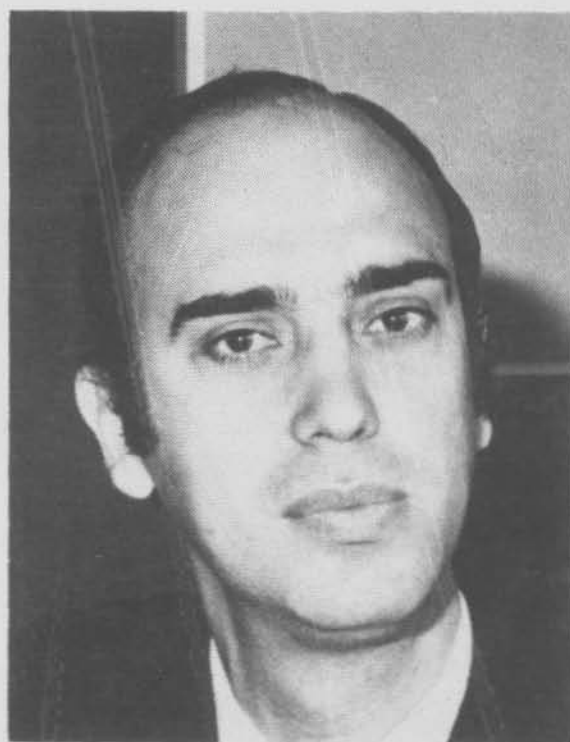


# MARCO MACIEL

VOTO E FEDERAÇÃO



18 AÇÃO PARLAMENTAR

## **MARCO MACIEL**

*Marco Antonio de Oliveira Maciel é nordestino de Pernambuco, nascido no dia 21 de julho de 1940. É filho de Carmen Sylvia e José do Rego Maciel, casado com Anna Maria Maciel. O casal tem três filhos: Gisela, Maria Cristiana e João Maurício.*

### **Estudante e Líder Universitário**

*Fez seus primeiros estudos no Rio de Janeiro e em Pernambuco. Foi duas vezes eleito presidente do DCE (Diretório Central dos Estudantes da UFPe) e da União dos Estudantes de Pernambuco (UEP). Formou-se pela tradicional Faculdade de Direito do Recife.*

### **Advogado**

*Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, turma de 1963, é advogado inscrito na OAB — Seção de Pernambuco, tendo exercido a profissão no Fórum do Recife.*

### **Professor Universitário**

*Titular (licenciado) da cadeira Direito Internacional Pública, da Universidade Católica de Pernambuco.*

### **Secretário de Estado**

*Titular da Secretaria Assistente do Governo do Estado de Pernambuco (hoje redenominada de Secretaria do Trabalho e Ação Social) do Governo Paulo Guerra, em 1964.*

### **Deputado Estadual, Líder do Governo**

*Período 1967/1971, pela Arena no qual foi, também, durante 4 anos, líder do Governo Nilo Coelho na Assembléia Legislativa de Pernambuco.*

### **Deputado Federal**

*Dois mandatos (períodos 1971/75 e 1975/79).*

### **Dirigente Partidário**

*Membro do Diretório Regional e Nacional da Arena e Secretário Regional do Partido em Pernambuco em 1969/70. Foi, também, segundo e primeiro-secretário da Comissão Executiva Nacional da Agremiação nas gestões de Filinto Müller e Petrônio Portella. Fundador do PDS e Membro de seus Diretórios Nacional e Regional de Pernambuco.*

**Senador MARCO MACIEL**

# **VOTO E FEDERAÇÃO**

**18 — AÇÃO PARLAMENTAR**

**BRASÍLIA — 1984**



*Aproxima-se o centenário da República, no instante exato em que se pretende instaurar no País, em toda sua plenitude, o direito de cidadania do povo brasileiro, pela universalização do voto direto. Não se pode cogitar, no entanto, de verdadeiro regime democrático, onde não viceje ampla participação, que pressupõe, entre outras conquistas, a autonomia local, no contexto da descentralização das ações governamentais. Os propósitos descentralizadores, dos quais o federalismo é espécie, inseridos geralmente nos textos constitucionais, foram sucessivamente inviabilizados pelo recrudescimento do poder central, geralmente associado a períodos autoritários de governo. O atual processo de democratização sugere a oportunidade de fortalecer a prática federativa, que só será alcançada quando se superar a insólita antinomia, no Governo da União, entre as realidades de um Poder Executivo unitário e um Parlamento federativo.*



## ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
Voto e Federação .....	7
Emendas à proposta de emenda à Constituição nº 11, de 1984 .....	31





## **VOTO E FEDERAÇÃO**



**“Sem a Federação não existe a democracia real”**. A frase foi extraída da justificativa a projeto de lei que instituíra no Brasil, no século passado, antes mesmo da República, a Federação, e seu autor é o pernambucano Joaquim Nabuco.

Não se pode cogitar de verdadeiro regime democrático onde não viceje ampla participação que pressupõe, entre outras conquistas, a autonomia local, no contexto de descentralização das ações governamentais.

Por tais motivos é que se impôs à Nação a necessidade de fazer, geminado à República, o sistema federativo, e ambos se converteram em princípios irremediáveis de nossas Cartas constitucionais.

Os propósitos descentralizadores — dos quais o federalismo é espécie —, inseridos, geralmente, nos textos constitucionais, foram sucessivamente inviabilizados por recrudescimento do poder central, geralmente associado a períodos autoritários de governo.

Convém lembrar que o Brasil oscilou, desde os albores de sua emancipação política, entre centralização e descentralização. A primeira Constituição — de 1824 —, típica de Estado caracteristicamente unitário, recebeu os primeiros impulsos descentralizadores com o Ato Adicional (1834), que transformou os Conselhos Gerais de Província em verdadeiras Assembléias Legislativas. É verdade que novo surto centralizador ocorre com a chamada Lei de Interpretação do Ato Adicional, em 1841. Com a República, especialmente a partir de sua primeira Constituição (1891), houve uma diástole federativa que prosperou até o golpe de 1937, ocasião em que a concentração de poderes em mãos da União fez desaparecer, praticamente, a autonomia dos Estados, o que levou, inclusive, a que se queimassem suas bandeiras e seus símbolos, proibindo-se o seu uso. A descentralização não tardou, vindo a Constituinte de 1946, e prolongou-se por cerca de 20 anos, ou seja, até a Revolução de 1964, cujo espírito, embora de características modernizantes e realizadoras, conduziu-nos, porém, a outro e, esperamos, último — período de sístole.

Creio ter razões para afirmar que estamos agora iniciando perene e definitivo estágio de vida democrática e concomitante experiência federativa.

Convém, portanto, se insista na oportunidade de fortalecer-se a nossa prática federativa no instante em que nos aprestamos para assinalar a primeira cen-

tória de seu estabelecimento e, o que é mais significativo, na ocasião em que se pretende restaurar, em toda sua plenitude, o direito de cidadania do povo brasileiro pela universalização da eleição direta.

Uma verdadeira Federação nós só a teremos quando for superada a insólita antinomia, no Governo da União, entre as realidades de um Poder Executivo unitário e um Parlamento federativo. É evidente que uma Federação que se restringe a considerar o equilíbrio entre o poder central e o poder local é, sob o aspecto conceitual, deficiente, posto que puramente institucional, não se alçando, assim, a uma dimensão democrática integral.

Esse conceito torna-se, certamente, mais sólido e consistente, quando toma em consideração, também, o equilíbrio entre os entes federativos. É a passagem do estático e formal para o dinâmico e concreto.

### **Equilíbrio do Poder**

Não basta que se descentralize o poder entre a União e os Estados; é necessário também prover o equilíbrio entre eles. Sabe-se que o Brasil é uma Nação multirregional, caracterizada por ampla diversidade de situações a níveis regional e intra-regional. É isso que fortalece nossa unidade e torna indispensável, por outro lado, a descentralização, pois os diferentes espaços brasileiros exibem estágios muito diferenciados econômica e socialmente, justificando a opção por um modelo amplamente federativo que corrija a centralização atualmente observada e propicie um processo de desenvolvimento mais integrado.

“Fosse” — afirma com lucidez o Prof. Roberto Cavalcanti de Albuquerque — “o País espaço homogêneo, econômica e socialmente, não tivesse dimensão continental, não apresentasse estágios de desenvolvimento tão diversos, talvez essa necessidade não se sentisse e com tanta urgência. A realidade brasileira é a diversidade — a extrema multiplicidade de situações regionais e sub-regionais. É, justamente, essa variedade que, aliada à vastidão do País, aconselha a descentralização das decisões, competências e recursos públicos, no contexto de um novo federalismo, justificando como do interesse nacional a reação política contra a centralização estatal hoje prevalente.”

O compromisso democrático deve, portanto, se opor à formação de hegemônias regionais, evitando-se a consolidação de dependência econômica e política de regiões periféricas às regiões centrais. Federação que não considera o equilíbrio entre entes federativos seria sinônimo de estadualismo, instrumento da forma mais perversa de colonialismo interno — aquela que seria legitimada pelo voto.

Registre-se, por oportuno, o que afirmava insuspeitamente o pensador inglês John Stuart Mill no seu acatado “Considerações sobre o Governo Representativo”, publicado há quase cento e cinquenta anos: “É uma importante condição (para sobrevivência de uma Federação) é que não haja desigualdades

patentes de forças entre os vários estados contratantes. Eles não podem, é bem verdade, ter uma igualdade exata de recursos. Em todas as federações havia sempre uma gradação de poder entre os membros: uns serão mais populosos, mais ricos, mais civilizados que os outros... O essencial é que não deve haver um Estado tão mais poderoso que os outros... Se existir um tal Estado, e apenas um, ele insistirá em ser o líder das deliberações em comum..."

Nunca é demais recordar que o Brasil se situa na pouco apreciada condição de, entre os países do terceiro mundo, exibir as mais elevadas taxas de disparidades interespaiais da renda.

A possibilidade de alcançar-se efetiva modificação capaz de robustecer o exercício federativo e, assim, estabelecer um desenvolvimento espacialmente mais orgânico e homogêneo, só será garantida quando o voto nas eleições presidenciais levar em conta essa realidade, a exemplo do que ocorre com o Congresso Nacional.

Daí por que, estamos apresentando hoje — subscrita também por 25 ilustres Senadores e 171 eminentes Deputados — emenda à proposta de alteração constitucional de iniciativa do Presidente João Figueiredo que, entre outros objetivos, visa a estabelecer eleições diretas para a suprema magistratura da Nação, com a qual buscamos instituir, ao lado do voto direto, secreto e universal, o critério da ponderação federativa.

A introdução do voto federativo, que ora através da mencionada emenda se preconiza, para eleição do Presidente e Vice-Presidente da República, corresponde à extensão de um princípio que já prevalece, há muito, para escolha dos membros do Congresso Nacional.

### **Peso Demográfico**

É de destacar-se a circunstância de que o critério de ponderação federativa, com respeito às eleições para as Casas do Poder Legislativo federal, está consagrado desde a Independência. É anterior, frise-se, à instituição formal da Federação, ocorrida com a proclamação republicana.

Compulsando dados e informações, é fácil constatar que a representação parlamentar brasileira, durante o Império, não guardava proporcionalidade com a expressão demográfica das Províncias. Não só porque o primeiro censo somente se realizou em 1872, como também porque, tratando-se de Estado unitário, não havia preocupação com o peso demográfico das diferentes Unidades que o compunham. Observe-se, por isso, que a proporção entre Províncias de menor representação (as que participavam com um deputado apenas, em 1823) e as de maior (Minas Gerais com 20) era de 1:20, diferentemente do que ocorre em nossos dias, quando essa relação é de 8:60. Nos fins do Império, no entanto, a proporção já tinha sido alterada para 2:20, aproximando-se bastante da que estabelece a Constituição em vigor. Durante 66 anos — que vão de 1823 (data

da primeira Constituinte) a 1889 (fins do Império) —, o número de deputados aumentou em 25%, passando de 100 para 125, enquanto a população cresceu de 3 para 14 milhões, com um incremento, dessarte, de mais de 400%.

Em 1823, o número de deputados foi fixado por Ato do Poder Executivo, através da Decisão número 57, de 19 de junho de 1822, expedida pelo Ministro do Reino, José Bonifácio, em cujo capítulo IV se lê"... e porque a necessidade da mais breve instalação da assembléia obste a que se espere por novos e mais bem formados censos, não devemos merecer a atenção por inexatos todos os que existem, este número será provisoriamente distribuído pelas Províncias, na seguinte proporção" (vide quadro I):

QUADRO I  
Representação Política na Câmara e População  
1823—1889

Regiões/Províncias	REPRESENTAÇÃO				POPULAÇÃO (1980)	
	1823		1889		Absoluta	%
	Abs.	%	Abs.	%		
NORTE	3	3	8	6,4	476.370	3,32
Amazonas	-	-	2	1,6	147.915	1,03
Pará	3	3	6	4,8	328.455	2,29
NORDESTE	50	50	60	48,0	6.002.047	41,87
Maranhão	4	4	6	4,8	430.854	3,00
Piauí	1	1	3	2,4	267.609	1,87
Ceará	8	8	8	6,4	805.687	5,62
R. G. Norte	1	1	2	2,6	268.273	1,87
Paraíba	5	5	5	4,0	457.232	3,19
Pernambuco	13	13	13	10,4	1.030.224	7,19
Alagoas	5	5	5	4,0	511.440	3,57
Sergipe	-	-	4	3,2	310.926	2,17
Bahia	13	13	14	11,2	1.919.802	13,39
SUDESTE	38	38	43	34,4	6.104.384	42,59
Espírito Santo	1	1	2	1,6	135.997	0,95
Rio e Mun. Neutro	8	8	12	9,6	1.339.535	9,77
Minas Gerais	20	20	20	16,0	3.184.099	22,21
São Paulo	9	9	9	7,2	1.384.753	9,66
SUL	6	6	10	8,0	1.430.715	9,97
Santa Catarina	1	1	2	1,6	283.769	1,98
Paraná	-	-	2	1,6	249.491	1,73
R. G. Sul	3	3	6	4,8	897.455	6,26
Cisplatina	2	2	-	-	-	-
CENTRO-OESTE	3	3	4	3,2	320.399	2,24
Mato Grosso	1	1	2	1,6	92.827	0,65
Goiás	2	2	2	1,6	227.572	1,58
<b>BRASIL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>125</b>	<b>100</b>	<b>14.333.915</b>	<b>100,00</b>

A Constituição de 1824 — promulgada, como se sabe, após a dissolução da Constituinte — apenas seguiu a regra anterior. Seu texto não fixava número de deputados, mas tomava esse número para fixar o de senadores, o que era feito pelos artigos 41 e 42 que dispunham, respectivamente:

“Art. 41. Cada Província dará tantos senadores quantos forem metade dos seus respectivos deputados da província se o número for ímpar, o dos seus senadores será metade do número imediatamente menor, de maneira que a província que houver de dar onze deputados dará cinco senadores.

Art. 42 — A província que tiver um só deputado elegerá, todavia, o seu senador, não obstante a regra acima estabelecida.

As alterações verificadas na representação da Câmara, entre 1823 e 1889, não ocorreram em função de modificações demográficas marcantes, mas atenderam, sobretudo, às transformações do quadro territorial, representado especialmente pela criação da Província do Amazonas (antiga Comarca do Rio Negro), de Sergipe (antiga Capitania Del Rey) e do Paraná (desmembrada da de São Paulo). Da mesma forma, a antiga Província Cisplatina (antes Banda Oriental) desmembrou-se do Império pela Independência, ao mesmo tempo em que se deu representação política ao município neutro. Apesar disso, conforme se pode verificar, algumas Províncias tiveram sua representação aumentada sensivelmente (vede os casos do Pará, Piauí e Rio Grande do Sul), enquanto outras mantiveram inalterado o número de seus deputados.

No ideário do movimento que teve seu desfecho em 1889, duas aspirações foram apresentadas, desde logo, como indissociáveis: a República e a Federação. Eram tão acentuadas as preocupações com o federalismo que esse princípio terminou permeando as próprias convicções do Partido Liberal. Foi para tentar superar a avalanche republicana, que empunhava a bandeira da Federação, que o último Gabinete Liberal do Império, presidido pelo Visconde de Ouro Preto, fez inscrever em seu programa de reformas, como primeiro item, a adoção do “Federalismo com Monarquia”. É sabido que Afonso Celso não teve condição de pôr em prática o que pretendia ou julgava ser a fórmula salvadora do regime agonizante. Mas, registre-se, os dois princípios inscreveram-se de forma permanente nas Constituições que se seguiram e converteram-se em preceito doutrinário impostergável, a tal ponto que não podiam — ou não podem — ser, objeto de deliberação, propostas de emenda constitucional tendentes a abolir a Federação ou a República (aliás, a Constituição de 1891, igualmente, não admitia emenda que alterasse “a igualdade de representação dos Estados no Senado”).

No Congresso Constituinte de 1890-1891, os maiores debates travaram-se exatamente sobre os princípios em que se assentaria a Federação. Três das onze emendas que modificaram o projeto do Executivo, aprovadas pelos legisladores constituintes, diziam respeito, precisamente, a problemas da autonomia esta-

dual, de discriminação de renda e de forma de eleição do Presidente da República. Foram inúmeras, recorde-se, por oportuno, as propostas que visavam a extirpar do texto do anteprojeto da Constituição a palavra **indissolúvel**, como que se procurava caracterizar a união permanente das antigas Províncias do Império, que deveriam formar a nova Federação.

O federalismo exaltado predominante no seio de inúmeras bancadas do Norte — nome que genericamente se dava à representações do Norte e Nordeste —, e também do Rio Grande do Sul, chegava a admitir que qualquer Estado poderia, a qualquer tempo, dissociar-se da Federação para formar um novo país. Esta, por exemplo, foi a proposta do apostolado positivista oferecida ao Congresso.

Embora as discrepâncias demográficas regionais fossem bem menos acentuadas que hoje, os Estados previam e temiam o predomínio do interesse das grandes e predominantes Unidades Federativas sobre as menores.

Foi para atenuar tais receios que tantas concessões foram feitas ao novo federalismo da recém-proclamada República. A começar pela forma conservadora que adquiriu a chamada “Política dos Governadores” — uma constante na República velha (1889-1930) — e que teve ponto alto com o Presidente Campos Salles que assim a definiu em mensagem enviada ao Congresso Nacional: “O que querem os Estados, quer a União”.

Entre as concessões feitas aos Estados para viabilizar o novo regime, duas se situavam no âmbito da representação política, tentando evitar o predomínio dos grandes sobre os Estados menores, além, obviamente, de atenderem a preceitos doutrinários clássicos do federalismo:

*a)* estabeleceu-se representação igualitária no Senado, ao contrário do que ocorria no Império, pois, neste, a representação provincial na Câmara vitalícia era, como na temporária, proporcional;

*b)* deu-se aos Estados uma representação mínima (quatro deputados) mesmo que não atendessem à proporção de um para cada 70 mil eleitores, o que não constava da Constituição do Império. Esse número mínimo foi sucessivamente aumentado até atingir, nos tempos atuais, o de oito por Estado e quatro por Território.

Da primeira Carta republicana aos nossos dias, a representatividade dos Estados na Câmara, relativamente à população, sofreu acentuadas mudanças, como se observa da leitura do Quadro II:



**QUADRO II**  
**Representação Política na Câmara e População**  
**1890 — 1980**

<i>Regiões/Estados</i>	REPRESENTAÇÃO				POPULAÇÃO			
	1890		1980		1890		1980	
	<i>Abs.</i>	%	<i>Abs.</i>	%	<i>Abs.</i>	%	<i>Abs.</i>	%
<b>NORTE</b>	8	6,4	47	9,81	476,3	3,32	5.893	4,94
Rondônia	-	-	8	1,67	-	-	493	0,41
Acre	-	-	8	1,67	-	-	301	0,25
Amazonas	2	1,6	8	1,67	147,9	1,03	1.432	1,26
Roraima	-	-	4	0,83	-	-	79	0,06
Pará	6	4,8	15	3,14	328,4	2,29	3.412	2,87
Amapá	-	-	4	0,83	-	-	176	0,14
<b>NORDESTE</b>	60	48,0	149	31,10	6.002,0	41,87	34.862	29,28
Maranhão	6	4,8	17	3,54	430,8	3,00	4.003	3,371
Piauí	3	2,4	9	1,87	267,6	1,87	2.140	1,80
Ceará	8	6,4	22	4,60	805,6	5,62	5.295	4,45
R. G. Norte	2	1,6	8	1,67	268,2	1,87	1.900	1,59
Paraíba	5	4,0	12	2,50	457,2	3,19	2.773	2,33
Pernambuco	13	10,4	26	5,43	1.030,2	7,19	6.147	5,17
Alagoas	5	4,0	8	1,67	511,4	3,57	1.988	1,66
Sergipe	4	3,2	8	1,67	310,9	2,17	1.142	0,95
Bahia	14	11,2	39	8,15	1.919,8	13,39	9.474	7,95
<b>SUDESTE</b>	43	34,4	169	35,29	6.104,3	42,59	51.753	43,46
Minas Gerais	20	16,0	54	11,28	3.184,0	22,21	13.391	11,25
Espírito Santo	2	1,6	9	1,87	135,9	0,95	2.024	1,69
Rio de Janeiro	12	9,6	46	9,61	1.399,5	9,77	11.297	9,49
São Paulo	9	7,2	60	12,53	1.384,7	9,66	25.041	21,03
<b>SUL</b>	10	8,0	82	17,11	1.430,7	9,98	19.036	15,98
Paraná	2	1,6	34	7,09	249,4	1,74	7.630	6,401
S. Catarina	2	1,6	16	3,34	283,7	1,98	3.629	3,05
Rio G. Sul	6	4,8	32	6,68	897,4	6,26	7.777	6,53
<b>CENTRO-OESTE</b>	4	3,2	32	6,69	320,9	2,24	7.555	6,34
Mato Grosso	2	1,6	8	1,67	92,8	0,65	1.142	0,95
M. Grosso Sul	-	-	8	1,67	-	-	1.370	1,15
Goiás	2	1,6	16	3,35	227,5	1,61	5.043	4,23
<b>BRASIL</b>	125	100	479	100	14.333,9	100	119.099	100

É conveniente observar o quadro apresentado pelos deslocamentos populacionais, talvez resultantes da desabalada crise da agroindústria canavieira e da expansão da economia cafeeira, o que explica a perda de população do Nordeste e o crescimento acentuado do Sul e Sudeste.

Por sinal a perda política do Nordeste foi maior do que a perda da sua posição demográfica relativa, uma vez que, enquanto a participação populacional decresceu 12%, a representação parlamentar diminuiu quase 17%.

Se, porém, como atestam as observações até agora apresentadas, buscou-se estabelecer um peso para cada Estado (ou Território) para eleição da Câmara Federal, e dar representação paritária no Senado Federal (três por Estado), nada se fez para assegurar-se, como explicável e correto peso federativo, a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República.

Isso não quer dizer, todavia, que o assunto não tenha preocupado constituintes e legisladores no passado.

Já na discussão da Carta de 1891, houve amplos debates a respeito do assunto.

Como se recorda, foi a primeira Constituição que instituiu o voto direto, na forma como se praticou — com intermitências é certo — na República até 1964, embora não fosse, inicialmente, nem secreto (conquista obtida como consequência da Revolução de 1930), nem universal, posto que as mulheres somente obtiveram o direito irrestrito de voto a partir da mesma data.

Por ocasião dos debates travados durante a tramitação da Carta de 1891, houve vários projetos regulando o processo de escolha do chefe do Poder Executivo Federal.

Os anteprojetos de Américo Brasiliense e de Werneck Pestana defendiam a eleição indireta, com eleições especiais, e o de Magalhães Castro previa a eleição do Presidente pelas municipalidades. Reunida a Comissão dos Cinco, terminou-se adotando o mesmo sistema eleitoral americano, de circunscrições eleitorais, segundo os Estados. Submetida a proposta a Rui Barbosa, a quem coube revisão e unificação do texto, este manteve o mesmo sistema, mandando, apenas, que o Colégio Eleitoral fosse formado pelo dobro da representação federal de cada Estado, que significava na época 550 eleitores.

O sistema é descrito por Agenor de Roure em sua obra “A Constituinte Republicana”, da seguinte maneira:

“... (esse sistema) confere aos Estados, como entidades políticas, que são os membros imediatos da União, a igualdade de sufrágio, meio este considerado o mais eficaz pela maioria da comissão para estabelecer o equilíbrio entre eles e fornecer o elemento federal, naturalmente fraco em um corpo político que apenas acaba de tomar a forma de República Federativa, por uma rápida transição do Império uno e da centralização administrativa”. (...)

A Comissão Constitucional, composta de 21 membros (um de cada Estado), divergiu do projeto do Governo que adotou, em seu parecer, outro sistema que Agenor de Roure também descreve no livro citado. Diz ele:

“Escolhidos os eleitores pelo Estado, a 1º de março, formariam eles, a 1º de maio, os colégios eleitorais em lugares determinados pelos governos locais. Cada eleitor, de cada um dos 21 colégios votaria em duas urnas, numa para Presidente, noutra para Vice-Presidente. Dos dois candidatos, um, pelo menos, devia ser filho de outro Estado, como nos Estados Unidos se faz. Das duas atas que fossem lavradas seriam tiradas seis (cópias) autênticas (três de cada), uma de cada para o arquivo do Governo do Estado ou do Distrito Federal, outras duas para o Senado e as duas restantes para o Arquivo Nacional. As duas câmaras se reuniriam então para a apuração sob a presidência do Presidente do Senado, com dois terços de seus membros, devendo o processo de contagem dos votos ser feito numa só sessão, tomadas as precauções materiais para que os presentes não se retirassem, e proibida a abstenção. O eleito seria o que tivesse maioria absoluta; e, faltando esta, o Congresso escolheria, em votação nominal, o Presidente e o Vice-Presidente, de entre os três mais sufragados em cada uma das atas; mas nem todos os deputados e senadores votariam, porque cada Estado só teria um voto e este caberia ao representante que obtivesse dos colegas de bancada a maioria relativa do sufrágio.”

Para justificar o processo adotado a comissão aludia fundamentalmente a motivos hoje extremamente atuais. Senão vejamos:

“Sob dois aspectos pode a questão ser estudada: considerando-se o chefe do Poder Executivo representante da Nação, como o fez a Constituição argentina e indiretamente pretende o projeto; ou considerando-se, como o Senado, representante dos Estados, como o fez a Constituição da República norte-americana.

Na primeira hipótese, a escolha do Presidente deve ser feita pela Nação, devendo o respectivo processo aproximar-se, tanto quanto possível, do sufrágio universal. Na segunda hipótese, a soberania reside nos Estados, estes é que têm de fazer a escolha e a eles deve caber a organização da fórmula processual. Domina, em tal hipótese, a doutrina resultante da Constituição norte-americana. E a este respeito devo dizer: não sei se defendo os verdadeiros princípios científicos; mas parece-me que, na federação pura, o chefe do Poder Executivo representa a soberania dos Estados e estes é que têm o direito de concorrer para sua eleição... Os Estados consideram-se no mesmo pé de igualdade, sob o ponto de vista político, e, então, muito legitimamente, a maioria destes é que tem de escolher o chefe do Poder Executivo.”

O Deputado Fleury Curado e Moniz Freire apresentaram emenda à Comissão propondo a eleição direta, por todo o corpo eleitoral do País, enquanto

Epitácio Pessoa e o Deputado Retumba propuseram a adoção do sistema americano previsto no projeto do Governo, dando aos colégios eleitorais de cada Estado igual número de membros — vinte. Nisso, diferia, observe-se, do processo então vigente nos Estados Unidos (o número de votos de cada Estado é correspondente à sua representação federal) e do que era proposto pelo Governo — o dobro da representação federal de cada Estado.

### Voto Estadual

Quando se iniciou a discussão em plenário, havia, portanto, três propostas:

- a) a do Governo, seguindo o modelo americano;
- b) a da Comissão, estabelecendo eleições diretas pelos Estados; e
- c) a da emenda Fleury, de eleição direta simples.

O sistema proposto pela Comissão não tinha similar. Os constituintes que mais o debateram — ele visava, na nossa opinião, corretamente, a preservar o equilíbrio federativo — foram Rosa e Silva, pernambucano, e Adolfo Gordo, de São Paulo. Este último resumiu os argumentos contrários ao voto estadual, alegando, conforme suas próprias palavras:

“O sistema que os princípios indicam seria o do sufrágio direto, mas acredito — e neste ponto devo declarar que não represento toda a minha bancada e sim o meu voto e o de alguns amigos —, acredito que, nas circunstâncias do País, esse sistema não pode ser aplicado. Ninguém ignora que uma eleição de tanta magnitude, de tanta importância, como a do Presidente e a do Vice-Presidente da República, vai agitar de um modo violentíssimo o País, dando lugar a uma perturbação séria da ordem e mesmo a sérios conflitos.

Além disso, devemos dizer as coisas francamente como elas são — o nosso povo ainda não está preparado, tanto quanto é necessário, para poder desempenhar, com todo o critério e patriotismo, essa importante função; e, em um país tão vasto como o nosso, onde a população cada vez mais se avoluma, pelo desenvolvimento da corrente imigratória, onde ainda são tão difíceis os meios de comunicação, o eleitorado, sobretudo o do interior, não pode mesmo conhecer os candidatos, de modo a escolher aquele que, pelas suas virtudes e talentos, seja o mais digno de exercer aquele elevado cargo.

**Parece-me que o melhor sistema é o que confia a eleição às legislaturas dos Estados.”**

O representante de São Paulo negava exatamente o princípio que a Comissão Paritária dos 21 queria preservar: a igualdade entre os Estados na escolha do Presidente.

É interessante notar que, impressionado com o argumento do voto único, em que se transformaria o voto plural dos Estados, Adolfo Gordo não era favo-

rável à eleição direta, e o substitutivo que apresentou, mandando que o Presidente fosse eleito pelas legislaturas estaduais, tinha o mesmo efeito prático do sistema proposto pelo Governo. Ele é quem esclarece, no mesmo discurso:

“Segundo o sistema proposto pela ilustre Comissão, a eleição para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República será direta, mas cada Estado terá apenas um voto, de modo que se chamará às urnas o eleitorado de todo o País, agitar-se-á violentamente a opinião pública, para afinal cada Estado ficar apenas com um voto. Minas que tem mais de 200 mil eleitores, depois de depositar nas urnas mais de 200 mil votos, fica apenas com um voto, isto é, fica com direito igual ao Rio Grande do Norte que não tem 15 mil eleitores.”

Foi nessa oportunidade, conforme se constata da leitura dos Anais da Constituinte (Vol. I — pág. 430) que o Deputado Moniz Freire mandou à Mesa sua emenda de eleição direta.

Com o crescimento dos dois sistemas, aparecendo sempre como impugnado o projeto da Comissão, o Deputado Pedro Américo, da Paraíba, apresentou emenda tentando consolidar princípios de eleição indireta.

Um sistema, diga-se, que combinava voto popular e escolha indireta, com ressalva do peso federativo, que interessava aos Estados de menor expressão demográfica.

O Deputado Justiniano Serpa, em discurso também transcrito no Anais (Vol. I — pág. 452) diria:

“O quarto e último sistema é, a meu ver, o preferível. Não o reputo perfeito, não o considero capaz de manter, na escolha do primeiro magistrado, a igualdade de condições entre o Norte e o Sul do País. Mas tem para mim a preferência, por dois grandes motivos: 1º) ser o sistema que mais se harmoniza com os princípios consignados no projeto; 2º) ser o único que, adotado, não deixa os Estados do Norte entregues desde logo à vontade dos Estados do Sul. Obedece a um plano de doutrinas; considera o Presidente da República delegado da soberania nacional e quer que, para a sua escolha, se manifeste diretamente da vontade do País.”

Quando se encerrou a discussão e passou-se à votação, a alternativa que desprezava o modelo federativo e sufragava o valor absoluto do voto, proporcionalmente ao eleitorado nacional, se impôs na Assembléia Constituinte por 88 a 83 votos, conforme relata com precisão — e vale a pena citá-lo mais uma vez — Agenor de Roure na obra já citada:

“(…) Encerrada a primeira discussão. O Senhor Serzedello (do Rio) requereu que a votação fosse feita na seguinte ordem: 1º) o sistema da Comissão; 2º) o sistema oferecido pelo Senhor Adolfo Gordo; 3º) o sistema de eleição direta; 4º) o sistema do projeto. Assim foi feito, caindo o requerimento de votação nominal feito pelo Senhor José Mariano. Rejeitados os três outros sistemas, foi aprovado o da eleição direta, da emenda do Senhor Moniz Freire (do Espírito Santo), por 88

votos contra 83. O Senhor Moraes Barros reclamou e pediu votação nominal. O Presidente ia atender, mas surgiram protestos e o Senhor Zama convidava os partidários da eleição direta a abandonarem o recinto, quando tudo serenou com a retirada do requerimento do deputado paulista.” (Anais, v.II, págs. 33 e 34.)

### Aspiração Antiga

Sr. Presidente, Srs. Senadores:

Essa exposição tem o intuito de mostrar à sociedade que o princípio que se postula não é novo, já estava nas preocupações dos parlamentares há um século atrás.

Se empreendermos estudo de legislação comparada em todo o mundo, e observarmos os Estados organizados sob a forma confederal ou federativa, chegaremos facilmente à conclusão de que o sistema de voto federativo, que ora se preconiza, é, praticamente, universalmente observado.

Não encontrei na história contemporânea das repúblicas federativas — façamos questão de afirmar — registros em que a eleição do chefe de governo ou chefe de Estado dispense alguma forma de ponderação federativa.

Os exemplos de que mais nós nos socorremos para fazer a defesa, ou mesmo a apologia das eleições diretas, guardam respeito ao critério de ponderação federativa: o mais antigo — e, por isso mesmo, mais tradicional —, a experiência norte-americana; e decerto, o mais próximo — e, como se pensa, nem tão recente —, o modelo argentino.

Nos Estados Unidos — onde também existe, como é natural, um grande desequilíbrio demográfico —, procura-se combinar salutarmente, em sistema há muito implantado e consolidado, a manifestação popular com o equilíbrio federativo. Aliás, convém recordar que não é nenhuma eleição indireta como geralmente se diz, mas sim uma eleição direta em dois graus. Primeiro manifesta-se o eleitorado e, depois, o Colégio. O mandato dos membros do Colégio, como se sabe, é **imperativo**. Exatamente por isso nunca houve discrepância entre o voto popular e o voto dos delegados. É tão reconhecidamente irrelevante, por isso mesmo, a atuação do Colégio que muitas propostas de emendas já tentaram aboli-lo.

Pelo sistema eleitoral lá adotado, cada Estado tem um número de votos determinado no Colégio Eleitoral. O candidato que vence as eleições populares num determinado Estado tem a totalidade dos votos do Colégio. Com isso, pode acontecer que o presidente eleito não tenha a maioria dos votos populares, mas não há o risco de o presidente ser eleito contra a vontade do eleitorado da maioria dos Estados. O resultado, que se reproduz no quadro a seguir, mostra que nos 100 anos de aplicação do sistema nos Estados Unidos, não há necessária correspondência entre voto popular e voto de cada Colégio:

SUCESSÃO PRESIDENCIAL NOS ESTADOS UNIDOS  
1860 — 1960

<i>Ano</i>	<i>Candidato</i>	<i>Partido</i>	<i>Voto Popular</i>	<i>Voto Eleitoral</i>
1860	Lincoln	Republican	1,866,452	180
	Douglas	Democrat	1,357,157	12
	Breckinridge	Democrat	847,953	72
	Bell	Union	590,631	39
1864	Lincoln	Republican	2,213,665	212
	McClellan	Democrat	1,805,237	21
1868	Grant	Republican	3,012,833	214
	Seymour	Democrat	2,703,249	80
1872	Grant	Republican	3,597,132	286
	Greeley	Democrat	2,834,125	66
1876	Hayes	Republican	4,036,298	185
	Tilden	Democrat	4,300,590	184
1880	Garfield	Republican	4,454,416	214
	Hancock	Democrat	4,444,952	155
1884	Cleveland	Democrat	4,874,986	219
	Blaine	Republican	4,851,981	182
1888	Harrison	Republican	5,439,853	233
	Cleveland	Democrat	5,540,309	168
1892	Cleveland	Democrat	5,556,918	277
	Harrison	Republican	5,176,108	145
	Weavar	People's	1,041,028	22
1896	McKinley	Republican	7,104,779	271
	Bryan	Democrat	6,502,925	176
1900	McKinley	Republican	7,207,923	292
	Bryan	Democrat	6,358,133	155
1904	Roosevelt, T.	Republican	7,623,486	336
	Parker	Democrat	5,077,911	140
1908	Taft	Republican	7,678,908	321
	Bryan	Democrat	6,409,104	162
1912	Wilson	Democrat	6,293,454	435
	Roosevelt T.	Progressive	4,119,538	88
	Taft	Republican	3,484,980	8
1916	Wilson	Democrat	9,129,606	277
	Hughes	Republican	8,538,221	254
1920	Harding	Republican	16,152,200	404
	Cox	Democrat	9,147,353	127
1924	Coolidge	Republican	15,725,016	382
	Davis	Democrat	8,386,503	136
	La Follete	Progressive	4,822,856	13
1928	Hoover	Republican	21,391,381	444
	Smith	Democrat	15,016,443	87
1932	Roosevelt, F.D.	Democrat	22,821,857	472
	Hoover	Republican	15,761,841	59
1936	Roosevelt, F.D.	Democrat	27,751,597	523
	Landon	Republican	16,679,583	8

<i>Ano</i>	<i>Candidato</i>	<i>Partido</i>	<i>Voto Popular</i>	<i>Voto Eleitoral</i>
1940	Roosevelt, F.D.	Democrat	27,244,160	449
	Willkie	Republican	22,305,198	82
1944	Roosevelt, F.D.	Democrat	25,602,504	432
	Dewey	Republican	22,006,285	99
1948	Truman	Democrat	24,105,695	303
	Dewey	Republican	21,969,170	180
	Thurmond	States 'Rights Democrat	1,169,021	39
1952	Eisenhower	Republican	33,778,963	442
	Stevenson	Democrat	27,314,992	89
1956	Eisenhower	Republican	35,582,236	457
	Stevenson	Democrat	26,028,887	73
1960	Kennedy	Democrat	34,221,401	301
	Nixon	Republican	34,109,188	219

ESTADOS UNIDOS — ÁREA, POPULAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA  
NO SISTEMA ELEITORAL

<i>ESTADO</i>	<i>ÁREA</i>		<i>POPULAÇÃO</i>		
	<i>Total</i>	<i>Posição</i>	<i>1960 Census</i>	<i>Posição</i>	<i>Votos Eleitorais</i>
Estados Unidos	3,615,208	—	179,323,175	—	538
Alabama	51,609	29	3,266,740	19	10
Alaska	586,400	1	266,167	50	3
Arizona	113,909	6	1,302,161	35	5
Arkansas	53,104	27	1,786,222	31	6
Califórnia	158,693	3	15,717,204	2	40
Colorado	104,247	8	1,753,947	33	6
Connecticut	5,009	48	2,535,234	25	8
Delaware	2,057	49	446,292	46	3
District of Columbia	69	—	763,956	—	3
Flórida	58,560	22	4,951,560	10	14
Georgia	58,876	21	3,943,116	16	12
Hawaii	6,421	47	632,772	43	4
Idaho	83,557	13	667,191	42	4
Illinois	56,400	24	10,081,158	4	26
Indiana	36,291	38	4,662,498	11	13
Iowa	56,290	25	2,757,537	24	9
Kansas	82,264	14	2,178,611	28	7
Kentucky	40,395	37	3,038,156	22	9
Lousiana	48,523	31	3,257,022	20	10
Maine	33,215	39	969,265	36	4
Maryland	10,577	42	3,100,689	21	10



ESTADO	ÁREA		POPULAÇÃO		
	Total	Posição	1960 Census	Posição	Votos Eleitorais
Massachusetts	8,257	45	5,148,578	9	14
Michigan	58,216	23	7,823,194	7	21
Minnesota	84,068	12	3,413,864	18	10
Mississippi	47,716	32	2,178,141	29	7
Missouri	69,686	19	4,319,813	13	13
Montana	147,138	4	674,767	41	4
Nebraska	77,227	15	1,411,330	34	5
Nevada	110,540	7	285,278	49	3
New Hampshire	9,304	44	606,921	45	4
New Jersey	7,836	46	6,066,782	8	17
New México	121,666	5	951,023	37	4
New York	49,576	30	16,782,304	1	43
North Carolina	52,712	28	4,556,155	12	13
North Dakota	70,665	17	632,446	44	4
Ohio	41,222	35	9,706,397	5	26
Oklahoma	69,919	18	2,328,284	27	8
Oregon	96,981	10	1,768,687	32	6
Pensylvânia	45,333	33	11,319,366	3	29
Rhode Island	1,214	50	859,488	39	4
South Carolina	31,035	40	2,382,594	26	8
South Dakota	77,047	16	680,514	40	4
Tennessee	42,244	34	3,567,089	17	11
Texas	267,339	2	9,579,677	6	25
Utah	84,916	11	890,627	38	4
Vermont	9,609	43	389,881	47	3
Virginia	40,815	36	3,966,949	14	12
Washington	68,192	20	2,853,214	23	9
West Virginia	24,181	41	1,860,421	30	7
Wisconsin	56,154	26	3,951,777	15	12
Wyoming	97,914	9	330,066	48	3

O caso do Presidente Hayes, em 1876, constitui uma exceção no sistema adotado, pois a solução encontrada discrepou das regras constitucionais, tendo sido uma opção política para resolver a crise gerada com os resultados do pleito.

No caso da Argentina, para Presidente, apenas para dar mais um exemplo, a ponderação do voto é também evidente. É o que se pode inferir da leitura do seguinte texto de publicação da imprensa argentina, *in verbis*:

“... a Capital Federal e as 4 províncias mais desenvolvidas e populosas (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fé) representam 71,4 por cento do padrão eleitoral, porém só indicam ao Colégio Elei-

toral 50,66 por cento dos eleitores. 25,61 por cento do padrão correspondente às províncias menos desenvolvidas enviará ao Colégio 39,33 por cento dos eleitores.

Isto quer dizer que, em teoria, o Presidente e Vice podem ser eleitos com menos votos das províncias desenvolvidas e com mais votos das menos desenvolvidas.”

Considere-se, a título de ilustração, o quadro a seguir:

<i>Distrito</i>	<i>Deputados</i>	<i>Senadores</i>	<i>Eleitores Presidenciais</i>
Capital	25	2	54
Buenos Aires	70	2	144
Catamarca	58	2	14
Córdoba	18	2	40
Corrientes	7	2	18
Chaco	7	2	18
Chubut	5	2	14
Entre Ríos	9	2	22
Formosa	5	2	14
Jujuy	6	2	16
La Pampa	5	2	14
La Rioja	5	2	14
Mendoza	10	2	24
Misiones	7	2	18
Neuquén	5	2	14
Rio Negro	5	2	14
Salta	7	2	18
San Juan	6	2	16
San Luis	5	2	14
Santa Cruz	5	2	14
Santa Fé	19	2	42
Sgo. Del Estero	7	2	18
Tucumán	9	2	22
Tierra Del Fuego	2	—	4
<b>Total</b>	<b>254</b>	<b>46</b>	<b>600</b>

### **Ponderação federativa**

Sr. Presidente, Srs. Senadores:

Face ao exposto, creio desnecessário insistir na validade da proposta apresentada, com apoio dos eminentes pares, sugerindo que o Presidente e o Vice-Presidente da República sejam eleitos em sufrágio secreto e universal, observado o critério de ponderação federativa, estabelecido com base no número de representantes dos Estados e Territórios no Congresso Nacional.

*O Sr. Fábio Lucena* — V. Ex<sup>a</sup> me permite um aparte?

O SR. MARCO MACIEL — Com prazer, ouço V. Ex<sup>a</sup>, meu caro Senador Fábio Lucena.

*O Sr. Fábio Lucena* — Nobre Senador Marco Maciel, como sempre, é uma satisfação ouvir mais uma aula de excelente nível de V. Ex<sup>a</sup> que, no explanar da subemenda que apresentou à emenda do Presidente da República, preocupa-se basicamente com o equilíbrio federativo no que pertine à composição dos órgãos dirigentes máximos deste País, particularmente com a eleição do Presidente da República, pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto. V. Ex<sup>a</sup> começou sua ilustrada e alentada dissertação com o conceito de Joaquim Nabuco, segundo o qual sem a Federação não existe a democracia real. Evidentemente que esse conceito foi formulado sob o calor da discussão dos temas da Constituinte da qual resultaram a Federação e a República, e foi gestado no cadinho da invenção dessa fórmula da Federação como forma de Estado, pelos norteamericanos. Tanto na época em que o segundo Nabuco, filho do Conselheiro, formulou esse conceito, quanto nos dias atuais, nós temos democracias reais que não constituem Federação. Citar exemplos seria dispensável diante da vastidão intelectual e cultural de V. Ex<sup>a</sup>. O que ocorre, todavia, nobre Senador Marco Maciel, é que com a hipertrofia do Poder Executivo, com o seu crescimento galopante, com a verdadeira elefantíase que houve no Executivo em decorrência das experiências totalitárias que nós vivemos durante e depois da Segunda Guerra Mundial, os fatores do equilíbrio da Federação — salvo melhor juízo, obviamente — passaram a ocupar outros vetores do Direito Constitucional, sem desprezar obviamente as matrizes e as naturezas intrínsecas da própria Federação. Eu citaria dois desses fatores: um deles V. Ex<sup>a</sup> encontrará no art. 50 da Constituição da República da Alemanha — é o que diz respeito ao instituto do veto. Nos presidencialismos tradicionais, e até no caso brasileiro, o veto esdruxulamente é uma prerrogativa do Presidente da República, do Poder Executivo, aliado à iniciativa das leis que, em consequência do enfraquecimento do Poder Legislativo, transformou-se quase que em monopólio do Chefe da Nação. Faço apenas um parêntese com a permissão de V. Ex<sup>a</sup>, para concluir a minha exposição.

O SR. MARCO MACIEL — Pois não. Ouço com muito interesse V. Ex<sup>a</sup>

*O Sr. Fábio Lucena* — Faço apenas um parêntese para sublinhar que é tamanho esse grau de iniciativa das leis pelo Presidente da República, que até mesmo uma emenda constitucional do galardão, da dimensão e da importância dessa que V. Ex<sup>a</sup> apresenta ao Congresso Nacional tem que ser atrelada à emenda oriunda do Senhor Presidente da República, sob pena de se perderem de vista os prazos para que essa emenda da autoria da V. Ex<sup>a</sup> possa ou pudesse cons-

tar da Ordem do Dia para a votação regimental, obedecidos os prazos aqui no Congresso Nacional. Como o Presidente da República usa à farta da iniciativa das leis e discricionariamente do poder do veto, ocorre, nobre Senador, que a Federação, pelos seus Estados-membros, se revela muito mais esfacelada do que se encontra, porque os Estados não têm um instrumento constitucional, nem congressual, a defender os seus interesses interregionais dentro da elaboração das leis, dentro da formulação do processo legislativo. Já o instituto do veto que encontramos — como disse — no art. 50 da Constituição da Alemanha, parece-me, se devidamente estudado e adaptado ao sistema brasileiro, de eficácia muito maior, em relação aos Estados-membros para atingirmos o ideal de equilíbrio federativo colimado por V. Ex<sup>a</sup> Veja V. Ex<sup>a</sup> que o poder de veto, na República da Alemanha, compete ao Conselho Constitucional; e o que constitui o Conselho Constitucional na Alemanha? Direi, primeiro, o que ele constitui no Brasil. No Brasil ele se compõe do Presidente, do Vice-Presidente da República, do Presidente da Câmara dos Deputados, do Presidente do Senado, do Ministro da Justiça e de um Ministro, representante das Forças Armadas e tem uma só competência: a de ser ouvido pelo Presidente da República na hipótese da decretação do estado de emergência. Já na Alemanha Ocidental esse Conselho se compõe de representantes dos Estados federados que nele participam com cinco membros, cada Estado e só podendo votar por unanimidade, de sorte, nobre Senador, que quando o parlamento vota as leis, elas, ao invés de irem para a sanção do Presidente da República, vão à apreciação do Conselho Constitucional que, se reputar o projeto inconveniente ou inconstitucional lhe opõe o seu veto e esse veto só sendo possível pela unidade do voto de cada um dos membros dos Estados federados, dá, confere à estrutura da federação germânica, um equilíbrio extraordinário, porque só em casos excepcionalmente absurdos é que a União Federal poderia legislar em detrimento, em prejuízo dos Estados, digamos, para usar da terminologia brasileira, dos Estados econômicos ou politicamente mais fortes, no nosso caso, em detrimento do Nordeste ou do Norte, às vezes tão vilipendiados por leis promanadas do Congresso ou por decretos-lei do poder federal. Nobre Senador Marco Maciel, situa-se de fato na natureza do voto que elege o Presidente da República, um dos fatores de exaustão do sistema federativo, de vez que desde que concebida com a Constituição de 1892, com a eleição indireta do primeiro Presidente da República, eleição de fato, indireta, e de direito, porque eleita por um Congresso que antes exerceu funções constituintes, até a ruptura constitucional, com a Revolução de 30, esse equilíbrio federativo, apesar dos pesares, malgrado os seus vícios, sobreviveu no Brasil e nós podemos até afirmar que o Nordeste teve, na Presidência da República, figuras as mais expressivas, bastando citar, mencionar, apenas, o nome de Floriano Peixoto, para ilustrar o arrazoado que, com um pouco de ousadia, eu estou formulando ao suculento discurso de V. Ex<sup>a</sup> O que nos está faltando, em síntese, nobre Senador, é estipular não apenas a natureza do voto que vai dar ao Presidente da República a legitimidade do poder, o que nos falta, de fa-

to, é uma conjugação partidária, suprapartidária, uma conjugação da sociedade brasileira como um todo, para avançarmos sobre o tempo, queimarmos todas essas etapas que nos separam da plenitude do processo constitucional, e restaurarmos, dentro da sociedade brasileira, um *modus vivendi* constitucional, nobre Senador Marco Maciel, que é, de fato, o que nos está faltando, que é a causa das causas de todos os males que estão afligindo a sociedade brasileira. Penitencio-me perante V. Exª por me haver alongado em meu aparte, e sirvo-me da oportunidade para me congratular com V. Exª e louvar a sua iniciativa, salientando que, se nesta República, todos os homens com a noção de responsabilidade de V. Exª, adotassem a postura e o comportamento que V. Exª vem adotando em nosso País, esta Pátria teria seguramente um amanhã diferente do que nos estão prenunciando estas nuvens caliginosas que estão obnubilando as nossas madrugadas, o nosso anoitecer e os nossos horizontes. Meus parabéns a V. Exª e me perdoe por me haver alongado.

### Tríplice função

O SR. MARCO MACIEL — Nobre Senador Fábio Lucena, quero iniciar a resposta ao substancioso aparte de V. Exª, agradecendo, entre desvanecido e sensibilizado, as referências extremamente generosas que V. Exª produziu a meu respeito. Quero dizer a V. Exª que, com efeito, concordo que, dentro desse quadro de aperfeiçoamento institucional em que nós vivemos, faz-se mister que busquemos criar mecanismos que permitam, que ensejem prática democrática mais plena.

Dentro desse quadro, avulta a necessidade — não pretendo desconhecer — de dotarmos o Congresso de maiores atribuições, de fortalecer e criar meios para que ele possa exercer, ao lado da sua função legiferante — também tão limitada — o exercício do seu poder fiscal.

Atribui-se a Wilson, Presidente americano em uma das épocas mais difíceis da sua História — durante a Primeira Grande Guerra — uma frase de que ao Congresso não caberia tão-só ser Poder Legislativo. Afirmava ele: “Tão importante quanto legislar, e também fiscalizar, atentamente, a administração pública é o Congresso funcionar como grande *forum* de debates dos problemas nacionais”.

Se nós formos refletir sobre essa tríplice função do Congresso, a que aludia Wilson, nós vamos ver que o Congresso brasileiro está hoje reduzido, simplesmente, à função de ser um grande *forum* de debates dos problemas do País. Ele não possui, infelizmente, em sua plenitude, a função legiferante, tampouco pode exercer a chamada função fiscal — poder de acompanhamento e controle da ação governamental.

É certo que, quando me reporto ao poder fiscal não falo daquela fiscalização semelhante a que é exercida por um Poder Judiciário e, muito menos, a fiscalização **a posteriori**.

Refiro-me ao acompanhamento da ação governamental, à análise dos programas e, sobretudo, a sua execução. Inclusive, se possível, à correção dos seus rumos, quando inadequados ao País.

Dessa forma, concordo que se faz mister, que dentro desse quadro de realização democrática vivida pelo País, que devamos cogitar de adotar medidas nos mais diferentes planos que fortaleçam a instituição congressional e que também melhor habilitem o Poder Judiciário ao exercício de suas funções; enfim, proporcionem à Nação ter instituições adequadas aos desejos da sociedade e disponham de perenidade, isto é, que sejam instituições sólidas, estáveis e sirvam, conseqüentemente, de itinerário para o nosso futuro.

Dentro desse quadro, não poderia deixar de considerar a importância de fortalecermos, também, a Federação. Esta, coetânea da República, é algo indispensável em um País das dimensões do nosso. E, hoje, fala-se muito na necessidade de descentralizar o exercício do ato de governar e não vejo como praticá-lo se não for, também, através da Federação. Um federalismo não apenas de Estados, mas, quem sabe, também, um de características regionais porque não se pode desconhecer que o País é nitidamente uma Nação multirregional. Em virtude, acredito, dessas diversidades o País afirmou a sua unidade. Até certo ponto, a diversidade regional é um bem, é uma riqueza cultural, política e social do País. Não podemos concordar é com as disparidades espaciais: estas sim, um mal; produto e conseqüência das distorções do nosso processo de crescimento.

Então, se condenamos as disparidades regionais, inclusive as disparidades de renda, que são enormes em nossa Pátria, sirvamo-nos da ocasião para buscar superá-las. Impõe-se, portanto, o fortalecimento de nossas estruturas federativas pela adoção de um processo que, na eleição do supremo magistrado do País, leve em consideração a peculiar condição de Estado composto, que identifica um País formado da soma de Estados e Territórios. De outra forma nós veremos, cada vez mais, se agravarem as disparidades e as distorções.

Veja V. Ex<sup>a</sup> que o Brasil foi, no seu início, um Estado unitário, e que nós chegamos à estrutura federal por uma opção, por uma atitude política. A nossa formação é muito diferente da dos Estados Unidos, que foi inicialmente uma confederação e, por motivos conhecidos, posteriormente converteu-se numa Federação. Diferente do nosso, hoje conserva no frontispício da sua Constituição o nome de Confederação Helvética, embora seja, hoje, um Estado federal. Nós não. Nascemos Estado unitário. Nós nos transformamos em Estado te-

deral por sentirmos que não seria possível Governar, adequadamente, um país com essa extensão sem que não se conferisse autonomia política aos atuais Estados. Portanto, não se deve ignorar esse fato quando da eleição do Chefe do Poder Executivo Federal. E o Chefe do Poder Executivo Federal não é outro senão o Chefe do Governo da União. E o que é União senão a soma de Estados, Territórios e Distrito Federal? Adotamos o processo federativo para a composição das Casas do Congresso. No Senado a representação é peritória: todos os Estados conservam o mesmo número de Senadores. Na Câmara, há uma ponderação federativa. Não há Estado com menos de oito Deputados, por mais reduzida que seja a sua expressão demográfica, como também não há qualquer deles que tenha representação superior a 60, por mais populoso que o seja.

Desde que se adota processo de ponderação federativa para a composição do Poder Legislativo Federal, por que não adota-se também, no caso do Poder Executivo Federal, esse mesmo processo? Por que coexistir um Poder Legislativo Federativo e um Poder Executivo de feição Unitário? Sem esse procedimento, resultará na realidade, na escolha de Presidente da República sem compromisso com a Federação e suas instituições, e isso fará acentuar distorções em nossa política de desenvolvimento, posto que não creio possa uma Nação exibir processo de crescimento orgânico integrado, enquanto convivendo com disparidades inaceitáveis de renda dentro de seu próprio território. O agravamento de tais distorções compromete a própria unidade nacional.

Por isso, é que entendemos, com o apoio dos eminentes pares de propor Emenda à proposta do Presidente João Figueiredo. Ademais, para encerrar, a proposta que o Presidente Figueiredo vem de encaminhar ao Congresso, ensejando mais um notável passo ao processo de aperfeiçoamento institucional do País e de sua realização democrática não deixa, com inteira procedência, de chamar a atenção para a importância do fortalecimento do sistema federativo. É o que se pode observar compulsando as alterações propostas aos artigos 8º e 164 da Constituição em vigor, bem assim mensagem que acompanha a proposta presidencial, na qual, entre outros conceitos, assevera-se:

“Não é menor a atenção dispensada aos Municípios, às Regiões Metropolitanas e aos Organismos Regionais, reforçando-se, na medida do possível, o poder de arrecadação daqueles, e assegurando-se às duas outras entidades uma estrutura caracterizada pela participação, respectivamente dos Municípios e dos Estados, nos conselhos de direção superior. Na realidade, as Regiões Metropolitanas e os Organismos Regionais estão se desenvolvendo *como novas dimensões inseridas no sistema federativo, e, em benefício deste*, torna-se necessário fixar, desde logo, uma diretriz preservadora das autonomias estaduais e municipais.”

Sr. Presidente, Srs. Senadores:

Parece evidente que o grande desafio brasileiro é o de atingir e consolidar, em prazo razoável, regime verdadeiramente democrático, que repouse em insti-

tuições sólidas, estáveis e que permita promover processo de desenvolvimento que funde uma sociedade equânime e mais justa, em clima de ordem e de paz.

Esse propósito não constitui objetivo utópico — outras sociedades estão conseguindo realizá-lo — nem existe determinismo histórico que condicione os brasileiros a esperarem passivamente que tempo e acaso resolvam-lhes os problemas.

O que se requer, isto sim, é um decidido e firme compromisso de todos nós, homens públicos, e especialmente de seus legisladores e seus governantes; uma sistemática participação de toda a Nação e um lúcido entendimento dos objetivos a serem atendidos.

E para tal estamos sendo exortados agora, arrostando, se for o caso, estigmas e preconceitos, para que o País realize a sua vocação histórica e seu destino de grandeza.

Como lembrou Ortega Y Gasset, “a política é a mais complexa das atividades humanas” e isso nos exige que as idéias e as propostas devam ser apreciadas não apenas em seus enunciados lógicos, ou aceitas sem restrições em um clima emocional, mas sim serem vistas a partir de resultados concretos de sua aplicação histórica.

É o que esperamos obter com a proposta que encaminhamos à consideração dos eminentes colegas de representação popular.



**EMENDAS OFERECIDAS À PROPOSTA DE EMENDA À  
CONSTITUIÇÃO Nº 11, de 1984, com anexação das de nºs  
13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28, de  
1984, que “alteram, acrescentam e suprimem dispositivos da  
Constituição Federal”.**

(Apresentadas perante a Comissão Mista incumbida de examinar a matéria.)



## EMENDA Nº 94

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 49, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Dê-se ao art. 74 a seguinte redação:

**“Art. 74. O Presidente e o Vice-Presidente da República serão eleitos simultaneamente, entre os brasileiros maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos, por sufrágio universal e voto direto e secreto, em todo o País, cento e vinte dias antes do término do período presidencial.”**

§ 1º Serão observadas, na eleição de que trata este artigo, as seguintes normas:

*a)* o processo eleitoral obedecerá ao critério de ponderação federativa, estabelecida com base no número de representantes dos Estados e dos Territórios no Congresso Nacional;

*b)* cada Estado, o Distrito Federal, e cada Território, exceto o de Fernando de Noronha, constituem, para fins deste artigo, distritos eleitorais;

*c)* a cada distrito eleitoral corresponde um número de votos federativos equivalentes ao número de representantes do respectivo Estado ou Território no Congresso Nacional;

*d)* o número de votos federativos do Distrito Federal é igual ao de Território;

*e)* em cada distrito eleitoral, determina-se um quociente eleitoral dividindo-se o número de votos apurados, excluídos os nulos e os em branco, pelo respectivo número de votos federativos, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, e elevada à unidade imediatamente subsequente se superior;

*f)* atribuem-se a cada candidato, registrado por partido político, votos federativos dividindo-se o número de votos, por ele obtidos no distrito eleitoral, pelo correspondente quociente eleitoral, desprezada a fração;

g) os votos federativos remanescentes não atribuídos aos candidatos com a aplicação da norma contida na alínea precedente, serão distribuídos mediante a observação das seguintes regras:

1) divide-se o número de votos dados a cada candidato pelo número de votos federativos a ele atribuído, mais um, cabendo ao candidato que apresentar a maior média um dos votos federativos a distribuir;

2) repete-se o procedimento para a distribuição de cada um dos votos federativos;

3) em caso de empate procede-se à distribuição do voto federativo ao candidato mais idoso.

§ 2º Será eleito Presidente o candidato que obtiver o maior número de votos federativos em todo o País.

§ 3º A eleição do Presidente implicará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado.

2 — Suprimam-se do art. 75 os incisos de números I a III e respectivo § 1º, passando a norma do § 2º a constituir o artigo.

3 — Suprimam-se, na alínea a do § 1º do art. 29, as expressões “ou na hipótese prevista no § 1º do art. 75”.

#### *Justificação*

Oportuno nos parece, no desenvolvimento do processo de aperfeiçoamento institucional do País, que se cogite de fortalecer o Estado Federal brasileiro.

Coletânea da República — cujo centenário de Proclamação nos aprestamos a comemorar — a Federação tem padecido, ao longo da nossa História, de extrema debilidade, mormente em face da inexistência de mecanismo que a robusteça e preserve.

Embora tenha sido, juntamente com aquela, elevada à condição de instituição irreformável nos termos da Constituição (vide art. 47, § 1º, II) a Federação tem conhecido, sobretudo nos períodos marcados pela centralização, fases de quase completo esmaecimento.

Daí entendermos importante — ao ensejo de alterações que se pretende introduzir em nossa Lei Fundamental — incluir dispositivo que possa propiciar o fortalecimento da Federação, pois como lembrava o eminente doutrinador Carlos Maximiliano, a Constituição não é um repositório de doutrina mas um instrumento de Governo, e, sob tal prisma, o que a realidade nos indica é que esse instrumento não tem sido bastante entre nós.

É o que agora, precisamente, se objetiva com a restauração das eleições diretas para Presidente e Vice-Presidente da República, ao preconizar — sem prejuízo de assegurar-se o voto direto, secreto e universal — uma ponderação de votos por Estados, Territórios e Distrito Federal, de modo a conciliar o respeito

à vontade soberana do povo com o propósito de robustecimento de nosso sistema federativo.

Isso é tanto mais expressivo, sobretudo, quando se sabe que solidificar a Federação significa também promover uma maior descentralização política e administrativa a que tanto a Nação aspira e almeja, o que aproveita, de resto, a consolidação do projeto democrático nacional.

Enfim, a Federação não deve ser apenas uma realidade meramente formal, mesmo porque o nosso sentimento de unidade nacional, forjado no transcurso de um denso itinerário histórico, e que cumpre, a todo passo, fomentá-lo, pressupõe que os diferentes Estados, Territórios e Distrito Federal possam participar, de justa e equânime forma, das deliberações da União e fixação dos destinos do País.

Faz-se, portanto, imperiosa, como agora se propõe, a adoção de princípios que assegurem, também, para a eleição dos mais elevados cargos da União — Presidente e Vice-Presidente da República — adequada a correta participação dos Estados, Territórios e Distrito Federal. Tais princípios são, aliás, comuns em outras importantes Federações do mundo.

Se é certo afirmar não tenha o instituto ora proposto precedente em nossa Carta Magna para a eleição do Poder Executivo Federal, convém lembrar vir o referido mecanismo sendo exercitado sem sofrer contradita à sua legitimidade e eficácia para a formação do Congresso Nacional, integrado por suas duas Casas.

O que se propõe, dessarte, é adotar — repita-se — para o Executivo algo que já se pratica com êxito na escolha dos membros do Poder Legislativo federal.

As demais alterações objeto desta proposição, especificamente no que concerne à redação da alínea **b** do § 1º do art. 75, apenas visam resguardar a coerência do contexto da Proposta de Emenda Constitucional em face das modificações ora sugeridas.

Em face das razões expostas, esperamos que esta Emenda venha a merecer a indispensável acolhida dos eminentes pares, para que, ao lado da prática republicana e democrática, prospere também entre nós o Estado federal brasileiro.

Sala das Comissões, 9 de maio de 1984.

SENADORES: Marco Maciel — Guilherme Palmeira — Jorge Bornhausen — Luiz Viana — Octávio Cardoso — Eunice Michiles — Luiz Cavalcante — José Lins — Marcondes Gadelha — Almir Pinto — Passos Pôrto — João Lúcio — Helvídio Nunes — Milton Cabral — Virgílio Távora — Jorge Kalume — Affonso Camargo — Mário Maia — Mauro Borges — Gastão Müller — Hélio Gueiros — Altevir Leal — José Fragelli — Galvão Modesto — Claudionor Roriz — Alberto Silva.

DEPUTADOS: Oswaldo Coelho — José Jorge — Pedro Corrêa — Fernando Bastos — José Moura — Wolney Siqueira — Irineu Colato — Antônio Mazurek — Jutahy Júnior — Siqueira Campos — Amílcar de Queiroz — Clark Platon — Saramago Pinheiro — Pedro Germano — Wilson Falcão — Emílio Haddad — Albino Coimbra — Anselmo Peraro — José Carlos Fagundes — Augusto Trein — João Carlos de Carli — Oswaldo Melo — Sérgio Murilo — Inocêncio Oliveira — José Lourenço — Cláudio Philomeno — João Rebelo — Alcides Lima — Antônio Câmara — Miguel Arraes — Leônidas Rachid — José Fernandes — Manoel Ribeiro — Albérico Cordeiro — Josué de Souza — Epitácio Bittencourt — Domingos Juvenil — Antônio Farias — Fued Dib — Ralph Biasi — José Thomaz Nonô — José Melo — Ciro Nogueira — Homero Santos — Gomes da Silva — Vivaldo Frota — Mozarildo Cavalcanti — Arnaldo Maciel — Harry Amorim — Wildy Vianna — Celso Amaral — Ítalo Conti — Nyder Barbosa — Roberto Jefferson — Francisco Dias — Orlando Bezerra — Jairo Azi — Irapuan Costa Júnior — Nilson Gibson — Francisco Erse — Saulo Queiroz — Humberto Souto — Hélio Duque — Mauro Sampaio — Marcos Lima — Oscar Alves — Domingos Juvenil — Coutinho Jorge — Virgildásio de Senna — Geovani Borges — Gilton Garcia — Luiz Dulci — Adroaldo Campos — Paulo Guerra — Marcelo Linhares — Aécio de Borba — Wagner Lago — José Carlos Vasconcelos — Genebaldo Correia — Gorgônio Neto — Jorge Carone — Herbert Levy — Carlos Mosconi — Márcio Braga — Rubens Ardenghi — Djalma Falcão — José Burnett — José Frejat — Pratini de Moraes — Eduardo Matarazzo Suplicy — Darcílio Ayres — Roberto Rollemberg — Edison Lobão — Arlindo Porto — Evaldo Amaral — Brabo de Carvalho — Gerson Peres — Denisar Arneiro — Mário Hato — Francisco Amaral — José Batista Fagundes — Daso Coimbra — Alcení Guerra — Raymundo Asfora — Iturival Nascimento — Francisco Sales — Odilon Salmoria — Mário Frota — Amaral Netto — Walber Guimarães — Norton Macedo — Adhemar Ghisi — João Herculino — Paulo Borges — Ludgero Raulino — Tapety Júnior — Ricardo Fiuza — Matheus Schmidt — Bonifácio de Andrada — João Pagnella — João Faustino — Hélio Manhães — Carneiro Arnaud — Heráclito Fortes — José Tavares — Tomaz Coelho — Amaury Müller — Ruben Figueiró — Maurício Campos — Celso Peçanha — Djalma Bessa — Sarney Filho — Raymundo Urbano — Irma Passoni — Randolpho Bittencourt — Del Bosco Amaral — Eurico Ribeiro — Casildo Maldaner — Geraldo Bulhões — Álvaro Gaudêncio — Melo Freire — Wilson Vaz — Castejon Branco — Jônathas Nunes — Gilson de Barros — Aluizio Campos — Sebastião Ataíde — José Ribamar Machado — Walter Casanova — Paulo Lustosa — Octacílio de Almeida — Irajá Rodrigues — Salles Leite — Floriceno Paixão — Antônio Florêncio — Josias Leite — Maçao Tadano — Geraldo Renault — Pedro Collin — Paulo Melro — Assis Canuto — Wall Ferraz — Carlos Peçanha — Guido Moesch — Raimundo Leite — Carlos Vinagre — Oswaldo Trevisan — Hamilton Xavier — José Carlos Fonseca — José Mendonça Bezerra — Anselmo Peraro.

## **AÇÃO PARLAMENTAR**

### **VOLUMES PUBLICADOS:**

- 1 — Cem Anos de República*
- 2 — Informática e Desenvolvimento*
- 3 — Importância do Mar e Presença na Antártica*
- 4 — Nordeste: o Semi-árido*
- 5 — Reforma Tributária*
- 6 — Ciência e Tecnologia*
- 7 — Desenvolvimento Urbano*
- 8 — Sucro-Álcool-Química: Nova Fronteira Econômica*
- 9 — Simplificação das Leis*
- 10 — Participação do Congresso na Política Externa*
- 11 — Filinto Müller e a Política*
- 12 — Política de Desenvolvimento para uma Nação Multirregional*
- 13 — Agricultura: Nova Fronteira*
- 14 — Uma Política para Irrigação*
- 15 — Importância da Educação para a Realização Democrática*
- 16 — Subsídios para uma Política Cultural*
- 17 — Política de Transporte e a Crise Energética*

### **PRÓXIMOS LANÇAMENTOS:**

- 18 — Nilo Coelho: O Homem e o Político*
- 19 — Apoio à Microempresa*
- 20 — Trabalho e Sindicalismo*

*Endereço para correspondência:*

*Senado Federal*

*Gabinete nº 01*

*CEP 70160 — Brasília — DF*









## Fundação Milton Campos

Foi fundador e primeiro Presidente da Fundação Milton Campos de Pesquisas e Estudos Políticos da Arena (1975/77), instituição que objetiva formar quadros e realizar estudos de reflexão crítica sobre a sociedade brasileira.

## Presidente da Câmara dos Deputados

Eleito presidiu a Casa no biênio 1977/79.

## Governador de Pernambuco

Governou o Estado de (1979/1982).

## Senador da República

Eleito em 1982. No Senado Federal é membro das Comissões de Relações Exteriores e de Assuntos Regionais e suplente da Comissão de Educação e Cultura. Preside também a Comissão Especial Mista encarregada de programar a passagem dos centenários da proclamação da República e da Primeira Carta Republicana do País.

## Trabalhos Publicados

Vários, destacando-se os seguintes: "Algumas Considerações sobre Organizações Internacionais: a ONU", "O Mar de 200 Milhas e o Desenvolvimento Nacional", "Partidos Políticos", "Algumas Considerações sobre Atribuições do Congresso Nacional na Emenda Constitucional nº 1, de 1969", "Um conceito de Direito Internacional", "Corredor de Exportação para o Nordeste", "Regiões Metropolitanas", "A Ferrovia como instrumento de Desenvolvimento Nacional", "Nordeste: Atualidades e Perspectivas", "Temas Nacionais de Interesse Regional", "O Programa Nuclear como Exigência do Desenvolvimento Nacional", "O Poder Legislativo e os Partidos Políticos no Brasil", "Política e Desenvolvimento (A Universidade e o Aperfeiçoamento Democrático)", "Vocação e Compromisso", "Cem Anos de República", "Informática e Desenvolvimento", "Importância do Mar e Presença na Antártica", "Nordeste: o Semi-Árido", "Reforma Tributária", "Ciência e Tecnologia", "Desenvolvimento Urbano", "Sucro-Alcool-Química: Nova Fronteira Econômica", "Simplificação das Leis", "Participação do Congresso na Política Externa", "Filinto Müller e a Política", "Política de Desenvolvimento para uma Nação Multirregional", "Agricultura: Nova Fronteira", "Importância da Educação para a Realização Democrática", "Uma Política para Irrigação", "Subsídios para uma Política Cultural", "Política de Transportes e a Crise Energética". Além disso é autor de diversos projetos em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado.

