ordem imaterial, podem aconselhar o legislador a conformar-se com a necessidade de fazer o país representar-se por partes; mas a legislação deve tender sempre a vencer mais e mais estes obstáculos, caminhando para o ideal da unidade.

Ao formular o meu projeto de lei, cedendo ao império dessas idéias, inclinava-me a propor que se fizesse do Brasil um círculo único. Parece, e é realmente, injusto que, todos os representantes podendo decidir dos negócios de todos os estados da União, não seja lícito ao eleitor habitante de qualquer ponto do território nacional dar ou negar o seu assentimento à nomeação de qualquer deles. Deteve-me, a consideração da vastíssima extensão do nosso grande país. Preferi a representação por estados, não sem compreender que esta concessão é a jaça que aos meus olhos minguava um pouco o mérito do plano. (ASSIS BRASIL, 1931, p.194)

A alternativa apresentada por Assis Brasil, na inviabilização de seu projeto original, é tornar os Estados colégios eleitorais, solução que até hoje adotada e fonte das principais distorções apresentadas por nosso sistema eleitoral. Assis Brasil, entretanto ainda admitia a possibilidade de que cada um dos três estados com maior população e eleitorado (Bahia, Minas Gerais e São Paulo) se fundissem em circunscrições maiores, podendo ter cada uma dez ou quinze representantes.

Alguns desses Estados brasileiros encerram território e população mui extensos. O de Minas conta já certa de quatro milhões de habitantes. Os de São Paulo, Bahia e outros encaminham-se para igual prosperidade. Assim é que mesmo divididos para os fins eleitorais, ainda ficaria margem para a representação proporcional. (ASSIS BRASIL, 1931, p.201-202)

Assim, tornou-se necessário para Assis Brasil, na organização de seu sistema eleitoral, criar os critérios de representação para cada um dos Estados, bem como o total de representantes na Câmara dos Deputados. Ele realizou da seguinte maneira a divisão da representação por Estado:

Art. 3º Cada circunscrição eleitoral elegerá três (3) Deputados e mais os seguintes: Alagoas 8; Amazonas, 4; Bahia. 26; Ceará, 11; Distrito Federal, 10; Espírito Santo, 4; Goiás, 4; Maranhão, 7; Mato Grosso, 4; Minas Gerais, 37, Pará, 9; Paraíba, 9; Paraná, 6; Pernambuco, 19, Piauí, 5; Rio de Janeiro, 13, Rio Grande do Norte, 5; Rio Grande do Sul, 20, Santa Catarina, 6; São Paulo, 34; Sergipe, 4. Art; 4º O Território do Acre constituirá uma circunscrição especial e elegerá somente três (3) Deputados. (ASSIS BRASIL, 1931, p.268)

O critério utilizado para tal divisão obedecia aos seguintes princípios:

- a) um limite mínimo de três representantes por Estado;
- b) uma proporção de 150 mil habitantes por representante até o limite de 25;
- c) o número de cadeiras a mais para aqueles estados que ultrapassassem 25 representantes é resultante da “metade da diferença entre a quota aritmética (divisão do número de habitantes por 150 mil) e o limite máximo de (25 deputados).

Assis Brasil utiliza como critério para a repartição proporcional das cadeiras na Câmara, entre os colégios estaduais, a população de cada um dos estados, e não, como atualmente, o número de eleitores.

De outra parte, como mostra a Tabela 3, nota-se que existe uma clara desproporção na repartição das cadeiras entre os Estados. Desta forma, os estados mais desenvolvidos, urbanizados e populosos são nitidamente prejudicados:

Tabela 3 – Desproporcionalidade Distributiva das Cadeiras entre os Estados

ESTADO	CÂMARA DE DEPUTADOS	SENADO	POPULAÇÃO	NÚMERO DE CADEIRAS <sup>15</sup>
MINAS GERAIS	37	3	7.631.374	50,87583
SÃO PAULO	34	3	6.630.783	44,20522
BAHIA	26	3	4.232.450	28,21633
RIO GRANDE DO SUL	20	3	3.057.775	20,38517
PERNAMBUCO	19	3	2.959.284	19,72856
RIO DE JANEIRO	13	3	2.050.520	13,67013
CEARÁ	11	3	1¼662.863	11,08575
DISTRITO FEDERAL	¼0	3	1.506.506	10,04337
PARÁ	9	3	1.491.281	9,941873
PARAÍBA	9	3	1.368.030	9,1202
ALAGOAS	8	3	1.214.292	8,09528
MARANHÃO	7	3	1.173.595	7,823967
PARANA	6	3	1.011.635	6,744233
SANTA CATARINA	6	3	984.572	6,563813
PIAUI	5	3	834.573	5,56382
RIO GRANDE DO NORTE	5	3	764.571	5,09714
GOIÁS	4	3	737.858	4,919053
ESPÍRITO SANTO	4	3	688.086	4,58724
SERGIPE	4	3	556.161	3,70774
AMAZONAS	4	3	442.114	2,947427
MATO GROSSO	4	3	363.215	2,421433
TERRITÓRIO DO ACRE	3	0	116.286	0,77524

<sup>15</sup> Utilizando o critério puro da divisão da população por 150 mil, proposto por Assis Brasil.

Minas Gerais está sub-representado, com 13 representantes, São Paulo com 10 e a Bahia em 2. Já o Estado do Mato Grosso ganha um prêmio de 2 representantes, o Território do Acre, ganha mais 1 e Sergipe, 1 representante, também.

Assis Brasil (1931) justifica estas diferenças como uma forma de compensar estados marginalizados através da representação política. Seria uma espécie de justiça distributiva no quadro da representação política. Assim, afirma o autor:

A linguagem fria dos números, ainda esquece a discutibilidade da sua exatidão quando passados do abstrato para o concreto, não deve ser aceita sem atenção a outros elementos da categoria orgânica. Assim, o antecedente de se reconhecer um mínimo de representação aos Estados é digno de respeito. O seu espírito é compensar, até certo ponto, a inopia atual em povoamento de alguns Estados, entre os quais se encontram por uma espécie de sarcasmo, alguns dos maiores em extensão superficial. O seu projeto propõe a conservação dessa providência, como reforço à instituição do número igual de senadores, ou coisa que o valha.

[...] proponho na presente reforma uma inovação, que considero tão justificável [...] Não há verdade no paradoxo de que a proporcionalidade rigorosa conduz à desproporcionalidade virtual? Objetivando a hipótese, não seria abusar da proporcionalidade atribuir a São Paulo mais de 40 representantes e mais de 50 a Minas, enquanto Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Sergipe apanhassem, apenas 4 cada um, e algum, ainda, por muito fazer? Convenho em que a adição do número fixo atenua muito a situação [...] (ASSIS BRASIL, 1931, p.279)

Logo abaixo o autor afirma que:

[...] Dê-se número de 25 representantes, ao qual se somarão, além dos 3 fixos, mais metade da diferença entre a quota aritmética e o mesmo limite máximo. Esta última parte é de justificabilidade patente: no próprio encurtamento das representações excessivas deve haver proporcionalidade. (ASSIS BRASIL, 1931, p.280)

A limitação de um número mínimo e máximo por representação estadual é uma grave inconsistência no projeto de Assis Brasil. Com esta providência, os Estados com maior população e que são, coincidentemente, os mais desenvolvidos, urbanizados, modernos e industrializados, são extremamente prejudicados na representação na Câmara. Por outro lado, os que têm menor população e eleitorado, coincidentemente os mais atrasados, arcaicos, paroquialistas e oligárquicos, são sobre-representados.

Por outro lado, o teórico gaúcho demonstra admiração pelo sistema eleitoral da República de Weimar, onde estava estipulado um número uniforme de votos, previamente

fixado para eleger cada deputado federal em cada um e em todos os colégios estaduais, como coloca o autor:

Nos país da racionalização de todas as coisas, a Alemanha, acaba de quebrar-se a regra clássica da fixidez do número de representantes nos corpos legislativos. O que é fixo é apenas o quociente, e ainda este pode ser preestabelecido convencionalmente, sem atenção à concorrência atual de eleitores a cada ato eleitoral. **Quem tiver tal número será representante.** O corpo eletivo perde, assim, a sua rigidez em matéria de números e adquire elasticidade correspondente à afluência de votantes e à disciplina que os partidos observarem da suas forças. (ASSIS BRASIL, 1931, p.xx)

Mas Assis Brasil (1931) tem dúvida sobre a exequibilidade desta norma no Brasil, muito embora entenda a mais correta: “[...] poderia resolver, com justiça, ainda que certamente bem dura, a questão da distribuição de representantes pelos Estados. Mas... ficariam conformes os Estados que viessem a minguar ridiculamente os seus contingentes de legisladores?”

Segundo a fórmula de Assis Brasil (1983), os Senadores seriam eleitos pelos Deputados Federais e pela representação de cada estado, de forma proporcional. Desta forma, são acrescentados três ao número de deputados de cada estado; “[...] reconhecidos que fossem os poderes, cada representação estadual nomearia, por um processo favorável à proporcionalidade, os três de seus colegas que deveriam passar ao senado[...].” Para o autor, com este método de escolha dos Senadores, “[...] o senado poderá acompanhar exatamente a evolução da opinião; a representação poderá ser proporcional no senado, como na câmara, desaparecendo assim uma incongruência das instituições [...]” (ASSIS BRASIL, 1983, p.235-236)

Logo em seguida surge a questão assistida da construção de sólidas maiorias que possibilitem o governo sem sobressaltos. Assim, “[...] a opinião deixará de correr o risco de exhibir-se em contradição consigo mesma, apresentando duas, e mesmo três maiorias absolutas simultâneas.” (ASSIS BRASIL, 1931, p.238)

Segundo Tavares (2005), este é um dos elementos mais frágeis e problemáticos do projeto de Assis Brasil. Esta forma encontrada por Assis Brasil de composição do Congresso, em uma análise rigorosa, não se constituiria nem como unicameral nem como bicameral, mas *híbrido*, seguindo a nomenclatura utilizada por Lijphart (1989). Em um Congresso híbrido, a Câmara Alta é constituída por elementos da Câmara Baixa, escolhidos por seus próprios membros. Segundo Tavares, este mecanismo desvirtua a função da câmara alta – representação dos estados –, ficando a câmara baixa com representação proporcional dos cidadãos. Desta forma, cada uma das duas câmaras deveria ser eleita através de um processo eleitoral independente.

#### **4 REPRESENTAÇÃO E GOVERNO: entre os direitos dos cidadãos e o interesse do estado**

**JE PENSE, COMME VOUS, QUE LA QUESTION  
ÉLECTORALE DOIT ÊTRE RÉGLÉE EM PARTANT DE  
DEUX PRINCIPES: LES DROITS DES CITOYENS ET  
L'INTERÊT DE L'ÉTAT. C'EST LE CONTENU ESSENTIEL  
DU CHAPITRE QUE VOUS NOUS AVEZ LU EM FACE DE  
CHAINE DU MONT-BLANC<sup>16</sup>**

Assis Brasil foi o principal arquiteto do Código Eleitoral promulgado em 1932. Entretanto, o projeto final, defendido na 4ª edição do *Democracia Representativa*, apresentou outras duas versões, em 1897 e 1927. Segundo Tavares (2005), o projeto de Assis Brasil instituía uma série de fundamentais avanços, mas não um sistema estritamente proporcional. O pensador gaúcho defendia um sistema misto que combinava – em distritos de alta magnitude, os estados da federação, e em dois turnos simultâneos – eleição proporcional no primeiro turno e por quociente, e eleição majoritária, por lista, no segundo turno.

No primeiro turno, o eleitor votava em um único candidato, cujo nome se encontrava acima da lista e dela separado, sendo eleitos, independentemente dos partidos, todos os candidatos que obtivessem o quociente, que constituía assim o requisito de ingresso na Câmara.

No segundo turno, o eleitor votava em uma lista que, registrada logo abaixo do candidato proporcional, poderia conter tantos candidatos quantos quisesse, até o número de cadeiras que coubesse ao distrito, sendo eleitos, segundo o método majoritário e na ordem de votação pessoal de cada um, tantos candidatos quantas fossem as cadeiras da Câmara que, cabendo ao distrito, não tivessem sido ocupadas pelo quociente, isto é, pelo processo proporcional.

Assis Brasil apresentou à Câmara dos Deputados, no dia 19 de agosto de 1893, projeto de emenda à então lei eleitoral assim redigido:

---

<sup>16</sup> Carta endereçada a Joaquim Francisco de Assis Brasil por E. Naville, de 27 de agosto de 1894.

A lei n. 35 de 26 de janeiro de 1892 será executada com as seguintes alterações:

Art. 36. Com seus parágrafos, - substitua-se pelo seguinte:

Art. Para as eleições de Deputados, cada Estado da União constituirá um distrito eleitoral, equiparando-se para tal fim aos Estados o Distrito Federal.

§ 1. Cada eleitor votará em uma mesma cédula, em um só nome e, logo abaixo, e separado por um traço bem visível, em tantos nomes quantos quiser, até o número de deputados a eleger pelo seu distrito eleitoral.

§ 2. Os nomes colocados no alto de cada cédula, e antes do sinal referido no parágrafo antecedente, considerar-se-ão votados no primeiro turno; os que vierem depois se dirão votados no segundo turno.

§ 3. Reputar-se-ão eleitos os cidadãos que houverem obtido, no primeiro turno, número de votos pelo menos igual ao quociente que resultar da divisão do número total de eleitores, que tiverem votado em algum nome, pelo número de deputados a eleger, desprezadas as frações.

§ 4º Não alcançando o número de eleitos no primeiro turno ao número de Deputados a eleger, considerar-se-ão eleitos os mais votados no segundo turno, até o preenchimento de todas as vagas do primeiro.

§ 5º Se o nome do cidadão votado e eleito no primeiro turno for repetido no segundo, não será considerado na apuração deste último.

§6º Quando a eleição for de um ou dois Deputados, cada eleitor votará em um só nome considerando-se eleito o mais votado ou os mais votados. . (ASSIS BRASIL, 1931, p. 177)

O anteprojeto apresentado, em 1931, é basicamente o mesmo. Como o anterior, adota a representação por estado e o escrutínio por lista em dois turnos simultâneos. Além disto, o eleitor segue escrevendo numa cédula, a relação dos candidatos em que votava. Uma única diferença: é solicitada a legenda partidária, no caso de o candidato pertencer a um partido.

Vejamos abaixo alguns pontos fundamentais de seu anteprojeto:

Art. 7º: No escrutínio, o primeiro nome de cada cédula será considerado votado em primeiro turno, para Deputado; os dois seguintes também em primeiro turno, para suplentes de Deputados; todos os outros em segundo turno para Deputados.

Art. 8º Considerar-se-ão eleitos os candidatos a Deputados e Suplentes que no primeiro turno obtiveram número de votos igual ou superior ao quociente da divisão do número de votos válidos da circunscrição pelo número de elegendos, desprezadas as frações.

Art. 9º Na apuração se tomará nota dos votos que sobraem, depois de preenchido o quociente em relação a cada candidato eleito em primeiro turno, e se adicionarão aos dos candidatos mais votado em cédulas que contenham a mesma legenda, também em primeiro turno,

e que não tenha atingido o quociente, e se declarará eleito se, com essa adição, o atingir.

§ 1º Se ainda sobraem votos dados a suplentes se transferirão do mesmo modo.

Art. 10º Se o número de eleitos for inferior ao de elegendos, considerar-se-ão eleitos Deputados os candidatos mais votados no segundo turno, até ficar preenchido o número de elegendos.

Chama a atenção que, entre o primeiro e o segundo anteprojeto, Assis Brasil introduz uma mudança fundamental. Adota uma nova fórmula de aproveitamento dos votos sobranes daqueles que obtiveram o quociente eleitoral; esses votos são transferidos aos candidatos mais votados **do mesmo partido**. Por outro lado, como veremos adiante, hesita em colocar em prática o cociente partidário.

Para o teórico, existem quatro condições essenciais para o bom funcionamento de um sistema eleitoral: a) ser o mais simples possível (esta condição estriba a idéia científica de que, sendo o organismo eleitoral o mais rudimentar da série de organismos políticos, deve ser também o menos complexo, para corresponder aos seus fins); b) assegurar a toda a opinião que tiver atingido uma extensão considerável, relativa representação na legislatura; c) garantir à opinião que demonstrar ser a da maioria, condições de perfeita estabilidade; d) ser inteiramente incapaz de proporcionar aos falsificadores de eleição, meios legais de fraude, tornando ao mesmo tempo menos provável o emprego da violência e da fraude extralegal.

Para Assis Brasil (1931), seu projeto contemplava estes três pré-requisitos. O primeiro, o da simplicidade, estaria plenamente satisfeito, fundamentalmente pela inovação da realização de dois turnos em uma mesma cédula e no mesmo dia. Por outro lado, não exige o cálculos complexos para que os candidatos tenham idéia de suas forças, bastando “[...] possuírem o que já tem – um mapa dos elementos de que podem dispor em cada localidade, somá-los e dividi-los pelo número que aproximadamente tem de ser o quociente eleitoral.”

O segundo elemento também estaria contemplado. Para o autor, toda a opinião que tiver condições de angariar o número de votos necessários para preencher o quociente eleitoral, será representada.

Aceitando como base para que uma opinião se faça ouvir na representação o quociente eleitoral, ninguém poderá evitar que o partido que contar com ele dê no primeiro turno os votos indispensáveis ao seu candidato, ou candidatos, conforme o número de vezes que poder inteirar aquele quociente. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 180)

Já a terceira condição também está plenamente preenchida. A criação de uma necessária maioria com força para “animar um governo desembaraçado de mesquinhas preocupações da própria conservação”. Para mostrar como o seu sistema eleitoral previa a formação de uma sólida maioria capaz de sustentar um governo, Assis Brasil coloca uma possibilidade extrema:

Suponhamos a pior das hipóteses do meu sistema – a hipótese de haver a maioria, por engano de cálculo, ou pela disseminação de forças de que todas as maiorias estão ameaçadas, para dar pasto às inúmeras pretensões que no seio delas borbulham, suponhamos, digo, que dispersou de tal modo os seus votos no primeiro turno – que não elegeu um só deputado. Pois bem; ainda nesse caso, a verdade da representação há de manifestar-se, como vou mostrar: a soma de todos os quocientes da minoria não ser igual a metade do divisor, isto é, da quantidade total de representantes a eleger por uma dada circunscrição; por conseguinte haverá, para serem preenchidas no segundo turno, vagas em número superior ao dos Deputados eleitos no primeiro por todas as minorias; ora, como no segundo turno o escrutínio é de lista e se reputam eleitos os mais votados, até o preenchimento das vagas do primeiro, seguir-se-á que os candidatos da maioria serão os únicos favorecidos. Assim é que nem os erros da própria maioria poderão falsear substancialmente o resultado da eleição, fazendo com que o país seja representado por minorias.

[...] todos os votos desperdiçados no primeiro turno serão aproveitados pela maioria no segundo, nesse reforço tem ela, não só uma garantia mais contra os azares do número, como seguro elemento de confiança, que a dispensará de fazer tricas, sofismas, ou violências, para se avolumar. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 181-182)

Por último, o quarto pré-requisito está contemplado, visto que o sistema não dá ocasião à fraude, porque não cabem nele sutilezas, como as do voto limitado<sup>17</sup> e outras; também exclui a necessidade da violência. Assis Brasil entende que, por propiciar o mecanismo para representação das minorias, pela força da lei, impediria a busca desta representação por meios irregulares.

Em seu sistema eleitoral, existe um núcleo essencial. Trata-se de dois pontos fundamentais que deveriam ser cumpridos. De um lado, é necessário assegurar a representação legislativa do maior número de partidos minimamente relevantes – o quociente eleitoral seria a medida desta relevância, que funciona como cláusula de ingresso ou exclusão dos partidos e dos candidatos no parlamento. Como coloca o autor:

Antes de tudo, e não tendo em vista senão o mais elementar espírito de justiça parece claro que a maioria dos eleitores deve fazer a maioria dos representantes, mas não a unanimidade da representação. Se esta representação é nacional e não de um partido, ela deve refletir, tanto quanto possível, como hábil miniatura, a situação geral, a soma das opiniões do povo que compõe a nação. (ASSIS BRASIL, 1931)

Por outro lado, um sistema eleitoral deve prover no corpo de representantes uma maioria extensa, sólida, de um único partido, com capacidade de deliberar e legislar, fundamentalmente de sustentar de forma permanente o governo. Assim, como coloca Assis Brasil (1931, p. 146):

O que a justiça e a utilidade pública reclamam não é precisamente que as opiniões se representem proporcionalmente ao número de adeptos, nem mesmo que todas as opiniões estejam presentes na legislatura; por mais que cada facção se julgue portadora única da verdadeira fórmula de salvação pública, a experiência bem nos mostra que a pátria não corre grande perigo pela ausência de qualquer delas no parlamento. No caso presente o que a justiça e a utilidade pública pedem não é realmente que se dê audiência na legislatura a todas as opiniões em oposição: a justiça exige que a lei *faculte* a toda a opinião chegada a certo grau de ponderação um meio legal de se fazer representar, mas não ofenderá a justiça com o fato de os portadores de

---

<sup>17</sup> O decreto nº 2675 de 20 de Outubro de 1875, conhecido como Lei do Terço, reformou a legislação eleitoral. As eleições continuaram sendo indiretas, em dois graus, porém deixaram de ser por distrito, voltando a ser por província. Por esta lei, o partido vitorioso somente poderia preencher dois terços dos cargos eletivos. O resto, isto é, o terço que faltasse seria preenchido pela minoria, ou seja, o partido que tivesse obtido menos votos.

tal opinião, por culpa sua, deles, não se terem aproveitado do ensejo; e a utilidade pública nos conduz a proclamar duas necessidades, a de fazer sair da eleição, naturalmente, sem emprego da violência ou fraude, nem das mesmas chicanas que acobertam, **um instrumento de governo, sólido, forte e capaz de cumprir livre e integralmente o seu destino – e a de evitar o abatimento das opiniões em minoria, ou a sua pernicioso irritação, pela impossibilidade insuperável de se fazerem ouvir na representação nacional.**

Em vista disto, a preocupação maior do legislador é tornar possível a criação de uma maioria que tenha as condições necessárias para sustentar o governo. Por outro lado, Assis Brasil, preocupa-se, certamente embasado na experiência vivida na vigência do autoritarismo castilhisto, com a legitimidade moral desta maioria:

Para conseguir esses resultados é necessário que o processo eleitoral aceito não seja arquitetado debaixo da exclusiva preocupação de dar representação exatamente proporcional às minorias; deve também ter em vista dar nascimento a uma maioria respeitável, não só pelo número, como também pela legitimidade dos meios por que for conseguida. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 147)

Sendo assim,

[...] o ideal, quanto a maioria, é tirar da eleição tais elementos de vida e resistência que lhe permitam desempenhar as suas importantes funções ao abrigo de triviais eventualidades, e para isso duas condições são essenciais: 1º número suficiente de representantes; 2º que esse número não fosse obtido por meios que lhe roubassem em prestígio o que conquistou em volume. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 147)

No seu anteprojeto de 1931, o art. 10 é o que ficaria responsável por esta engenharia eleitoral: “Art. 10º Se o número de eleitos for inferior ao de elegendos, considerar-se-ão eleitos Deputados os candidatos mais votados no segundo turno, até ficar preenchido o número de elegendos.” (ASSIS BRASIL, 1931, p. 270)

É interessante a visualização da justificação que Assis Brasil dá para este artigo:

É a consagração do classicamente chamado escrutínio de lista, que nesta concepção eleitoral representa a principal garantia contra o absurdo, possível em todos os outros planos proporcionalista – de a maioria do eleitorado fazer a minoria da representação, ou (que é virtualmente o mesmo) sair da prova eleitoral a mesma maioria tão

diminuída e combatida que não possa desempenhar integralmente o seu destino. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 291)

Mais adiante, ele reafirma os seus propósitos proporcionalistas:

Vários estadistas de valor, insuspeitos de infidelidade à democracia, entre os quais avulta Gambetta, tem reclamado o escrutínio de lista, como condição de existência de maioria suficientemente forte para permitir ao governo a tranqüilidade e a confiança à sua vida normal e fecunda. **Estes estadistas estão com a verdade, mas não com a verdade inteira.** Se o escrutínio de lista imperar em absoluto, as opiniões em minoria ficarão mais ou menos privadas de representação, com todos os males conseqüentes, entre os quais aparecerá o próprio da falta de tranqüilidade dos governantes. **A lista só é legítima e benéfica depôs de se ter oferecido às minorias, pelo voto uninominal e o quociente, a possibilidade real e honesta de tirarem as suas quotas de representação.** (ASSIS BRASIL, 1931, p. 291)

Segundo Assis Brasil, a inovação de seu sistema é esta dupla possibilidade de assegurar voz às minorias: com a justa proporcionalidade, e com a criação de uma maioria sólida. Para Assis Brasil (1931), isto não é “ecletismo puro”, mas a “harmonia de dois princípios”. Assim ele afirma que: “Os resultados culminantes que se buscam em uma eleição devem ser, como ficou dito: 1º constituição de um instrumento digno da função de deliberar (maioria); 2º possibilidade de representação das várias opiniões em oposição (minorias).”

Assim, a presença fundamental da maioria no legislativo implica a necessidade de que ela seja sobre-representada, e isto vai se dar através de um “prêmio de maioria”. No segundo turno de seu sistema eleitoral, em dois turnos simultâneos: as cadeiras não ocupadas no primeiro turno pelo quociente eleitoral, serão preenchidas, pelo método majoritário no segundo turno.

Desta forma, Assis Brasil defende a idéia de que um sistema eleitoral deve dar conta de dois aspectos fundamentais: por um lado, deve prover **justiça**, ou seja, a representação proporcional deve ser um mecanismo de representação da diversidade societária; e, por outro, deve ser um instrumento de **utilidade**, qual seja, deve ser um instrumento de criação de uma sólida maioria, capaz de sustentar e orientar governos.

A maioria prepondera de direito nas deliberações e tem a responsabilidade do que liberar; depois de haver assegurado a todas as opiniões aptas meios seguros de se fazerem representar, ela fica livre para cuidar de si e rodear-se das condições indispensáveis ao desempenho da sua missão, e, entre essas condições, já ficou demonstrado que o número é das mais essenciais. Sistema eleitoral que não facilitar o cumprimento, será incompleto e vicioso; cuidará somente da representação das opiniões (que, aliás, é sempre impossível realizar em proporção matemática), deixando esquecida a primeira exigência para a proficuidade dos corpos legislativos: aptidão para serem órgãos do poder público. Nesse particular é que o leitor encontrará alguma originalidade no sistema eleitoral que eu proponho. Eu próprio vejo o seu mérito principal nessa originalidade. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 151)

Convém afirmar, também, que a existência desta maioria parlamentar, que o sistema eleitoral deve engendrar, defendido por Assis Brasil, deveria ser proveniente de uma maioria de um único partido, pois, para Assis Brasil, as coligações parlamentares de sustentação de governo ou de oposição, tanto no presidencialismo como no parlamentarismo, são imorais e fragilizam a causa que defendem, tanto a oposição como o governo

Ficam também sem objeto, em presença de uma numerosa maioria, essas imorais coligações que a intriga parlamentar engendra para derrubar situações, só com o fim de satisfazer à fátua vaidade de seis ou sete cobiçosos de pastas ministeriais. Essas maiorias artificiais, provenientes de coligações são a lepra dos governos representativos; nos presidenciais, situações irritantes, de que não raro, como remate do conflito entre o legislativo e o executivo, surgem os golpes de estado. O seu fruto é sempre a instabilidade do poder pública, a perturbação do progresso. (ASSIS BRASIL, 1931)

Não deixa de ser interessante esta visão de dualidade que Assis Brasil enfatiza na representação política. Sartori, muitos anos mais tarde, vai postular as mesmas posições defendidas pelo pensador gaúcho. Quando se refere aos corpos representativos, Sartori (1968, p. 467 apud TAVARES, 2005, p. 100) defende que:

Além de representar os cidadãos eles também os governam. Os parlamentos atuais possuem as duas faces de Janus: representam os cidadãos frente ao Estado e o Estado frente aos cidadãos. Claramente, um parlamento não pode adquirir sua função moderna, que consiste em governar, sem mudanças em sua primeira função, a de representar. A um corpo representativo que se inseriu no interferir do Estado deve ser permitida a discrição que o habilita a agir pelo estado.

Neste sentido, tanto Assis Brasil quanto Sartori colocam-se diante de um dilema, e de uma escolha inevitável: GOVERNAR OU REPRESENTAR.

Sartori (1968, p. 469 apud TAVARES, p. 100-101), em outra passagem, assinala que:

Qualquer que seja a terminologia, o ‘governo representativo’ põe um problema que possui duas faces: governar e representar. O tipo inglês (e norte-americano) de sistema político maximiza o requisito de governar, enquanto o tipo francês (e continental) tem maximizado o requisito de espelhar. Certamente, em alguns países encontra-se uma combinação mais balanceada de governo eficiente e representação representativa (por exemplo, nos países que possuem ao mesmo tempo representação proporcional e um número relativamente limitado de partidos, digamos três a cinco). Os sistemas de representação pertencem a dois principais modelos, originados na Inglaterra e na França. O tipo inglês de sistema representativo é baseado no sistema de representação eleitoral de pluralidade em distrito uninominal, que permite pouca escolha eleitoral e favorece, portanto, um sistema bipartidário, enquanto o tipo francês é baseado em sistemas proporcionais de representação eleitoral e, portanto, facilitam sistemas multipartidários. O tipo inglês sacrifica a representatividade do parlamento à necessidade de um governo eficiente, enquanto o tipo francês sacrifica o governo eficiente à representatividade do parlamento.

E conclui, afirmando que:

[...] do ponto de vista da engenharia institucional permanece o fato de que não podemos construir um sistema representativo que maximize ao mesmo tempo a função de governar e a função de espelhar. [...] Em última instância uma escolha deve ser feita entre a representatividade e a eficiência do governo. (SARTORI, 1968, p. 469, apud TAVARES, 2005, P. 101

Assis Brasil, da mesma forma, admitia a necessidade de uma escolha entre as funções governativas e representativas da representação política. Por outro lado, afirmava que o sistema eleitoral que absolutizasse um dos objetivos – prover a sustentação política da diversidade de partidos –, deixando o outro de lado – assegurar a existência de uma maioria congressual ampla e sólida –, iria produzir um corpo legislativo débil, incapaz de sustentar um governo.

Neste sentido é que o seu dilema encontra-se na necessidade do sistema eleitoral cumprir os dois fins, preconizados por Sartori. Assis Brasil (1931) avalia que, bem ao

contrário do que ocorre na França ou na Inglaterra, onde suas elites políticas são constringidas a optar entre um modelo de representação política que priorize um de seus extremos – GOVERNO OU REPRESENTAÇÃO –, o desafio do sistema eleitoral a ser criado no Brasil é o cumprimento destes dois pólos: a criação de um governo e de uma ordem política estável, fundados em uma sólida maioria parlamentar da mesma forma estável e, de forma concomitante, um sistema eleitoral que permitisse ao Parlamento o refletir em sua composição, o mais fielmente possível, a correlação e a composição de forças do eleitorado, isto é, utilizando-se do quociente eleitoral, chegar ao peso relativo de cada uma das tendências, interesses específicos e projetos que compunham a sociedade brasileira.

A necessidade de criação de instituições políticas originais, que Assis Brasil tanto ressalta no conjunto de sua obra, mostra que ele estava consciente de estar diante de uma sociedade atrasada, com baixíssimo índice de desenvolvimento político, pouco integrada e sem nenhuma tradição societária. O papel de sua engenharia política é o de criação de estabilidade governamental e da possibilidade de garantir a representação política.

Pelo que respeita a exata proporção, já mostrei que é matematicamente irrealizável (a representação), como regra. É uma preocupação platônica de políticos oposicionistas de índole ou de profissão que foi recolhida por escritores imparciais sem maior exame. A proporcionalidade deve interessar-nos, mas não a devemos ter mo idéia fixa e condição *sine qua non*. O meu sistema, como se vai ver, respeita-a quanto possível, mas, ao passo que para Mr. Hare e seus sustentadores ela é o eixo de toda a concepção, para mim o objeto essencial é duplo: a lei deve afiançar *possibilidade* de representação a toda opinião que mostrar haver atingido certa ponderação (quociente) e deve oferecer à opinião que houver de assumir a responsabilidade das deliberações um instrumento capaz, isto é, uma sólida maioria, que lhe permita corresponder a seus fins. Os sufrágios dispersos, ou sobrantes, que o sistema de voto transferível atribui ao mais votado, sejam de que partido forem, ou ao suposto partido dos independentes, eu os inutilizo e faço prevalecer para eles o escrutínio de lista, que deve robustecer a maioria. (ASSIS BRASIL, 1931, p. 172)

Assim, Assis Brasil, diante da escolha trágica entre Representar ou Governar, opta pela governabilidade. O propósito de governabilidade implica na necessidade do fortalecimento da maioria. Isto será obtido com o “Prêmio da maioria”, no segundo turno

simultâneo de seu sistema eleitoral. Assim, as forças políticas que não tiverem condições ou competência para fazer valer o seu número e transformá-lo em quociente eleitoral, ou aquelas que excederem o quociente, darão lugar a uma maioria que se favorecerá desta falha ou deste excesso. Assim,

[...] cada opinião tem direito a tantos representantes vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger; as forças que se perderem, por não alcançarem o quociente, ou por excederem dele, aumentarão aquela a que tiver de incumbir o poder de deliberar. (ASSIS BRASIL, 1931)

Com o fortalecimento das maiorias parlamentares, pensava Assis Brasil, torna-se possível para os órgãos de representação constituírem-se como órgãos do poder público, pois além de cuidarem da representação, ficará favorecido o exercício de governo.

#### ***4.1 A Crítica ao Sistema Eleitoral de Assis Brasil***

As críticas ao projeto de Assis Brasil dirigem-se basicamente à ausência do quociente eleitoral, o que faz com que seu objetivo proporcionalista fique manchado.

Deste modo, para Kinzo (1980), a preocupação maior do pensador seria a pura e simples extinção do sistema distrital, com a reintrodução da votação por estado. Segundo a autora, a representação proporcional, em Assis Brasil, fica para um segundo plano. No sistema eleitoral híbrido, como vimos, entre o proporcional e o majoritário, ao fator proporcional é dado pouco relevo. Kinzo (1980) afirma que isto se dá porque: quociente eleitoral se aplica apenas para os que encabeçam a lista de nomes de cada cédula, no primeiro turno.

Não existe, neste primeiro turno, nenhum mecanismo que aproveite os votos dos candidatos que tenham ultrapassado o quociente eleitoral, ou que não atingiram, em favor da

representação partidária. Ou seja, Assis Brasil não trabalha, em seu anteprojeto, com o quociente partidário<sup>18</sup>.

Tavares (2005) também acentua a questão negativa da falta de um quociente partidário nos projetos de sistema eleitoral do teórico, e estranha esta carência no seu projeto, visto que na quarta edição de *Democracia Representativa*, o autor defende com “clareza e precisão” a importância do cociente partidário na lógica da representação proporcional:

O critério do cociente, isto é, o reconhecimento do direito de cada associação partidária a um número de representantes igual ao resultado da divisão do eleitorado concorrente pelo número de elegendos, e tantas vezes quantas demonstrar essa quantidade, tornou-se o fundamento primário de todo o sistema que prezar de racional. (BRASIL, 1931, p. 174)

Porém, na mesma nota, demonstrando que Assis Brasil não está plenamente seguro em adotar o quociente partidário, assinala que:

O mal tem consistido em que quase todos eles (sistema eleitorais) se preocupavam exclusivamente com a proporcionalidade aritmética, ou numérica, na representação. Esta é impossível de ser obtida, nem é racional, nem seria conveniente, como observo em mais de uma passagem deste livro e como ainda terei de observar. (BRASIL, 1931, p. 174)

Já Kinzo (1980) afirma que a proposta de Assis Brasil tinha como objetivo assegurar uma representação consistente à bancada majoritária. Por outro lado, a autora alerta que, já no primeiro turno, no anteprojeto de 1931, a fórmula de Assis Brasil desfavorecia os candidatos minoritários. Isto ocorria porque, ao não utilizar o quociente partidário na determinação do número de eleitos em cada partido, usando os votos sobranes daqueles que ultrapassam o quociente eleitoral, “[...] não são aproveitados ou transferidos os votos obtidos por aqueles que não atingiram este quociente[...].” Desta forma, a maioria está duplamente assegurada. Para exemplificar sua tese, a autora faz uma simulação:

---

<sup>18</sup> A autora justifica a pouca preocupação de Assis Brasil com quociente partidário com a inexistência de uma estrutura partidária nacional e a então vigência de partidos estaduais.

Digamos que para o preenchimento de 20 vagas a deputado numa circunscrição eleitoral, tenha concorrido candidatos de quatro partidos e votaram 500 mil eleitores. O quociente eleitoral, que é a divisão dos votos válidos pelo número de vagas, é portanto de 25 mil votos.

Utilizando-se da transferência dos votos sobrantes dos *candidatos que atingiram* o Q.E., temos o seguinte resultado: o partido A elegeu no primeiro turno 10 deputados; o partido B - 4 deputados; o partido C - 2; e partido D - 1 deputado. Portanto, neste turno, o partido A, com 50% dos votos, conseguiu 50 % da representação, o partido B com 24% dos votos, conseguiu 50% da representação, o partido B com 24% dos votos obteve 20% das vagas, o partido C como 16% da votação obteve 10% e o partido D com 10% de votos obteve 5% da representação. (Kinzo, 1980)

**Tabela 4 – Transformação de Votos em Cadeiras Parlamentares**

CANDIDATO	Votação no partido (por mil)			
	A	B	C	D
1º	45 x	40 x	30 x	25 x
2º	40 x	30 x	25 X	20 XX
3º	35 X	25 x	15 xx	5
4º	35 x	15 x	10	
5º	25 x	10		
6º	22 x			
7º	21 x			
8º	15 x			
9º	8 x			
10º	4 x			
<b>TOTAL</b>	<b>250</b>	<b>120</b>	<b>80</b>	<b>50</b>

Enfim, conforme a autora, a fórmula proposta por Assis Brasil beneficia sobremaneira a maioria, visto que desfavorece a minoria no primeiro turno. Deste modo, como sobram mais vagas a preencher no segundo turno, assumidamente majoritário, o processo sobre-representa o partido mais forte. Segundo Kinzo (1980), a fórmula de Assis Brasil é ainda menos proporcional que a lei Agamenon de 1945, que atribuía ao partido mais forte as vagas não preenchidas, de acordo com o quociente partidário.

Cabral (1929) deixa claro que o sistema peca por sacrificar demasiadamente a representação das opiniões em minoria aos interesses da maioria. Para o autor, o sistema “[...]”

já está ele atrasado em comparação com outros mais modernamente sugeridos, e até postos em prática, para garantir às ditas opiniões uma representação, independente do estreito e rígido limite do quociente eleitoral.” (CABRAL, 1929, p. 36)

Cabral coloca, como exemplo hipotético, um distrito como o da então capital federal (Rio de Janeiro), onde quatro partidos tenham como votação total 38.000 para a escolha de 10 deputados. O quociente para a eleição dos primeiros nomes das listas será 3.800. Se os partidos A, B, C e D contarem com os seguintes número de eleitores, respectivamente – 16.000, 12.000, 6.000 e 4.000, afirma Cabral que termos a seguinte quociente para cada um dos partidos:

$$16.000/3.800 = 4, \text{ restando } 800$$

$$12.000/3.800 = 3, \text{ restando } 600$$

$$6.000/3.800 = 1, \text{ restando } 2.200$$

$$4.000/3.800 = 1, \text{ restando } 200.$$

Por outro lado, o objetivo de Assis Brasil, muito embora em contradição com os objetivos proporcionalistas de seu sistema eleitoral, era o de controlar os pretensos problemas ocasionados pelos sistemas eleitorais proporcionais “puros”, como o da condução ao multipartidarismo, que gera a fracionalização eleitoral e partidária e estas, finalmente, como produtoras de instabilidade política.

O receio de Assis Brasil em adotar um verdadeiro sistema de representação proporcional no Brasil com, segundo ele, a conseqüente instabilidade política, foi desmistificado com a continuidade das pesquisas em ciência política. Santos (1987), por exemplo, acentua a relação positiva que existe entre representação proporcional e multipartidarismo. Por outro lado, questiona a relação direta entre representação proporcional e instabilidade política/fragmentação:

Quando se aponta para a suposta vulnerabilidade dos sistemas de representação proporcional, o que os advogados dos sistemas

majoritários querem sugerir é bem mais do que a relação entre representação proporcional e multipartidarismo – o que sabemos instintivamente ser correto –, mas a existência de uma associação entre multipartidarismo e fragmentação – o que, como se viu não é sempre o caso – e, sobretudo, uma associação entre fragmentação e instabilidade política. Evidências internacionais, contudo revelam que não existe relação entre fragmentação e instabilidade. De 19 países de democracia estável, 11 apresentam um índice médio de fragmentação acima de 80, que é o patamar em que se encontra o Brasil. (SANTOS, 1987, )

Assis Brasil, diante da escolha trágica entre a eficiência governativa e a representação efetiva de todos as tendências e projetos em que está decomposta o conjunto da sociedade, optou pela primeira alternativa. Assim, a aposta de Assis Brasil na criação de uma maioria parlamentar de um único partido só seria possível através de uma “maioria manufaturada”, no termo criado por Rae (1967).

## 5 CONCLUSÃO

Assis Brasil dialoga com seus contemporâneos, mas fundamentalmente com seus pósteros. As questões propostas por ele, relativamente à representação política, respondem às inquietações de sua época, mas ajudam, sobremaneira, a responder aos problemas da atualidade. Em função disto, o pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil continua perturbadoramente atual.

Como montar um governo sólido? Quais os custos e benefícios produzidos pela representação majoritária e representação proporcional? Presidencialismo ou Parlamentarismo? Quais os fatores que proporcionam a estabilidade política e quais levam à anomia? Deve-se enfatizar a representação ou a governabilidade? Qual deve ser a natureza da representação política? Qual a importância da extensão do círculo eleitoral? Qual a viabilidade de um círculo eleitoral único no Brasil? Todas estas questões foram debatidas por Assis Brasil e ainda hoje estão na pauta da ciência política. Alguns destes pontos foram respondidos e já são unânimes; outros, no entanto, ainda estão na ordem do dia, proporcionando intensos debates.

Objetivou-se, com este trabalho, a análise do pensamento político de Joaquim Francisco de Assis Brasil, enfatizando as questões relativas à discussão sobre representação política. Paralelamente a esta temática de fundo, havia a proposta de apresentar o posicionamento do autor quanto à natureza do mandato parlamentar; com sua defesa do mandato virtual, sua defesa da extensão do círculo eleitoral e o seu posicionamento francamente favorável à representação proporcional.

Para tanto, centrou-se a análise, fundamentalmente na produção teórica de lado, por enquanto, a extensa e fundamental militância política de Assis Brasil. Foram utilizados seus dois livros fundamentais: *Democracia Representativa do Voto* e *Modo de Votar*, edição de

1931 , nos quais o autor expõe sua concepção de representação política, e o seu discurso de lançamento do Partido Republicano Democrático, proferido em Santa Maria, no dia 20 de setembro de 1908, editado sob o nome de: *Ditadura, Parlamentarismo, Democracia*, em que é apresentada sua visão a respeito da democracia e da política em geral.

Para Assis Brasil, a natureza da democracia moderna é essencialmente representativa. Assim, ele considerava a antiguidade clássica como um período rudimentar da democracia, no qual os povos se reuniam e, direta e soberanamente, decidiam os destinos da república.

Como seu juízo franco, Assis Brasil (1908, p. 28-29) afirmava que o povo é “[...] material e incapaz de exercer o governo diretamente. Ele só pode escolher representantes, e o elemento determinativo desta escolha é a confiança política.”

Esta noção da incapacidade do povo para exercício do governo indica que, para o pensador gaúcho, apenas as elites políticas têm a capacidade para a realização do fim último da política – a produção do consenso e da acomodação.

Esta noção nos leva à discussão empreendida por Tsebelis em seu livro *Jogos ocultos*. Este autor mostra que existem duas possibilidades do ator político se comportar diante de “[...] uma série de decisões apresentadas de maneira seqüencial [...]” (TSEBELIS, 1998) Ele pode se comportar diante de cada uma delas como se fosse um fato isolado. Neste caso, escolhe sempre a solução de sua preferência. No outro caso, o ator visualiza todo o processo, encarando-o como uma sucessão de fatos não isolados. Nestas situações, a decisão isolada não é a mais importante, o que é fundamental é “[...] a escolha de um caminho para chegar ao resultado final.” (TSEBELIS, 1998) O que as lideranças políticas ambicionam é a construção de um resultado consensual, com a preservação da inteireza do sistema político. Sendo assim, as bases são inevitavelmente polarizadas, e as elites apresentam comportamento contemporizador. Assis Brasil é um contemporizador por excelência.

A concepção do pensador sobre a natureza da democracia moderna, Tavares (2005), acompanha o sólido consenso dentro da teoria política ocidental, liderado fundamentalmente pela “antropologia” de Hobbes, Hume e Kant:

Neste sentido, segundo Assis Brasil, antecipando a teoria das elites, o governo sempre será exercido por algum tipo de elite. Como afirma em *Ditadura, Parlamentarismo, Democracia*:

A realidade sobre a direção social é que cada povo é governado, ou dirigido, por uma minoria inteligente. O que importa saber é se essa minoria se institui por si mesma, por algum meio ilusório de nomeação popular, ou por legítima representação do povo. Importa ainda saber como *opera* essa minoria direto, se enfeixando os poderes em uma só autoridade, ou dividindo as funções de modo a evita o desequilíbrio pelo crescimento exagerado de um órgão com o aniquilamento dos outros. (ASSIS BRASIL, 1908, p. 30)

A política, para o autor, é o esforço de acomodação de interesses divergentes e forma de resolução pacífica de conflitos. Para a realização deste propósito, a representação proporcional assume papel preponderante, visto que, ao contrário da representação majoritária, em que a possibilidade do aforismo “*the winner takes all and the loser loses al*,” está sempre presente. E, por isto, como afirmava Assis Brasil (1931, p. 113), “[...] privada de representação, qualquer parcialidade digna de obtê-la [...]”, a possibilidade de instabilidade institucional está sempre presente, pois a minoria, desprovida de representação política, estará sempre sensível a propostas que visem quebrar as regra do jogo. Como afirmava Assis Brasil (1931, p. 113): “Se essa parcialidade cultiva uma opinião salutar, em relação ao bem público é intuitivo o mal de coartá-la; se essa professa *falsos* princípios, ainda é de utilidade deixa-la vir à evidência; só assim o povo poderá conhecer-lhes os defeitos”.

Muito embora pareça ser fruto de sua ingenuidade liberal, a afirmação de Assis Brasil de que “toda a oposição é virtuosa” revela, antes de tudo, que a oposição qualifica o exercício da política, visto que impede a solidão no exercício do poder, o que torna o governante, ao mesmo tempo, absoluto e frágil. Fragiliza o governante, porque impede o fluxo de

informações e novas alternativas, fundamentais para o exercício do poder, proveniente do exercício de fiscalização exercido pelas minorias. Por outro lado, impede a circulação e alternância das elites políticas no exercício de governo.

Outro ponto que foi acentuado neste trabalho é a relevância que Assis Brasil dá à magnitude do círculo eleitoral.

Tornou-se consensual, na ciência política contemporânea, o fato de que, nos sistemas de representação proporcional, a magnitude do distrito eleitoral é a variável mais importante para o controle da representatividade do sistema eleitoral, visto que a proporcionalidade da representação partidária cresce, à medida em que for elevada a magnitude média das circunscrições.

Em seu livro de 1893, Assis Brasil antecipa a noção atual de que, ao elevar o tamanho médio da circunscrição eleitoral, elevam-se os patamares da representação política, bem como eleva-se o número de partidos legislativos.

Finalmente, em sua contribuição para a constituição do código eleitoral de 1932, Joaquim Francisco de Assis Brasil opta por um sistema eleitoral misto, pois, para ele, a função de representação política deve dar conta de dois princípios. De um lado, deve dar vazão aos principais projetos políticos da sociedade; e, de outro, deve também corresponder às necessidades de governo, dando solidez e provendo a maioria necessária para o exercício estável do governo.

O código eleitoral de Assis Brasil – versões de 1893, 1927 e de 1931 – não é um código estritamente proporcional, mas um sistema misto, com a combinação de distritos eleitorais de magnitude elevada, coincidindo, mesmo à contragosto, com os Estados, e em dois turnos simultâneos, eleição proporcional, pelo voto uninominal e por quociente, e eleição majoritária por lista.

No sistema eleitoral engendrado por ele, no primeiro turno, o eleitor votava em um único candidato, sendo eleitos, independentemente dos partidos, todos os que obtivessem o quociente. Este seria o requisito de ingresso na Câmara.

No segundo turno, o eleitor votava em uma lista, indicada logo abaixo do candidato proporcional, que poderia ser constituída de tantos nomes quantos o eleitor indicasse, até o número de cadeiras a serem preenchidas. Neste segundo turno, seria eleito, de forma majoritária, o candidato que obtivesse maior votação pessoal e que não tivesse sido contemplado com a eleição proporcional.

Assis Brasil (1931, p. 149) é claro quanto aos objetivos da realização deste segundo turno simultâneo:

Cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger; as forças que se perderem, por não alcançarem o quociente, ou por excederem dele, aumentarão aquela a que tiver de incumbir o poder de deliberar.

Para o pensador gaúcho, adotando-se tal sistema eleitoral, a função de representar estaria presente. Mas, fundamentalmente, estaria contemplada a função “governativa” da representação.

Fica clara a preocupação de Assis Brasil, nos primórdios da experiência republicana, com a estabilidade do novo experimento. Neste contexto, a fragmentação partidária e o pluripartidarismo poderiam ser uma séria ameaça à solidez da nova ordem.

Para Assis Brasil, o sistema eleitoral deve contribuir para que o corpo legislativo torne-se apto a exercer a função de um “órgão do poder público”. Neste sentido, enfatizando a importância do parlamento como um instrumento de governo, o autor percebe com clareza a natureza dos corpos representativos, que, nos estados ocidentais, à medida que expandiram e consolidaram o seu poder, incorporaram-se ao Estado.

Como coloca Sartori (1968 p. 467-9) o parlamento, não apenas representa os cidadãos, mas também os governa, possuindo, neste sentido, “[...] as duas faces de Janus: representam os cidadãos frente ao Estado e o Estado frente aos cidadãos.”

Consciente desta dualidade das funções da representação política, Assis Brasil as transporta para o sistema eleitoral que, igualmente, deverá representar e governar. O que não deixa de produzir tensões e contradições em seu código eleitoral.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, José de. **Dois escritos democráticos de José de Alencar**: o sistema representativo, reforma eleitoral. Ensaio por Wanderley Guilherme dos Santos. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1991.
- AMADO, Gilberto. **Eleição e Representação**. Rio de Janeiro: Pongetti, 1946.
- ANTONACCI, Maria Antonieta. A Revolução de 1923: as oposições na República Velha. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sergius (Orgs.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. P. 229-252
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **A República Federal**. Cidade: Impr. Mont' Alverne, 1881.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. Aos Meus Concidadãos. In: PINTO, Paulo Brossard de Souza. **Idéias Políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1990. V. III
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Democracia Representativa**: do voto e do modo de votar. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Dictadura, Parlamentarismo, Democracia**. Porto Alegre: Globo, 1908.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. **Do Governo Presidencial na República Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados; Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1983.
- BERLIN, Isaiah. **Quatro Ensaio sobre a Liberdade**. Brasília: Ed. Unb, 1981.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Unb, 2004.
- BRASIL. Congresso Nacional Constituinte da República. **Anais...** Brasília: Imprensa Nacional, 1926. V. 3.
- BURKE, Edmund. **Textos Políticos**: México: Fondo de Cultura Econômica, 1942.
- CABRAL, João C. da Rocha. **Systemas Eleitoraes do Ponto de Vista da Representação Proporcional das Minorias**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1929.
- CARVALHO, Nelson Rojas de Carvalho. Representação Política, Sistemas Eleitorais e Partidários: doutrina e prática. In: JUNIOR, Olavo Brasil de Lima (Org). **Sistema Eleitoral Brasileiro**: teoria e prática. Rio de Janeiro: IUPERJ; Eio Fundo Editora, 1991.
- CONSTANT, Benjamin. Da Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos. **Filosofia Política**. Porto Alegre: L&PM, 1985.

DAHL, Robert A. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1989.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James. **O Federalista**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

HARE, Thomas. **The Treatise on the Election of Representatives**: parliamentary and municipal. London: Longman, Green, Longman, & Roberts, 1859.

KINZO, Maria D'alva Gil. **Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980.

LIJPHART, Arend Lijphart . **Modelos de Democracia. Desempenho e Padrões de governo em 36 países** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. O Sistema Proporcional no Brasil: lições de vida. In: JUNIOR, Olavo Brasil de Lima (Org). **Sistema Eleitoral Brasileiro**: teoria e prática. Rio de Janeiro: IUPERJ; Eio Fundo Editora, 1991.

LOVE, Joséph. **O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo Antigo e Moderno**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MILL, John Stuart. **Considerações Sobre o Govêno Representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistema Eleitoral e Reforma Política**. Rio de Janeiro: Foglio, 1993.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

**PILLA, Raul. Manifesto**. Correio do Povo. em 5 out. 1922.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Contribuição ao Estudo da Formação do Partido Republicano Rio-grandense (1882-1891)**. 1979. 148 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1979.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **Idéias Políticas de Assis Brasil**. Brasília: Senado Federal; Fundação Casa de Rui Barbosa, 1990.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. Brasília: Ed. UnB, 2000.

RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven and London: Yale University Press, 1967.

RUSSOMANO, Victor. **História Constitucional do Rio Grande do Sul (1835-1930)**. Pelotas: Barcellos Bertaso, 1932.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e Castigo: partidos e generais na política brasileira.** Rio de Janeiro: Iuperj, 1987.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Ensaio. In: ALENCAR, José de. **Dois escritos democráticos de José de Alencar: o sistema representativo, reforma eleitoral.** Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1991.

SARTORI, Giovanni. A Teoria da Representação no Estado Representativo Moderno. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, 1962.

SARTORI, Giovanni. Representational Systems. In: SILLS, David L., editor. **International Encyclopedia of Social Sciences.** [New York]: Macmillan, 1968. V. 8.

SCHUMPETER, Joséph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, José Pereira Coelho de. **O pensamento político de Assis Brasil.** Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew S. **Seats and Votes: the effectes and determinants of electoral systems.** New Haven: Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. In: ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. A democracia representativa na República: (antologia). **Senado Federal: Brasília, 1998.**

TAVARES, José Antônio Giusti. Representação Política e Governo. J. F. de Assis Brasil Dialogando Com Seus Pósteros. **Canoas. Ed. ULBRA. 2005**

TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições e estratégia.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TAVARES, José Antônio Giusti. **A Representação Proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos.** In TRINDADE, Hélió (org) **Reforma Eleitoral e Representação Política.** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1992.

TAVARES, José Antônio Giusti. **O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo.** Dados, 1999, vol.42, no.1, p.63-110

TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América.** São Paulo: Ed. USP, 1987.

TRINDADE, Hélió. Aspectos Políticos do Sistema Partidário Republicano Rio-Grandense (1882-1937): da confrontação autoritário-liberal à implosão da aliança político-revolucionária de 30. In: DACANAL, José Hildebrando; GONZAGA, Sergius (Orgs.). **RS: economia e política.** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979. P. 119-191

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada.** São Paulo : Ed.USP, 1998.

VÉLEZ RODRÍGUEZ, Ricardo. **Castilhismo: uma filosofia da República.** Brasília: Senado Federal, 2000.

