

Estudos Eleitorais

TSE - N. 2, maio/ago. 1997

Uma discussão memorável

Walter Costa Porto

Professor de Direito Constitucional e Direito Eleitoral da Universidade de Brasília. ministro do Tribunal Superior Eleitoral, autor, entre outros livros, de *O voto no Brasil: da Colônia à 5ª República* e *Dicionário do Voto*.

Os teóricos do voto costumam recordar uma discussão memorável que envolveu, na segunda metade do século XIX, dois grandes liberais ingleses, Walter Bagehot e Stuart Mill.

O primeiro dos contendores baseou-se, exclusivamente, em razões funcionais para justificar o modelo majoritário vigente na Grã-Bretanha e dar a entender que a representação proporcional, embora incomparavelmente mais justa, ameaçava a capacidade de ação do governo.

Um escritor e político brasileiro, das maiores expressões da vida cultural de nosso País, Joaquim Nabuco, fez, em livro de memórias, o elogio de Bagehot. Disse Nabuco que, por meio da obra de Bagehot, *A Constituição britânica*, editada em 1867,¹ chegou-se à compreensão “das molas ocultas da Constituição inglesa”.²

Nabuco assim se referiu ao grupo de idéias que se deve a Bagehot:

“O governo de Gabinete, o gabinete saído da Câmara, tendo o direito de dissolver a Câmara, dissolução ministerial (não a Corte só, nem a Coroa com um Gabinete contrário à Câmara); tudo, em suma, que depois daquele pequeno livro se tornou outros tantos lugares comuns, mas que ele foi o primeiro a revelar, a fixar”.

Referiu-se ainda às designações “hoje usadas por todos, mas que são todas dele, Bagehot”.³

¹ BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*, 1867.

² NABUCO, Joaquim. *Minha formação*. Brasília : Universidade de Brasília, 1963. p. 15.

³ NABUCO, Joaquim. *op. cit.* p. 17.

A marca da genialidade de Bagehot seria, então, em primeiro lugar, a de haver trazido essas constatações, depois tão cediças.

No exame do quadro eleitoral inglês, trouxe Bagehot também – mas sem a repercussão devida, neste século – verificações sutis que até hoje impressionam. Ele disse que havia dois meios pelos quais as circunscrições, os distritos eleitorais, poderiam ser constituídos: em primeiro lugar, a lei poderia organizá-los, apontando as qualificações que permitissem localizar um voto em tal ou qual distrito – estes seriam *distritos compulsórios*; em segundo lugar, a lei poderia deixar que os próprios eleitores se organizassem em distritos – seriam os *distritos voluntários*. A lei poderia dizer, explicou ele:

“que todos os adultos do sexo masculino de um país terão o direito de voto, ou os adultos que saibam ler e escrever, ou aqueles que tenham um rendimento de 50 libras ao ano, ou qualquer pessoa de qualquer modo definida, e deixar aqueles votantes se agruparem como quiserem. Suponhamos que haja 658 mil votantes para eleger a Câmara dos Comuns; é possível, à legislatura, dizer: ‘nós não nos importamos com o modo como vocês se combinem. Em um determinado dia, deixem que cada grupo de pessoas dê notícia sobre em que grupo deseja votar. Se cada votante se pronunciar e cada um desejar conseguir o máximo com seu voto, cada grupo terá justamente mil votos’. Mas a lei não fará isso necessariamente, tomará os 658 mais numerosos – não importa que tenham 2.000, ou 1.000, ou 900, ou 800 votos –, os mais numerosos grupos, qualquer que seja o número que alcancem, e aqueles serão os distritos da nação”.⁴

Bagehot reconheceu – e com que vigor! – que, sob a forma compulsória de formação dos distritos, os votos da minoria são desprezados.

Na cidade de Londres, disse ele, há muitos *tories*, mas todos os representantes são *whigs*. Cada *tory* londrino, então, é, por lei e por princípio, não representado. Sua cidade envia ao Parlamento não aquele congressista que desejava ter, mas o representante que ele desejaria não ter. Mas, sob o sistema *voluntário*, os *tories* londrinos poderiam combinar, fariam um distrito e elegeriam um representante.

⁴ BAGEHOT, Walter, *op. cit.*, p. 133.

Sua queixa prosseguiu:

“Em muitos distritos hoje existentes, a cassação de votos da minoria é sem esperança e crônica. Eu mesmo tenho votado em um condado agrícola por 20 anos e sou um liberal; mas dois *tories* têm sido sempre eleitos e durante toda a minha vida serão eleitos. Como as coisas estão, meu voto é inútil. Mas se eu pudesse combinar com mil outros liberais naquele e em outros condados conservadores, poderíamos escolher um representante liberal”.⁵

Essa a crítica que, desde então, se dirige aos distritos *compulsórios*: a da desigualdade na adjudicação dos postos eletivos. Se vivesse mais tarde, Bagehot poderia deplorar, ainda, a manipulação na formação dos distritos, o *mapismo*, tantas vezes denunciado.⁶

“Eu poderia” – continua Bagehot – “reconhecer outras vantagens do distrito voluntário. Mas tenho que trazer objeções a esse esquema, não recomendá-lo”, explicou com simplicidade. E indicou que a função do Parlamento era dupla: a maioria tem por missão dar respaldo ao Gabinete na condução dos programas de governo; a minoria tem por objetivo a crítica desses atos de governo. A primeira missão é a mais importante e, em razão disso, quaisquer que sejam os méritos do modelo proporcional, quão real seja seu ganho em justiça representativa, ele deve ser afastado em nome da capacidade de ação governamental.⁷

Stuart Mill, ao contrário, iria ressaltar “as vantagens transcendentais” da representação proporcional. O ideal de justiça o empolga. Ele deplorou o

⁵ BAGEHOT, Walter, *op. cit.*, p. 134.

⁶ Com a reforma de 1832, a Grã-Bretanha eliminara os *rotten borough*, os *burgos podres*, circunscrições eleitorais que conservavam o privilégio de eleger deputados mesmo que calamidades houvessem reduzido o número de seus habitantes ou levado ao seu desaparecimento. Mas a partir do início do século XIX, outros países – especialmente os EUA – chegaram a criar distritos *ad hoc*, traçando, como indicou Sartori, “as fronteiras dos mesmos, de tal modo que se determine intencionalmente o grupo que ganhará por maioria relativa”. Esse desenho tendencioso das circunscrições eleitorais, no sistema distrital, denominou-se *gerrymandering*, pois quem o utilizou inicialmente foi o governador de Massachussets, Eldbridge Gerry. Mas essa burla, esclarece Sartori, “adquiriu nos Estados Unidos uma legitimidade legal e também uma base racional, uma razão de ser, como meio para assegurar a representação étnica (em especial dos negros, mas também de hispânicos)”. In: SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México : Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 35.

⁷ BAGEHOT, Walter. *op. cit.*, p. 135.

governo “de privilégios, em nome da maioria numérica, que é praticamente a única a ter voz no Estado”, com “uma exclusão total das minorias”.⁸

Ele chegou até essa fórmula pela proposta apresentada por Thomas Hare, a respeito de quem Mill disse ser “um homem de grande talento, capaz ao mesmo tempo de ter grandes visões gerais e de juntar detalhes práticos”.⁹

O esquema de Hare, para Mill, tinha “o mérito quase inigualável de desenvolver um grande princípio de governo de maneira próxima à perfeição, no que tange ao objetivo específico em questão, ao mesmo tempo que atinge vários outros fins quase tão importantes”.¹⁰

Em primeiro lugar, prosseguia Mill:

“o plano garante a representação proporcional ao número de divisões do corpo eleitoral, não apenas dos dois grandes partidos, e talvez de algumas grandes minorias seccionais em certas localidades, mas também de todas as minorias do País, em número suficiente para ter, segundo os princípios de uma Justiça equânime, direito a um representante”.¹¹

Em segundo lugar, “nenhum eleitor seria, como agora, representado nominalmente por alguém que não tivesse escolhido. Cada membro da Casa seria representante de uma circunscrição unânime”.¹²

Thomas Hare propusera, em fascículo de 1857,¹³ e em livro de 1859,¹⁴ revisto em 1861, o que se designou, inicialmente, de Procedimento do Boletim Uninominal com Substitutos ou com Transferência de Sufrágios à Escolha dos Eleitores. Era, em verdade, o mesmo método sugerido, na Dinamarca, por Andrae, e que, em 1855, tornara-se lei daquele país.

⁸ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília : Universidade de Brasília, 1981. p. 76.

⁹ *Id.*, *Ibid.*, p. 75.

¹⁰ *Id.*, *Ibid.*

¹¹ *Id.*, *Ibid.*

¹² *Id.*, *Ibid.*, p. 75.

¹³ HARE, Thomas. *The machinery of representation*. 1857.

¹⁴ _____. *Treatise on the election of representatives, parliamentary and municipal*. 1859.

O mecanismo, depois denominado Escrutínio de Lista com Voto Transferível ou Voto Único Transferível, era assim explicado, no Brasil, em um livro editado por Assis Brasil em 1893:

“O país deve formar um círculo único; cada eleitor vota em tantos nomes quantos os lugares a preencher; para que um candidato se considere eleito é preciso que obtenha o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo de lugares a prover; em cada lista, porém, só se conta um nome, e é o do primeiro inscrito; se esse não alcança o quociente, ou se o excede, os votos que obtiver, ou que lhe sobrarem, passam ao segundo, e assim por diante, até esgotar as listas, findo o que devem estar designados todos os representantes e, se não estiverem, os votos perdidos se darão aos mais votados. Como se vê, os votos dados ao primeiro nome da lista se transferem aos imediatos, quando esse primeiro não alcançou o quociente, ou passou dele; daí a denominação de voto transferível”.¹⁵

Depois, em grande parte dos países, prevaleceu o princípio proporcional, pelo sistema de listas: o partido que as apresenta é que recebe os sufrágios. Estabelece-se um quociente, pela divisão dos votos apurados pelo número de cargos a preencher. Os partidos terão, então, tantos postos quantas forem as vezes em que alcançarem o quociente. Os candidatos com mais votos transferem o excesso, e os que tem menos votos – e não são eleitos – transferem esse mínimo.

O que parece marcar, então, o princípio proporcional é a transferibilidade dos votos. Isto, a ideologia, que deve infundir os partidos, respalda e justifica. Mas em modelos políticos em que os partidos não apresentem uma nítida conotação ideológica, sendo, simplesmente, máquinas para disputar a eleição – ou, como queria Schumpeter, que apenas tentam regular a competição eleitoral¹⁶ – há quem estranhe que candidatos bem votados, ou mesmo mais votados, não sejam eleitos.¹⁷

¹⁵ BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. Rio : Typ. de G. Leuzinger, 1893. p. 166.

¹⁶ Segundo Schumpeter, “partido e máquina eleitoral constituem simplesmente a reação ao fato de que a massa eleitoral é incapaz de outra ação que não o estouro da boiada.

Seria, então, correto afirmar que o princípio majoritário pode comportar uma grave injustiça representativa, em nome da governabilidade. E que o princípio proporcional, visando, antes de tudo, à justiça representativa, resguarda o direito das parcelas menores de opinião, mas não facilita a ação de governo.

Para vencer ou atenuar esse desfavor das minorias¹⁸, é certo que, no sistema majoritário, procurou-se, muitas vezes, correções. Duas dessas foram empregadas em nosso País: o voto limitado e o voto cumulativo.

O voto limitado, no Brasil, foi pela primeira vez sugerido por José de Alencar, em artigos publicados no *Jornal do Comércio*, em 1859, no desígnio, como ele explicou, “de resolver o difícil problema da representação da minoria”. Alencar propusera, como explicou depois, “o meio prático da restrição do voto, de modo a deixar margem suficiente para que fosse também apurado o voto das frações”.¹⁹

E o mecanismo foi introduzido, em nosso País, pelo Decreto nº 2.675, de 20 de outubro de 1975, denominado de Lei do Terço. Cada eleitor deveria votar, para deputados à Assembléia Geral ou para membros das Assembléias Legislativas, em tantos nomes quantos correspondessem a dois terços do número total marcado para a Província. Se o número marcado para deputados fosse superior a múltiplo de três, o eleitor deveria adicionar aos dois terços um ou dois nomes, conforme fosse o excedente. E o § 19 do Decreto estabelecia que nas províncias que tivessem de eleger deputados em número múltiplo de três, cada eleitor votaria na razão de dois terços; nas que tivessem de eleger quatro deputados, o eleitor votaria em três no-

Representam, por conseguinte, uma tentativa de regular a luta eleitoral de maneira exatamente semelhante à que encontramos nas associações patronais do comércio”. In: SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio : Fundo de Cultura, 1961. p. 344.

¹⁷ Sendo o mais votado, com 49.886 votos, para deputado federal nas eleições de 1990, em Mato Grosso, Dante de Oliveira não foi eleito, já que sua coligação, liderada pelo PDT, não obteve o quociente eleitoral. E, entre muitos outros casos, o terceiro mais votado nas eleições à Câmara Federal, em Pernambuco, em 1950, Edgar Pessoa de Queiroz, não foi eleito. Teve 17.346 votos, mas seu partido, o Social Trabalhista, não reuniu o bastante para alcançar o quociente de 20.961.

¹⁸ “A brutalidade do escrutínio majoritário”, comentará Duverger. In: DUVERGER, Maurice. *Sociologia Política*. Rio : Forense, 1966. p. 378.

¹⁹ ALENCAR, José de. *Sistema representativo*. Rio : Garnier, 1868. p. 3.

mes; e em quatro nas que tivessem de eleger cinco deputados. Nas províncias que elegessem somente dois deputados, o eleitor votaria em dois nomes. Daí viriam as primeiras críticas ao sistema: o voto incompleto não tinha aplicação em sete de nossas províncias, era arbitrário em outras sete, sendo aplicado com exatidão em apenas seis.

Outra reprovação, do tempo, foi, mais tarde, repetida por Assis Brasil. “Quem dera ao legislador o arbítrio de estabelecer que a minoria havia de ser, por força, o terço do eleitorado, nem mais nem menos?” – perguntava ele. E acrescentava: “não é menor o arbítrio com que se estabelece, desde logo, que a opinião estará, por força, dividida em dois únicos partidos”.²⁰

Mas o voto limitado não mostrou resultados no Brasil. A solução era, por si, já canhestra, pois que a compressão oficial exercida pelo partido dominante encontrou a fórmula, tão curiosa, do *rodízio*, para anulá-lo. Apresentando três candidatos no distrito, dividia seus eleitores em três grupos, determinando-lhes os votos de dois em dois candidatos. Uma maioria disciplinada poderia, assim, arrebanhar todas as vagas.²¹

O voto cumulativo seria introduzido, em nossas eleições, pela Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, denominada de Lei Rosa e Silva.²² Os distritos passaram a ser de cinco nomes, o voto voltava a ser limitado

²⁰ BRASIL, J. F. de Assis. *Democracia representativa*. Rio : Leuzinger & Filhos, 1893. p. 155.

²¹ No Senado, em 1875, Figueira de Melo explicava o *rodízio*, apresentando duas hipóteses. A primeira, de um distrito com 180 eleitores, 120 da maioria e 60 da minoria: “Esses eleitores da maioria dividem-se em três grupos: 40 votam nos candidatos A e B; 40 votam nos candidatos B e C; e os outros 40 nos candidatos A e C. Portanto, os candidatos A, B e C vêm a ter 80 votos cada um e suplantam, assim, os 60 da minoria, que não poderá eleger o seu candidato”. A segunda hipótese parece, de início, ainda mais favorável à representação das minorias: “A maioria tem 765 eleitores e a minoria 500, número até muito superior ao terço; ainda assim, a minoria não será representada, desde que haja uma regular e simples divisão dos votos. Basta que, das 765 cédulas correspondentes ao número de eleitores, da maioria se tirem 510, e em todas estas se escreva o nome do candidato A, e terá este 510 votos, número superior ao da minoria; que dentre esses 510 eleitores, que votarão no candidato A, 255 votem no candidato B e 225 no candidato C. Ora, 255 eleitores, que não foram ainda contados, votam nos dois candidatos B e C que, tendo já, cada um, 255 votos da turma dos 510 eleitores, ficarão, também, com a maioria de 10 votos sobre os 500 pertencentes à minoria.” In: PINHEIRO, Luiz F. Maciel. *Reforma eleitoral*. Rio : Inst. Typográfico do Direito, 1876. p. 200.

²² Seu projeto foi apresentado à Câmara pelo deputado Anísio de Abreu, mas, no Senado, tão relevante foi a atuação, sobre o texto, do senador pernambucano Rosa e Silva que, afinal, a lei mereceu o seu nome.

e o eleitor poderia acumular todos os seus votos ou parte deles em um só candidato, escrevendo seu nome tantas vezes quantos fossem os votos que lhe quisesse dar.

Rosa e Silva acreditava que ao legislador não cumpria fixar a proporção em que as minorias deveriam representar-se, mas, unicamente, assegurar a verdade do processo eleitoral e adotar um sistema que lhes facilitasse eleger seus representantes, dependendo o maior ou menor número deles dos esforços e do valor eleitoral das respectivas agremiações. Mas a própria complexidade do processo inviabilizaria a consecução de seu objetivo. E, de resto, toda a maquinaria fraudulenta – a envolver o alistamento e a qualificação dos eleitores, a votação, a apuração e a verificação e o reconhecimento dos poderes – não haveria de ser corrigida por meros arranjos de técnica eleitoral. Somente o regime proporcional, que viria da 2ª República, com o Código Eleitoral de 1932, é que atenderia à necessidade de dotar as Câmaras, em nosso País, com representantes dos grupos menores de opinião.

O Brasil viu, então, em sua própria história, como o voto majoritário distrital – mesmo abstraindo-se a força enorme dos governos e a fraude generalizada, no Segundo Reinado e na 1ª República – contribuiu para a permanente exclusão das minorias do processo político.

Sistema majoritário para as Assembléias e desigualdade na representação. Sistema proporcional e entraves à governabilidade. O dilema, sempre tão atual, teve seu travejamento, em definitivo, naquele diálogo, tão rico, que há mais de um século, opôs, com finura e brilho, Bagehot e Mill.

