

Estudos Eleitorais

TSE - N. 3, set./dez. 1997

Observações sobre o sistema eleitoral brasileiro

Cármem Lúcia Antunes Rocha

Professora titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenou com o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso a edição do livro *Direito Eleitoral* (Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1996).

“O voto é a primeira arma do cidadão. Com ele venceis. Agora, se vô-lo roubarem, é outra coisa. Com ladrões, como com ladrões. Quando a ofensiva nos arrebatou um direito, até onde o exigir a recuperação deste, até aí deve ir a defensiva.” (Rui Barbosa)

O questionamento sobre o sistema eleitoral brasileiro e a abertura ora posta para o seu debate e, eventualmente, até mesmo para a modificação do seu modelo decorrem da óbvia circunstância de ser notória a existência de vícios a marcar a realização das eleições e a, se não comprometer, pelo menos deixar marcas graves no princípio representativo da democracia adotada no Brasil.

Esse questionamento, contudo, não é inédito. Ao contrário, desde os primórdios do Estado brasileiro, durante todo o período imperial, e tanto na chamada República Velha quanto após o advento da profunda modificação eleitoral ocorrida a partir de 1932 principalmente, os debates sobre a conveniência de um ou de outro sistema eleitoral se mostraram constantes e inconclusivos.

E assim se mostraram porque as nódoas demonstradas na prática eleitoral não deixaram de existir, nem se modificaram em sua essência, durante a vigência de qualquer dos dois sistemas – distrital e, posteriormente, proporcional. Não se eliminando os vícios eleitorais – pelo menos completamente, vez que muito o sistema se aperfeiçoou na prática eleitoral brasileira dos primeiros aos últimos tempos –, sempre pendeu, então, a dúvida sobre a conveniência de se experimentar o sistema não vigente,

como se, pela introdução de outro modelo, os descaminhos políticos da prática eleitoral na sociedade brasileira se sanassem.

Entretanto, duas certezas parecem existir. A primeira é a de que não existe sistema eleitoral perfeito. Qualquer dos dois modelos tradicionalmente adotados – o proporcional e o majoritário distrital – tem convenientes e inconvenientes. O que se buscará sempre, em questionamentos como o que ora se põe, é, basicamente, como se modelar um sistema de tal sorte que se tenha o mínimo de inconveniências e o máximo dos efeitos positivos para a melhor representação política. A segunda certeza é a de que a lei não modifica os erros de maneira plena ou imediata. Conforme se asseverava no parecer da Comissão do Senado Imperial, exarado sobre o projeto do que veio a ser chamada a Lei dos Círculos, “(...) os costumes não se corrigem tão prontamente como se alteram as leis; o resultado, pois, será lento mas infalível e o povo não passará pela decepção, sempre perigosa, de esperar da lei o que ela não pode realizar (...)”.

Nota-se, assim, que, quer nos Estados que adotam o sistema majoritário distrital, quer naqueles que adotam o sistema proporcional, quer naqueles que preferem modelos mistos nos quais se acoplam princípios dos dois sistemas, modelando-se um diferente da vertente pura, têm-se discussões sobre formas de aperfeiçoamento do modelo adotado.

Observe-se, ainda, que os debates que se oferecem sob o rótulo de *reforma eleitoral* sempre têm colocado em questão, no Brasil, tão-somente a aplicação do sistema eleitoral para os corpos legislativos, ou parte deles, vez que não se encontram maiores questionamentos sobre o princípio majoritário adotado para o Senado Federal.

Logo, a polêmica que freqüentou o Império – como não poderia, então, deixar de ser – e toda a República não foi sobre o sistema eleitoral brasileiro, mas sobre os princípios eleitorais vigentes para a escolha de deputados federais e estaduais e vereadores.

O princípio majoritário é que domina o sistema eleitoral quanto aos cargos políticos do Poder Executivo de todas as entidades da Federação, bem como quanto aos cargos de uma parte do Congresso Nacional, aquela formada pelos senadores eleitos representantes dos estados (art. 46, da Constituição brasileira).

Também agora permanece o pólo da discussão sobre a reforma eleitoral centrado, no que concerne ao *sistema eleitoral*, no domínio dos cargos dos corpos legislativos, ressaltando-se da questão a escolha pública dos senadores, eleitos pelo princípio majoritário.

Para que uma discussão sobre o tema seja conduzida a bom termo e não se transforme em fonte permanente de debates sem função que não a aparência de propósito de mudanças que nunca vêm, parece-me que se deveria partir de uma análise específica do diagnóstico do modelo experimentado presentemente no Brasil. É que, somente partindo de uma análise do que se tem, pode-se analisar devidamente a realidade e, talvez, adotar novas práticas que saneiem os equívocos a serem superados. Sistema por sistema, como afirmado antes, todos deixam espaço a erros no processo de sua execução. A escolha do sistema mais conveniente decorre do conhecimento específico daquilo que se deseja eliminar como falha existente e do quanto se supõe que um novo modelo possa impedir, eliminar ou diminuir erros apurados.

Que há máculas graves a contaminarem o sistema eleitoral brasileiro em sua prática, não se duvida.

Apontam-se, basicamente, como problemas a serem solucionados para a melhoria da representação: a) o personalismo dos candidatos e eleitos no processo político, contrariando a plena aplicação dos princípios da democracia e da República, dominados pela impessoalidade; b) o desempenho das forças econômicas da sociedade, submetendo os pleitos a seus interesses particularizados; c) a ausência de um resultado eleitoral coerente com o eleitorado, considerado em sua força total, espalhado por todo o país. Destes três, decorrem todas as outras pendências consideradas na análise da questão eleitoral brasileira, tais como: a ausência de autenticidade dos representados, pela distância entre estes e os candidatos e depois os eleitos; a ausência de partidos políticos fortes com programas rigorosamente observados pelos eleitos por meio de seus quadros; a frequência de disputa no seio dos partidos pelos candidatos apresentados à escolha do eleitorado, etc.

Pela existência permanente destes e de outros vícios que se poderiam arrolar nestas meras observações é que, em nenhuma década da história

brasileira deixou-se de questionar se, adotando o sistema distrital (no período imperial) não se deveria abandoná-lo para adotar o sistema proporcional e, quando se passou a adotar este desde 1930, se não se deveria retornar àquele, ainda que não mais propondo o seu modelo puro, mas o apelidado de sistema majoritário segundo o princípio distrital misto, lembrando-se, quase sempre, nessa última hipótese e nas últimas décadas, do modelo alemão como fonte a se tomar em consideração.

Deve-se, contudo, sublinhar que aquelas máculas afirmadas nessa brevíssima exposição são consequências não apenas da aplicação de um determinado sistema eleitoral acolhido pelo sistema jurídico, mas de uma série de causas políticas, sociais e culturais.

Se é certo que sobre o sistema eleitoral adotado incidem nódoas e que esse sistema elimina muitas dessas nódoas e altera o quadro político e social, como uma de suas funções, parece certo também que sozinho nenhum sistema cauteriza as feridas mais profundas.

Que isso não sirva, entretanto, nem para esmorecer, nem para iludir, quanto às mudanças que puderem ser feitas para melhorar a experiência eleitoral, pois é certo que o Direito, especialmente em estados onde a carência educacional põe-se como questão fundamental, contribui ou dificulta o aperfeiçoamento das relações políticas existentes na sociedade.

Por isso é preciso corrigir o sistema eleitoral para se obter a aplicação do princípio democrático da representação, sem pretender que ele, qualquer que seja o seu modelo, realize mágicas transformadoras da sociedade. Ele ajuda muito ou atrapalha bastante na busca da representação ótima do eleitorado. Mas, sem tocar em suas causas mais profundas, os vícios se manterão, não obstante a boa vontade de alguns cidadãos republicanos.

A constância da ponderação, no sentido de que se deveria adotar o modelo distrital, puro ou misto, para substituir o sistema proporcional adotado no Brasil, impressiona. Até mesmo porque, desde a década de 50, a dizer, há no mínimo quarenta anos, propõe-se, como projetos de lei apresentados e não aprovados, o sistema eleitoral majoritário segundo o princípio distrital. Mas esses projetos não foram aprovados. E, o que é mais curioso, autores de alguns destes projetos, quando convidados a

ponderar sobre a sua aprovação, diziam-se em dúvida sobre a qualificação do modelo proposto para realizar o saneamento da prática eleitoral.

Assim, a impressão que sempre me passou, quando em estudos sobre o sistema majoritário segundo o princípio distrital e, na frequência com que este debate vem a público, colocando em fileiras opostas grandes juristas e grandes políticos brasileiros, sem, no entanto, se chegar à mudança normativa do sistema, é que o chamado *distrital* tem permanecido, no Direito Eleitoral, para os brasileiros, como a lenda de D. Sebastião para os portugueses: aquele que não acabou e que um dia virá para a salvação de todos os males...

É certo que a discussão de nunca se ter aceito a modificação do sistema proporcional para a entronização, no sistema constitucional brasileiro, do sistema majoritário segundo o princípio distrital puro ou misto, põe em foco uma questão que não pode deixar, agora, de ser lembrada: quem tem a competência para cuidar do tema são os interessados nos resultados concretos das eleições que se sucedem à legislatura na qual seria introduzida a alteração. Logo, a situação de cada um e de todos os legisladores a deliberarem sobre este tema é tocada segundo o sistema adotado, e quem delibera é o interessado primeiro, direto e imediato no resultado de uma eventual mudança que possa ocorrer.

Se o diagnóstico dos vícios é uma necessidade para que as propostas para o aperfeiçoamento do sistema sejam coerentes com o que se espera com elas obter, de outra parte há de se ter em mente, com clareza, qual o objetivo a ser atingido. Esse objetivo é o da representação mais verdadeira do eleitorado. Todos os vícios comprometem, como antes afirmado, a representação, que é a pedra de toque do sistema democrático que adota o princípio da representação. Mais ainda, como se dá, no Brasil, a representação aperfeiçoada pelo sistema partidário. A manutenção do princípio democrático, como posto na Constituição da República (art. 1º, p. único), não possibilita que o representante se torne, depois de eleito, substituto do representado. E, para que isso não ocorra, deve haver fidelidade entre o eleitorado e o corpo de seus representantes. Daí se ter como meta a ruptura da condição personalíssima e personalista do representante sobre

os partidos, pois esta sugere ou pelo menos facilita a substituição em lugar da representação. Daí, também, porque, para o fortalecimento dos partidos políticos, sem os quais não se possibilita a representação política no Brasil, a busca de democratização em sua organização e dinâmica, o compromisso dos eleitos com os programas partidários ou com o seu ideário, enfim todos os elementos que se analisam para a obtenção da excelência da prática eleitoral, há de se ter em vista, sempre, a excelência da representação, para o ótimo desempenho do princípio democrático constitucionalmente estabelecido. O que se busca, pois, é a legitimação do processo político e é desta constatação que se desenvolvem as análises sobre o sistema eleitoral.

Logo, todo sistema, ou toda opção por um sistema eleitoral, ou pelos princípios que o informam, que não cumpra, primariamente, a melhoria da representação, ou que a embusteie de alguma forma, ainda que conduza ao fortalecimento ou à aparente melhoria do sistema partidário, é incompatível com o sistema constitucional brasileiro, por feri-lo em seus princípios fundamentais. De outra parte, tanto quanto a atomização dos partidos políticos impedir a representação, não deverão ser consideradas as regras que permitem essa condição como sendo a melhor tradução do princípio democrático.

Não deverão, pois, ser tomados, como objetivo primário do sistema eleitoral ou de sua mudança (nos princípios ou apenas nas regras e técnicas de sua prática), outros elementos que não a busca da excelência da representação do eleitorado em sua integridade e não em áreas melhores ou mais representadas. Imaginar-se que primeiro se melhoram os partidos políticos pela adoção de determinado sistema e que, por força dessa melhoria, alcançar-se-á, secundariamente, a melhoria da representação é, para mim, reverter os termos da equação política posta em causa e sistematizada constitucionalmente de maneira diversa. A Constituição da República cuida, inicialmente e como seu princípio fundamental da cidadania (que se exerce, basicamente, pela representação no Brasil), do pluralismo político – art. 1º – e não dos partidos políticos. Logo, em meu pensamento, conquanto encadeados e necessariamente vinculados, os

temas são curados constitucionalmente com a prevalência da qualidade e da fidelidade da representação do eleitor, ao qual se chega por uma série de elementos sistemicamente acoplados, inclusive o do sistema partidário. Mas não se parte desse para se chegar, secundariamente, à representação qualificada democraticamente. Os argumentos que apontam, ou que são aproveitados como tal, à opção de um ou outro sistema eleitoral embasados exclusivamente no interesse do sistema partidário e não na prioridade da representação mais perfeita parecem, então, passíveis de críticas.

Ainda que se possa demonstrar a extinção de alguns problemas apurados no sistema eleitoral vigente pela adoção de novos modelos ou pela reestruturação de velhos modelos, parece-me certo que, se a mudança não atender, inicialmente, à melhoria ou possibilidade efetiva de melhoria do princípio da representação política democrática e republicana, não se pode considerá-lo adequado ao nosso sistema constitucional, ainda que possa ser melhor na teoria ou no Direito Comparado.

Nesse passo, vem-me uma consideração que penso importante no trato do tema: qualquer sistema jurídico, inclusive o constitucional-eleitoral, pode ser ótimo visto de longe: a mulher ou o marido do vizinho ou da vizinha sempre parecem ótimos e sem defeitos, até que se tenha que viver com eles sob o mesmo teto. Aí se vê que não há quem defeitos não tenha, e o de que se cuida é tão-somente saber conhecer os defeitos no cotidiano e deparar com a realidade de que mudar de parceiro não elimina as falhas, que são do ser humano e se multiplicam no dia-a-dia.

Qualquer sistema eleitoral a ser adotado haverá de ser um modelado, da teoria à sua formulação no Direito, segundo as condições e peculiaridades do Brasil. Se cópia de sistemas jurídicos desse certo, o Brasil não teria mais problemas. Nem sempre o que é bom para o outro é bom para nós, e conveniências e inconveniências, como antes lembrado, todo sistema eleitoral tem. Mas as inconveniências sempre serão maiores caso se tente vestir o eleitor brasileiro com o terno do eleitor estrangeiro: nem se servirá ao eleitor, nem se realizará corretamente o sistema.

Tendo sido aclamado, no sistema constitucional vigente, o sistema proporcional para a eleição dos deputados federais e estaduais e vereado-

res (arts. 45, 27, § 1º, 29, III, da Constituição da República), o debate sobre o seu aperfeiçoamento pode ocorrer de duas formas: a) discutindo-se as mudanças que se lhe deveriam introduzir para melhorar a prática eleitoral decorrente de sua aplicação sem lhe alterar o modelo ou os seus princípios informadores, alterando-se, se fosse o caso, apenas as regras que lhe moldam a experiência; b) discutindo-se a alteração do próprio sistema, quer para substituí-lo pelo sistema majoritário, quer para manter o sistema proporcional, mas acrescentando-lhe o princípio distrital, próprio daquele outro, e que seria aplicado concomitantemente.

Mais comum é, em todas as discussões havidas sobre o tema, propor a substituição do sistema proporcional pelo princípio distrital, quer a formar um sistema majoritário segundo esse princípio, quer a formar um sistema eleitoral em que esse princípio conviva com o proporcional, a informar o modelo hoje assentado no Direito Positivo.

O questionamento sobre o sistema eleitoral informado pelo princípio distrital de votação ou de eleição puro ou cingido ao princípio proporcional é cíclico no Brasil, diria mesmo sazonal. Como antes lembrado, desde a adoção do sistema proporcional, em 1932, não ficou sem debate sobre o *voto distrital* o campo das discussões políticas brasileiras.

Tendo vigorado no Brasil quase 70 anos, desde que foi instituído no Império, em 19 de setembro de 1855, pelo Decreto Legislativo nº 842, conhecido como Lei dos Círculos, pela qual se dividiram as províncias em distritos e estabeleceu-se a eleição de um representante para cada distrito, passando pela Lei do Terço, de 10 de outubro de 1875, que o aboliu, mas que foi substituída pela Lei Saraiva, de 9 de janeiro de 1881, que voltou a incluí-lo no sistema brasileiro, e, ainda, na República, tendo sido adotado pela Lei nº 35, de 1892, o sistema majoritário segundo o princípio da eleição distrital não demonstrou, então, ter produzido o melhor resultado eleitoral.

Duas certezas se mostram, contudo. A primeira, que a eleição distrital não se fazia pelo respeito à lei, mas pelo seu desrespeito permanente, propiciado, contudo, pelas condições promovidas pela adoção daquele modelo; a segunda, que se atribuía à eleição distrital parte das falhas gra-

ves demonstradas no processo eleitoral. Da primeira decorre que grande parte das críticas voltadas ao sistema adotado não podem ser debitadas à conta do figurino, senão ao descumprimento dele, quer dizer, não é o modelo responsável pelas máculas encontradas se ele não era respeitado. Mas é certo também que a adoção dos modelos, como antes anotado, pode contribuir para o aumento, ou a diminuição, ou o cerceamento dos equívocos sob a sua vigência produzidos.

Por isso mesmo, ao cuidar da *reforma eleitoral*, Rui Barbosa, um dos maiores brasileiros a penar com os gravíssimos problemas havidos nos pleitos, afirmava que

“este *desideratum* (a reforma eleitoral), vital para o sistema representativo, depende, a meu ver, de três condições fundamentais. (...) A terceira condição de reforma está na abolição do voto cumulativo, cujas provas, entre nós, são miserandas, estabelecendo-se a representação proporcional mediante aquele, dentre os vários sistemas conhecidos, que mais racional e praticamente a efetue. (...) Baste afirmar aqui o princípio da proporcionalidade, garantia necessária do direito das minorias, reservando-se para a oportunidade a decisão entre as diversas fórmulas aplicativas, até hoje indicadas ou ensaiadas.”

É de se anotar, todavia, que, mesmo com todos os vícios havidos no passado brasileiro, ou em razão daquela experiência, as propostas que se acumularam, como estudos ou projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional, não são cópias dos modelos da Lei dos Círculos ou da Lei Saraiva, mas alternativas, segundo aquele princípio, para serem modeladas com base em outras concepções.

Quando se diz que as propostas se acumularam, não é sem razão.

Apenas para citar desde 1958, quando se encaminhou ao Parlamento o Projeto Edgard Costa, houve, ainda, entre outros:

- em 1960, o Projeto Milton Campos (Projeto nº 38);
- em 1963, o Projeto Oscar Corrêa (Projeto nº 1.036);
- em 1964, o Projeto Franco Montoro (Projeto nº 2.152);
- em 1973, 1974, 1975, 1979, os projetos nºs 1.248/73, 1.888/74, 280/77.

Em 1970, 1972, 1975, 1978, 1980, 1982, o tema da modificação do sistema proporcional, a sua substituição ou conjugação com o sistema majoritário, segundo o princípio distrital, para deputados federais e estaduais e vereadores se fez presente no cenário político, com debates que tomaram grandes espaços na imprensa.

Em 1982, a Emenda Constitucional nº 29 à Constituição de 1967 estabeleceu, no parágrafo único do art. 148 do texto normativo, que “(...) na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional”.

Mas as eleições de 1984 se passariam, como efetivamente ocorreram, pelo sistema proporcional, consoante se dispôs na mesma Emenda nº 29. Em 1986, para eleição do que veio a ser o Congresso Constituinte, não se alterou o sistema do período imediatamente anterior.

O que é curioso, pelo menos, são os argumentos apresentados em cada ocasião, especialmente nos debates do tema, não dos projetos, especificamente, em favor da substituição do sistema majoritário distrital pelo proporcional ou, pelo menos, a adoção do que se denominou *distrital misto*.

Assim, encontramos argumentos bastante diferentes em defesa da eleição distrital nos diferentes momentos políticos vividos pelo Brasil nas décadas de 60 a 80.

No início da década de 70, afirmava-se que a representação proporcional não mais se compadecia com a busca da *maioria estável*, que hoje se poderia mudar pela noção comumente encontrada no vocabulário da política brasileira, como sendo da *governabilidade*, e que, após o período da década de 50, aquele modelo não representava uma tentativa válida.

A pluralidade partidária não era exatamente o que melhor definia as aspirações dos governantes do período. É de Prado Kelly, citado na *Revista de Ciência Política* nº 3/71, p. 27, a assertiva de que:

“O pluripartidarismo padece, ao contrário, de excesso de qualidade de que proveio. Foi a obra involuntária de teóricos e professores, que procuraram dar à representação um sentido quase perfeito, como síntese da opinião pública fragmentada – o estado de partidos.

O seu principal inconveniente, a nosso ver, não é a proliferação de grupos, alargando e estratificando as divergências nacionais. (...) o que nos inquieta em relação à plethora de partidos é a tendência do vencedor para aniquilar, pela força ou pela sedução, os adversários, porque esse leva ao partido único, isto é, à ditadura."

Em 1975, tem-se no noticiário (*O Estado de S. Paulo*, de 10.8.75, p. 3) que:

"o governo já está examinando a reforma eleitoral mediante a qual se introduzia o voto distrital misto nas eleições parlamentares de 1978. (...) Estas informações, que se recolhem em áreas oficiais, indicam a preocupação do governo em antecipar a reforma, de maneira a evitar, por via de uma solução política, o impasse institucional previsto para 1978, caso prevaleçam as regras vigentes nas eleições parlamentares de 1974. (...) O que se discute ainda com relação à reforma é apenas a oportunidade de seu encaminhamento. Quanto à sua efetivação, tem-se como um fato consumado, até como forma de impedir que os setores radicais, existentes e atuantes num e noutro partido (ARENA e MDB), assumam o comando das ações".

Ainda naquele ano, o *Estado de Minas*, em seu editorial intitulado *Voto Distrital*, de 2.9.75, esclarecia que: "Com objetivo de oferecer uma saída para o impasse político-institucional que se prevê para 1978, caso a oposição vença as eleições governamentais e parlamentares em estados mais importantes, tem sido apresentada a solução do voto distrital".

Em 1977, José Thomaz Nabuco, também pela imprensa, afirmava que:

"A notícia de que o Presidente da República apóia o voto distrital é uma alegria e, ao mesmo tempo, a de que ele acha que não há tempo para instaurá-lo antes das próximas eleições, uma tristeza. As eleições pelo sistema proporcional vão nos dar de volta exatamente o mesmo tipo de assembleias que tínhamos antes da Revolução de 1964 e que tanto nos desencantaram. Foram fechadas em 1937 e diminuídas em 1964 sem se derramar por elas uma só lágrima de saudade ou pesar. Só um novo sistema eleitoral pode nos dar resul-

tado diferente. A representação proporcional procura fazer do Parlamento uma miniatura da Nação, onde se reflitam todas as suas tendências, na frase de John Stuart Mill. Ela leva inevitavelmente à confusão, à desordem, ao desgoverno. Os deputados se tornam representantes de ideologias e não de interesses e com isso são mais intransigentes, turbulentos e apaixonados. (...) É uma lástima que não se tenham aproveitado os dias do recesso parlamentar para introduzir o voto distrital (...).

Em 26.1.80, o *Jornal do Brasil* apresentava artigo de J. C. de Macedo Soares Guimarães, sob o título *Voto Distrital*, no qual o autor afirmava que “O senador Tancredo Neves, em uma das suas catilinárias contra o Governo, referiu-se à ‘ignomínia do voto distrital’. (...) O voto distrital não tem nada de ignominioso. “As catilinárias do senador o levaram a ser eleito, diretamente, pelo voto majoritário, Governador do Estado de Minas Gerais e, posteriormente, pelo Colégio Eleitoral, mas com apoio público, Presidente da República. Sem voto distrital (...).”

Em 1985, Álvaro Valle, escrevendo para o *Jornal do Brasil*, de 27.1, sob o título *Voto distrital e democracia*, enfatiza que:

“O voto distrital conduz ao bipartidarismo enquanto o proporcional fortalece o pluripartidarismo. O sistema francês de duas votações, quando não é obtida maioria absoluta no primeiro turno, facilita o pluripartidarismo, mesmo com o voto distrital. (...) Sem o segundo turno, os vitoriosos acabam sendo, quase sempre, os candidatos dos dois maiores partidos, do governo e da oposição. No Brasil, os pequenos partidos, como o PT, desapareceriam: dificilmente obteriam maioria em algum distrito eleitoral”.

No Brasil, o sistema majoritário distrital não foi então adotado, a despeito daquela disposição governamental e governista, das décadas de 70 e de 80. E o PT não desapareceu...

Também não podemos deixar de registrar que, entre os políticos, figuras das mais eminentes na História brasileira recente, como Milton Campos, Oscar Corrêa e Gustavo Capanema, apenas para oferecer três nomes que se mostraram autores de estudos e projetos favoráveis à ado-

ção do sistema majoritário distrital, de um lado e Tancredo Neves e Ulysses Guimarães, de outro, opuseram-se em seus argumentos e embates sobre a alteração debatida.

Quanto a Milton Campos, contudo, em benefício da verdade e como dever à sua intocável fidelidade aos princípios mais elevados da Democracia e da Justiça, não se pode deixar de registrar pronunciamento, no sentido de que, quanto a seu Projeto de Lei nº 38, submetido ao Senado Federal em 25 de novembro de 1960,

“se inspira em sugestões oferecidas, há alguns anos, pelo eminente historiador e publicista João Camilo de Oliveira Torres, e mereceu aplausos em *simposium* realizado em São Paulo (...) Aplausos vieram também de outros setores interessados, ao lado de críticas e observações dignas de apreço. A estas dei merecida atenção para formular o projeto nos termos em que é agora apresentado ao Senado, e o faço sobretudo com o propósito de suscitar o debate parlamentar, cujas luzes poderão melhorar a proposição ou mesmo sacrificá-la, revelação, que admito, de seus inconvenientes em maior tomo do que suas vantagens. (...) As soluções políticas nunca são perfeitas e suscitam sempre um exame comparativo das vantagens e desvantagens. O projeto vale como convite a esse exame, depois do que se decidirá se ele convém ou não à nossa realidade social”.

Não podemos deixar de acentuar que a discussão novamente posta sobre o sistema eleitoral foi objeto de tratamento cuidadoso da comissão denominada *Comissão de Notáveis*, encarregada de elaborar um projeto de Constituição que, presidida pelo então senador Afonso Arinos, foi encaminhada ao Congresso Constituinte de 1988. Ali se optou pelo sistema eleitoral misto, dispondo-se, no art. 169:

“Art. 169. O sistema eleitoral será misto, elegendo-se metade da representação pelo critério majoritário, em distritos uninominais, concorrendo um candidato por partido, e metade através de listas partidárias.

§ 1º A soma dos votos obtidos, em todos os distritos, pelos candidatos de cada partido, servirá de base para a distribuição das cadeiras, de modo a assegurar, quando possível, a representação proporcional das legendas.

§ 2º Se o número de cadeiras obtidas por um partido, segundo o disposto no parágrafo anterior, for maior do que o de deputados eleitos pelo critério majoritário, o restante das vagas será preenchido pelos candidatos da respectiva lista, na ordem de seu registro.

§ 3º Lei Complementar regulará o disposto neste artigo, assegurando a participação de todos os filiados na escolha e no ordenamento da lista partidária”.

Também o Congresso Constituinte discutiu e deliberou sobre o sistema eleitoral, eliminando-se, ao final, a possibilidade que era deixada, no texto aplicado como Carta brasileira, como uma possibilidade para a implantação do sistema eleitoral misto e adotando-se, então, exclusivamente o sistema proporcional.

Na revisão constitucional, que se realizou e promulgou em 1994, inúmeras foram as emendas apresentadas no sentido da alteração do sistema eleitoral. Também nessa oportunidade, não se alterou o texto fundamental quanto à matéria, permanecendo o sistema proporcional.

A discussão mais freqüente no Brasil não tem sido exatamente sobre o voto distrital, mas sobre o sistema puro ou misto, majoritário ou proporcional, para a escolha dos deputados federais, estaduais e vereadores. A votação é um dos dados do sistema eleitoral, como se verificou quando, sob a égide da Constituição de 1946, preconizou-se a possibilidade de o voto distrital ser adotado, desde que a apuração seguisse o modelo da proporcionalidade exigida.

Da análise das propostas apresentadas, nota-se que não se buscou a adoção do retorno ao sistema majoritário distrital puro, vale dizer, a substituição do sistema proporcional pelo modelo distrital único. Mais ainda, nem se teria aqui a adoção do modelo alemão, muito diverso do apresentado nos projetos de lei. Na verdade, alguns dos projetos seriam mais bem denominados de sistema proporcional misto que distrital misto, pois se manteria o constitucionalmente adotado (sistema proporcional) com formas de votação distrital a conviverem com aquele.

Todos os projetos de lei apresentados no sentido da modificação do atual sistema partem das considerações sobre as vantagens da votação

distrital, que, acoplados ao sistema proporcional, fulminariam alguns dos vícios anteriormente apontados, tais como:

1. Menor distanciamento entre o eleitor e o eleito, gerando maior autenticidade do voto distrital.

Este dado posto como *maior autenticidade*, em efeito, significaria, no Direito, *melhor qualidade da representação*, ou *maior representatividade*, pois conhecendo melhor o eleitor, por contatos mais diretos, o candidato poderia perceber e realizar melhor o desejado pelo representado.

É certo que se teria um laço mais estreito, firmado no conhecimento, do eleitor e do candidato. Entretanto, o eleitor poderia, então, não votar no programa ou nas idéias do partido a que se liga o candidato, mas na pessoa do candidato, o que reforçaria o personalismo. Quem fosse, então, *bom de voto*, independentemente de seus compromissos partidários, certamente seria acolhido pelas legendas.

Se é certo – e me parece ser – que o eleitor com a sua observação teria maior capacidade crítica em relação à pessoa do candidato, também dispensaria, para o seu voto, o partido a que ele se encontrasse filiado.

Inegável é, todavia, que a mais autêntica representação poderia ocorrer pela afinidade entre o eleitor e o candidato eleito por ele. Aqui se tem, talvez, um ótimo argumento em favor do voto distrital, qual seja o de que o candidato se submeteria mais facilmente ao controle do eleitor, que o conhece e sabe de suas *promessas de campanha*. Ocorre, contudo, que, também por conta dessas promessas, o eleito pode transformar-se num agente solucionador de dificuldades particulares, embaraçando o seu desempenho maior de representante de todo o país.

Vinculado ao mesmo argumento apresentado está o que aponta para uma maior ciência, pelo candidato, dos problemas locais, o que pode ser tomado de dois lados: se deve ser tido como verdade que a maioria dos candidatos distritais conheceria tais problemas, é certo que somente necessitaria desse conhecimento para, a partir deles, tratar das grandes questões nacionais e estaduais, pois o contrário seria a tradução do contra-argumento, no sentido de se ter, em parlamentos competentes para cuidar dos problemas gerais, o cuidado prioritário de problemas locais.

2. Maior motivação do eleitor pelo conhecimento pessoal do candidato.

Também não se duvida da correção desse elemento, pois o eleitor teria laços, se não de intimidade, pelo menos de convivência na comunidade com o candidato, o que não se permitiria tão facilmente no sistema proporcional.

Entretanto, há de se mensurar este elemento com atenção para a questão da força representada pela mídia, pelos nomes que poderiam apresentar-se, em distritos, para a disputa sem vinculação prévia com os eleitores que não aquela decorrente de sua imagem.

Daí a importância da exigência de domicílio eleitoral mínimo superior ao período de um mandato para a postulação da candidatura, seja neste sistema (talvez principalmente neste), seja no sistema proporcional.

3. Menor influência do poder econômico nos distritos.

Segundo se argumenta, sendo menor o espaço geográfico a ser trabalhado pelo candidato, não necessitaria ele, então, dos recursos de que necessita no sistema proporcional.

A possibilidade de atuação pessoal do candidato reduziria, no caso, os recursos necessários com a propaganda eleitoral, com a divulgação e até mesmo, com o trânsito de um a outro ponto em grandes áreas, quando se cuida do sistema proporcional.

Esse argumento, ao contrário dos anteriores, não é de resultado tão certo quanto o que busca demonstrar. Em primeiro lugar, porque o poder econômico proporcionalmente pode ter um peso até maior numa área menor, especialmente nas mais carentes de recursos de toda ordem. De outra parte, porque, se esse fosse um argumento definitivo nas eleições para prefeito, em pequenos municípios, não haveria a questão da pressão econômica, como ocorre.

Ficando mais concentrado o espaço de atuação, não se duvida que os recursos a serem utilizados pelos candidatos serão menores, mas é certo que a influência do poder econômico depende de uma série de outros elementos, inclusive da presença permanente da Justiça Eleitoral, sem o

que não se pode ignorar que ela operará, qualquer que seja o sistema eleitoral adotado, com vigor muito superior ao que se espera de uma eleição honesta. O que fortalece o argumento, entretanto, é que o abuso do poder econômico é de mais fácil apuração no distrito que em áreas maiores.

4. Diminuição da disputa intrapartidária.

A luta entre candidatos de mesmo partido, que constitui uma das razões de impugnação do modelo proporcional hoje adotado, seria finalizada, e os candidatos poderiam se ajudar, participando da campanha de outros.

Entretanto, ao lado deste argumento, que é inegável em sua apresentação a favor do voto distrital, também suscitaria a questão da diminuição da capacidade de escolha pelo eleitor do seu candidato, daquele que ele considere mais apto a realizar o programa partidário, que, como se sabe, não se cumpre automaticamente. Tanto que há ótimos e péssimos candidatos em todos os partidos políticos.

O grande argumento contra a eleição distrital, contudo, é a restrição das minorias cuja representação fica comprometida, conforme se demonstra nos exemplos de adoção do sistema.

Ademais, e como consequência daquela situação, os partidos não têm as suas cadeiras na proporção de sua força eleitoral, ocorrendo a sobre-representação de alguns e a sub-representação de outros, conforme assinala Eduardo Kroeft Machado Carrion, em estudo apresentado no III Congresso Brasileiro de Direito Constitucional.

Entretanto, não apenas o sistema distrital pode acometer-se de tal chaga, como assinala Pinto Ferreira, em seu estudo sobre o *Voto Distrital e a Realidade Brasileira*.

“Atualmente, desde 1930 a 1982, domina a representação proporcional, porém com variadas formas de alteração do seu conteúdo mais puro.

Esta forma de alteração da representação proporcional reside na fixação do número de representantes à Câmara Federal, sendo feita por estado e desproporcionalmente ao número de seus eleitores (...)

Em razão de tal sistema, os estados industrializados do centro e do sul do país são sub-representados e os menos industrializados são apenas sempre sobre-representados”.

Num caso como noutro, portanto, a questão da sub e da sobre-representação se mostra, dependendo, nessa segunda situação, de uma adaptação dos elementos do sistema à realidade nacional.

A prática eleitoral brasileira mostra hoje um quadro no qual se dá um contrato político-eleitoral entre o candidato, que precisa da legenda para se eleger e apenas para isso, e a legenda, que precisa dos votos do candidato para obter o seu quociente.

Hoje existem, por força das condições institucionalizadas para a eleição, bancadas que não se agrupam por partidos, programas ou ideologias, mas por interesses.

Mas não nos parece que a eleição distrital alteraria significativamente este quadro. Ao contrário, o interesse que predomina em determinadas áreas, espontaneamente formadas nas comunidades segundo profissões, opções religiosas, grupos econômicos, etc., poderia até mesmo ser reforçado se se tivesse de concentrar esforços para obtenção de votos em áreas menores, como são os distritos.

Também temos como correta a assertiva reiteradamente feita no sentido de que, eleito, o político tem um primeiro interesse: assegurar as formas de chegar à sua reeleição. Nesse passo, parece que a eleição distrital reforçaria os riscos de uma maior atenção às demandas pequenas e particulares dos eleitores que às questões nacionais ou estaduais, conforme o caso.

Em 1930, pretendia-se saber do candidato para romper-se a prática do caciquismo, do coronelismo, do predomínio do partido, do poder indicativo (ou o grande eleitor) do próximo candidato.

Agora, o que se pode pretender, no sentido de aperfeiçoar o sistema eleitoral brasileiro, é rigorosamente o oposto: despersonalizar o poder público, substituindo-se a condição pessoal pela social, motivada pela realização de idéias aceitas legitimamente e postas como compromissos dos partidos políticos levados a efeito pelos seus filiados.

Durante os trabalhos do Congresso Constituinte (1987/88), congressistas faltavam a sessões para assistir a casamentos, festividades paroquiais, etc., para garantir o voto nas eleições de 1990. Queria fazer-se lembrado pelos seus eleitores como um de seus pares, independentemente

do que estivesse ocorrendo com o país. Difícil imaginar que isso seria diferente ou melhor, se a eleição fosse distrital. Tem-se assentado que a eleição distrital motiva o cidadão pela proximidade do candidato à sua realidade comunitária.

Talvez o que se devesse então perguntar é: apenas a eleição distrital motiva o cidadão? Não se motiva mais o cidadão numa república pela educação cívica e prática política permanente e integrada a todos os atos do Poder Público? A República pode sobreviver sem essa prática permanente do cidadão e essa garantia da forma republicana de viver e de aplicar os princípios que daí decorrem não independem do sistema eleitoral, devendo ser estimulada e respeitada em qualquer caso?

Estando sendo apresentada ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Constitucional, dando início ao federalismo regional no Brasil, segundo o modelo propugnado pelo professor Paulo Bonavides, seria, de outra parte, evitável questionar-se de menos a divisão atual das circunscrições eleitorais?

À guisa de conclusões

Qualquer proposta sobre sistema eleitoral é sempre uma opção política. O Direito apenas acata a decisão política anteriormente adotada. E essa decisão sobre sistema eleitoral embasa-se, fundamentalmente, no regime político, que, no Brasil, é o democrático, com representação pelos partidos, assegurado o pluralismo político.

Se há bons argumentos no sentido da implantação do sistema eleitoral misto – majoritário distrital e proporcional –, e é certo que os há, parece que a manutenção do sistema proporcional aperfeiçoado seria mais adequado, agora, ao Brasil.

O objetivo de dar *governabilidade*, ou para se valer da expressão de Burdeau, segundo o qual “à exatidão na representação do escrutínio proporcional (se contrapõe) a eficácia da ação do escrutínio majoritário”, ou ainda, segundo Afonso Arinos, para quem “a representação proporcional é uma forma de captar opiniões, mas não uma forma de construir gover-

nos. A maneira de se construir governos é com a representação majoritária”, parece demonstrar que o nosso modelo é exatamente o melhor, porque a lei, cuja elaboração é, ainda hoje, a maior faixa de competência da Câmara dos Deputados, da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal, deve decorrer de todas as opiniões no universo político do eleitorado. O pluralismo adotado como princípio constitucional impõe que todas as correntes políticas sejam espaço de opiniões sobre as questões políticas que pendam e que devam ser objeto de deliberação em forma de norma jurídica.

O Poder Executivo, que exerce fundamentalmente a função governativa no modelo brasileiro, tem o seu titular eleito exatamente pelo sistema majoritário, consoante dispõem os autores antes citados.

Assim, a aliança dos dois modelos (majoritário para a escolha do titular do poder executivo e proporcional para os representantes do povo) tanto pode assegurar o governo quanto a formação do Direito coerente com todas as forças eleitorais do país, segundo o princípio eleitoral do sistema mais adequado a cada tarefa, seguindo-se exatamente a opinião daqueles mestres citados.

Entretanto, o sistema proporcional teria de ser aperfeiçoado, o que poderia ocorrer, modificando-se a formação das listas partidárias (fechadas), com a obrigatoriedade de prévias eleitorais para a sua formação, o que estimularia a militância partidária, o conhecimento amplo dos programas, das propostas e dos compromissos dos partidos políticos, que assegurariam a participação permanente do cidadão, inclusive no controle das ações prometidas pelos candidatos que vierem a se eleger, a exigência de domicílio eleitoral prévio por período sempre superior ao do período do mandato, a fim de se evitarem soluções de ocasião ou de oportunidade, ou até mesmo de oportunismo, para situações de oportunidade ou de oportunismo.

Para que o sistema eleitoral tenha eficácia e eficiência, urge que o papel da Justiça Eleitoral seja reforçado.

Contra opiniões que, às vezes, se levantam, talvez desconhecendo o quanto vivido na história republicana brasileira e os erros ainda vivenciados no presente, é no estrito controle do Direito Eleitoral pelo Poder Ju-

diciário competente que se poderá aprimorar o sistema eleitoral, mais que numa mudança do sistema de Direito adotado.

O maior problema de qualquer sistema democrático representativo é, fundamentalmente, assegurar a fidelidade da representação, da opção do voto à sua apuração. Em todo esse trânsito, da vontade livremente assumida à sua exposição após a abertura da urna, passando pelo desempenho dos partidos políticos, por se ter a representação, é a existência do controle judicial célere, justo e eficaz que pode garantir a moralidade da prática eleitoral, a garantia do direito do cidadão e a democracia do sistema.

