

Estudos Eleitorais

TSE - V.2-N. 1, jan./abr. 1998

A teoria da representação política e do governo em Assis Brasil

José Antônio Giusti Tavares

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e autor, entre outros livros, de *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia* (Rio, Relume-Dumará, 1994).

I – Introdução

Nas culturas periféricas do Ocidente é realmente muito pequeno, mesmo ao longo dos dois últimos séculos, o número de pensadores políticos cuja obra pode e deve ser considerada em si mesma, por seu valor intrínseco – ao mesmo tempo universal, permanente e atual – e com abstração dos seus elementos contingenciais, historicamente circunscritos e suscetíveis apenas de análises estritamente contextuais, historiográficas ou sociológicas.

Nesse patamar superior encontram-se no Brasil três pensadores políticos que, coincidentemente, não apenas se dedicaram ao estudo da teoria e das instituições da representação política mas sustentaram com originalidade o princípio e os mecanismos da representação proporcional: José de Alencar, ainda no Segundo Império; Joaquim Francisco de Assis Brasil, nos primeiros anos da República; e Gilberto Amado, no limiar do processo revolucionário dos anos trinta.¹

José de Alencar concebeu um projeto de representação das minorias, publicando-o em artigos de jornal em 1859, o mesmo ano em que Thomas Hare e John Stuart Mill editaram, respectivamente, *The treatise on the election of representatives* e *thoughts on parliamentary reform*, e dois

¹ As referências contendo, entre parêntesis, o nome do autor, o ano da edição citada e, quando necessário, os números de página ou capítulo, remetem à bibliografia final. Os livros de Assis Brasil são indicados apenas pelo ano da edição, página ou capítulo, e *Democracia representativa* (4. ed., 1931), só pela página ou capítulo.

anos antes da publicação, por Stuart Mill, de *Considerations on representative government*. Até 1855, um único país, a Dinamarca, adotara essencialmente o método proporcional de eleições, na versão elaborada por Carl Andrae, e em 1857, na Inglaterra, Hare propusera esquema semelhante no opúsculo *The machinery of representation*, aparentemente sem ter qualquer informação acerca da experiência danesa.²

Mas a teoria alencariana da representação política e de suas instituições cristalizar-se-ia apenas em 1868, com a publicação do *Sistema representativo*, cujo argumento seria retomado em 1874 no livro *Reforma eleitoral*, contendo os discursos que o político cearense pronunciara sobre o tema, naquele ano, na Câmara dos Deputados.

Deve-se a Wanderley Guilherme dos Santos o mérito de ter recuperado para a memória contemporânea esses dois magníficos textos, reunindo-os e precedendo-os de um estudo crítico, em livro de 1991. Recentemente Walter Costa Porto reeditou o *Sistema representativo*, na *Coleção Memória Brasileira*, do Senado Federal, acompanhando-o de uma introdução ao mesmo tempo erudita e circunspecta.

Talvez a mais importante e original contribuição de José de Alencar à teoria da representação proporcional – dentre as muitas que legou para a posteridade – consista em tê-la percebido como *um elemento particular e inseparável do constitucionalismo*, isto é, da limitação recíproca, no mecanismo do Estado de Direito, não só dos poderes constitucionais mas das forças sociais nele internalizadas. É rigorosa e implacável a crítica de Alencar à clara e irreconciliável contradição, no sistema político norte-americano, entre o constitucionalismo dos *founding fathers* e a regra eleitoral da pluralidade: naquele sistema, conclui Alencar, o princípio da maioria destrói o princípio do constitucionalismo (Alencar, L. I, cap. I).

Quanto a Gilberto Amado, o seu lúcido ensaio *Eleição e representação* foi publicado em 1931, no mesmo ano em que aparecia a quarta edi-

² Francisco Belisário Soares de Souza, o notável crítico do distritalismo majoritário do Império, registrou no capítulo V de seu estudo clássico, *O sistema eleitoral no Império*, a publicação, em 1848, em Pernambuco, de um opúsculo cujo autor, Ignacio de Barros Barreto, propunha que “uma província ou antes um dos círculos de alguma província, compondo-se de três interesses, ou partidos (...) somente seria representado perfeitamente, isto é, segundo a importância e a natureza de cada um de seus partidos, se a representação desse círculo constasse de três grupos de representantes, estando esses grupos entre si, a respeito da importância de cada um deles, na mesma razão das dos seus representados entre si.”(SOUZA, 1979, p. 139-40.)

ção, anotada pelo próprio autor, da *Democracia representativa: do voto e da maneira de votar*, de Assis Brasil: no ano precedente, esgotada a fórmula política da Primeira República, triunfara a revolução liberal.

A *Democracia representativa* foi editada pela primeira vez em 1893, dois anos depois de promulgada a Constituição republicana, reeditando-se sucessivamente nos dois anos subseqüentes. Mas é mais importante e conhecida a quarta edição do livro, publicada em 1931, pela Imprensa Nacional, como “justificação e comentário à colaboração do autor” ao projeto de Código Eleitoral, resultado da estreita cooperação entre o publicista gaúcho e o jurista João C. da Rocha Cabral, que integravam a subcomissão, dentre aquelas responsáveis pela reforma política, à qual o Governo Provisório confiara a tarefa.

Segundo Assis Brasil, embora a concepção originária do livro não se tivesse modificado “em coisa alguma substancial” entre a primeira e a quarta edições, havia a clara necessidade de alguma atualização, envolvendo não apenas “esclarecimentos” mas “correções” e “aperfeiçoamentos”, que foram providos pelo autor em notas gerais, adicionadas ao final de cada capítulo, em caracteres menores (p. 7).

No domínio da ciência política, a obra de Assis Brasil, certamente mais vasta do que a de Alencar ou a de Gilberto Amado, concentrou-se em dois temas fundamentais: uma teoria – verdadeiramente original e, num importante sentido, oposta ao argumento proporcionalista liberal convencional – acerca da natureza, dos propósitos e das instituições da representação proporcional, que construiu, em 1893, na *Democracia representativa*, alguns aspectos da qual expôs com maior precisão em *Ditadura, parlamentarismo, democracia*, o discurso no qual fundamentou, em 1908, o projeto de programa do Partido Republicano Democrático; e, segundo o juízo isento de João Camillo de Oliveira Torres, “a mais completa, coerente e original de todas (...) as tentativas de formulação teórica (...) do presidencialismo federal”, exposta no livro *Do governo presidencial na República brasileira*, editado em Lisboa em 1896 (Torres, Terceira parte, cap. II, § 2º).

Assis Brasil transpôs em três momentos o domínio tranqüilo da teoria, incursionando no terreno complexo, delicado e incerto da estratégia

de engenharia do sistema eleitoral: em 1893, no umbral da República, propôs a reforma da lei eleitoral; em 1927, elaborou um projeto de legislação eleitoral para Minas Gerais; e, finalmente, em 1931, no calor da revolução liberal, foi co-autor, com João C. da Rocha Cabral, da versão preliminar do primeiro Código Eleitoral do país: os dois últimos empreendimentos foram, contudo, sucessivos aperfeiçoamentos da matriz institucional contida no de 1893.

Como revelou Walter Costa Porto, até mesmo Borges de Medeiros, o ditador positivista do Rio Grande do Sul, instituiu, em 1913, “no país, pela primeira vez, no Rio Grande do Sul”, na trilha aberta por Assis Brasil, a representação proporcional (Porto, 1996).

O grande publicista rio-grandense introduzira assim uma cunha liberal no autoritarismo monolítico do adversário.

Sob o título *Idéias políticas de Assis Brasil*, os livros mais importantes do pensador político, precedidos de um estudo, foram reeditados em 1990, em três volumes, por Paulo Brossard de Souza Pinto.

Uma exposição sintética da obra do publicista rio-grandense se encontra no ensaio de José Pereira Coelho de Souza, de 1957.

Quanto ao argumento de Assis Brasil acerca do governo presidencial no federalismo brasileiro, João Camillo de Oliveira Torres dedicou à sua discussão um importante espaço do seu livro *O presidencialismo no Brasil*, de 1962.

Enfim, a teoria da representação política e os projetos de Código Eleitoral de Assis Brasil foram examinados com grande precisão por Maria D’Alva Kinzo e Walter Costa Porto (Kinzo, 1980, parte II, cap. IV, seção 4; Porto, 1989, cap. XXIII, e 1995).

Entre a teoria da representação proporcional concebida por Assis Brasil na *Democracia representativa* e aquela exposta quase quatro décadas depois por Gilberto Amado em *Eleição e representação* há uma identidade fundamental que as opõe, por outro lado, ao argumento liberal, de origem *lockeana*, invocado pelos proporcionalistas europeus do século XIX, entre os quais John Stuart Mill e Victor Considérant.

Invertendo o *rationale* convencional do proporcionalismo liberal, Assis Brasil e Gilberto Amado argumentaram que a excelência da repre-

sentação proporcional não consiste em que reproduz, no corpo de representantes, as forças, os interesses, as tendências e os projetos políticos na forma imediata e bruta em que se encontram na sociedade, provendo o espelho, o mapa ou a miniatura da sociedade e dos elementos em que ela se decompõe, mas, precisamente ao contrário, em que, elegendo mandatários em circunscrições de magnitude suficientemente elevada e através do cociente – que, na realidade, constitui uma circunscrição ao mesmo tempo voluntária e anônima, integrada por eleitores associados pelo apoio comum e unânime a um único candidato (cociente eleitoral) e a um único partido (cociente partidário) –, liberta o representante das pressões imediatas dos distritos uninominais, assegurando-lhe o juízo e a responsabilidade independentes para definir, aqui e agora, o interesse público, que constituem a exigência fundamental do mandato representativo moderno.

A representação política é o ato pelo qual o eleitorado *autoriza* – na acepção hobbesiana – o corpo de representantes a definir o interesse público, investindo-o da responsabilidade independente de fazê-lo e obrigando-se, por antecipação, a assumir como efetivamente suas todas as decisões que aquele corpo vier a tomar. Por sua vez, cada representante em particular e a assembléia representativa em conjunto estão obrigados apenas à Constituição, à lei e ao interesse público que lhes incumbe definir, e não à vontade dos eleitores.

Pois se, ao contrário, a representação política fosse um processo pelo qual os diferentes interesses em que se decompõe a sociedade simplesmente se internalizassem e aninhassem no Parlamento, de modo que este reproduzisse, no seu interior, como um microcosmo, mecânica e literalmente, em proporção ao peso específico de cada uma, as diferentes forças em conflito na sociedade – o resultado consistiria em reverter esta última ao estado de natureza e beligerância do qual, precisamente, se pretende fazê-la emergir ao instituir a representação política.

São esses três elementos fundamentais – a circunscrição ao mesmo tempo voluntária, unânime e anônima, a autorização do representante pelo eleitorado e, enfim, a responsabilidade independente de que aquele é investido – que, distinguindo-a da representação sociológica, capacitam a

representação política a cumprir o requisito de repor, a cada momento, na operação cotidiana e permanente da ordem pública constitucional, a unanimidade consensual do contrato constitucional originário.

O estudo que se segue não comete o equívoco voluntarista, tão frequente nas exposições contemporâneas de autores clássicos, que consiste em atribuir ao autor juízos substantivos que não se encontram em sua obra. Entretanto, embora as teses mais importantes de Assis Brasil sejam universais e permanentes, a sua linguagem argumentativa sofre das contingências de sua época. Frente a essa dificuldade, se este estudo possui algum mérito e originalidade, eles consistem em que não se limita a exumar a teoria da representação política e dos sistemas eleitoral e partidário de Assis Brasil, mas a atualiza, vertendo-a para a linguagem e para as categorias analíticas da ciência política contemporânea, e fazendo-a dialogar não apenas com os seus predecessores mas com os seus pósteros.

II – Liberdade política e democracia representativa

O primeiro capítulo da *Democracia representativa*, dedicado ao *Fundamento do voto*, inicia significativamente advertindo, com o recurso à fábula de La Fontaine, para o fato de que o “cão doméstico, forte e satisfeito” não é livre, mas é livre o “lobo selvagem, faminto e vagabundo, (...) torturado por mil necessidades a que” deve “dar provimento com o seu exclusivo esforço”.

Da fábula, conclui o pensador político rio-grandense que liberdade não é “comodidade”: salta aos olhos a rejeição ao conceito materialista, grosseiro, difundido pelo marxismo, de que a liberdade é mera “satisfação das necessidades”.

No argumento de Assis Brasil, o conceito de liberdade política tem precedência lógica e axiológica sobre o conceito de democracia representativa.

Colocado diante da distinção, construída por Benjamin Constant, entre a *liberdade dos modernos* – ou *liberdade negativa*, segundo Isaiah Berlin – que consiste na ausência de restrição externa à decisão e ao comportamento individual e na existência de uma *zona de autonomia e*

transcendência dos indivíduos, a esfera privada, que o Estado não outorga mas deve simplesmente reconhecer, e *a liberdade dos antigos* – ou *liberdade positiva*, ainda segundo Isaiah Berlin – que compreende a participação dos indivíduos, enquanto cidadãos, nas decisões da comunidade política às quais se submetem enquanto súditos, Assis Brasil optou por uma singular combinação entre o conceito clássico, aristotélico e o conceito moderno, kantiano, de liberdade constitucional.

Aristóteles predicara que os indivíduos só realizam plenamente a sua liberdade, a sua individualidade e, em última instância, a sua própria natureza humana, à medida em que participam da decisão dos destinos da *polis*, da comunidade política, que são também os seus destinos.

Kant, por seu turno, definira a liberdade constitucional como *autonomia*, percebendo-a como a sujeição voluntária, por parte de cada um e de todos os sujeitos que integram a comunidade política, às leis que cada um e todos se auto-impõem e às quais se auto-obrigam ao produzirem, pela via do contrato constitucional originário e permanente, a ordem pública, nela autorizando representantes com a faculdade e o poder de estatuí-las.

Associando essas duas concepções, Assis Brasil insiste em que, sob a democracia constitucional e representativa, a “liberdade, no indivíduo, ou no povo, consiste na autonomia”, provida pelo “fato de tomar o povo parte efetiva”, embora não diretamente, mas através de representantes eleitos, “no estabelecimento das leis e na designação dos funcionários que têm de executá-las e de administrar a coisa pública”. (P. 14-15.)

Segundo Assis Brasil, a democracia moderna é essencial e necessariamente representativa, mas – precisamente por esse motivo – só o sufrágio universal regular, periódico, pluralista e competitivo é capaz de legitimá-la e de torná-la efetiva e eficaz.

Desse axioma decorre que a representação política, embora não substitua a participação política popular autônoma – que, em princípio, pode produzir efeitos saudáveis sobre o aprimoramento da democracia representativa –, substitui necessariamente a denominada *democracia direta* que, em todas as suas formas, não tem sido, em regra, senão um ilusionismo, envolvendo a manipulação e a exploração plebiscitárias da

energia irracional das massas. Decorre também que, inversamente, a participação política popular, mesmo aquela autônoma, não tem condições de substituir a representação parlamentar e o governo representativo.

Como argumentou Assis Brasil com acuidade, o que afasta a possibilidade de um governo direto do povo não é apenas a crescente tecnicidade e complexidade das decisões públicas na democracia moderna, mas a incapacidade dos homens comuns – incluídos os mais esclarecidos, os doutos e, sobretudo, os especialistas – de governarem.

“(...) o povo é material e moralmente incapaz de governar diretamente. Ele só pode escolher representantes, e o elemento determinativo dessa escolha é a confiança política. (...) não é fazer agravo ao povo dizer, como Montesquieu, que ele só tem capacidade para escolher bons representantes. O povo, tomado em massa, é incapaz de fazer leis, de governar e de administrar.(...) No impulso primitivo, no momento inicial, que outra coisa não é senão a função eleitoral, detém-se e termina a autoridade concreta do povo, em circunstâncias regulares.” (P. 102, 30 e 29.) “A democracia não consiste em o povo governar e administrar diretamente. (...) Segundo a verdadeira teoria democrática, o povo não governa nem legisla *diretamente* mas por meio de *representantes* (...). Qual é o modo de tomar o povo parte efetiva no estabelecimento das leis e na sua execução? É a eleição.” (1908, p. 28-29.)

O juízo franco e rude de Assis Brasil acerca da democracia representativa não deve ser percebido como uma limitação intelectual ou um arcaísmo da circunstância. Ao contrário, é inteiramente consistente com o conceito tradicional e ao mesmo tempo antecipa o conceito moderno da democracia constitucional e representativa no Ocidente.

O postulado de que os indivíduos – embora decidam bem, em princípio, ao escolherem os seus representantes – são incapazes de se auto-governarem diretamente encontra-se na medula da teoria antiga e clássica da democracia.

Há um sólido consenso na teoria política ocidental, com base sobretudo na antropologia de Hobbes, Hume e Kant, de que – tangidos pela *sociabilidade insociável*, divididos, cada um consigo mesmo e todos entre si, por paixões e interesses contraditórios e, enfim, universalmente

refratários ao cumprimento da obrigação de cooperar para prover os seus próprios interesses sempre que estes sejam compartilhados ou futuros – os indivíduos são incapazes de auto-governar-se diretamente e não possuem outra alternativa, com o propósito de instituir o convívio coletivo pacífico, senão *autorizar representantes que, agindo como seus senhores*, elaborem as leis e constituam o governo que cada um e todos assumem, por antecipação, como se fossem efetivamente atos seus.

Por este motivo, é absolutamente justo e tecnicamente conveniente que a participação popular no governo representativo cesse com a eleição.

Quanto à escolha de seus representantes, os eleitores são, em princípio, igualmente capazes, qualquer que seja o nível escolar ou cultural de cada um, pois, neste caso, não se trata de decidir acerca de um problema público complexo, mas simplesmente de nomear um corpo de representantes aos quais confiam o poder e a responsabilidade independentes de decidi-lo. Significativamente, Assis Brasil argumenta que a inconveniência do voto do analfabeto consiste não em que este último careça do discernimento necessário para escolher o representante, mas em que essa deficiência torna o seu voto vulnerável à fraude por parte de terceiros.

Por outro lado, a teoria de Assis Brasil preludia em meio século o conceito moderno da democracia representativa.

Esse conceito, coroamento de um esforço bem sucedido no sentido de conciliar e integrar a teoria das elites – de Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto – e das organizações – de Moisei Ostrogorski, Robert Michels e Max Weber – com a teoria normativa tradicional da democracia, deve ser atribuído com justiça a Joseph Schumpeter, que o elaborou na parte IV, merecidamente consagrada, de seu conhecido livro, publicado em 1942, *Capitalismo, socialismo e democracia*.

Reconhecendo que o primado da atividade no processo democrático encontra-se não no povo ou na massa dos eleitores, mas nas elites e nas organizações, Schumpeter inverteu, com ousadia e realismo, quanto ao seu núcleo dinâmico, o conceito clássico de democracia – que a entendia como uma ordem política na qual indivíduos e grupos competem entre si

pela eleição de partidos e de candidatos incumbidos de representá-los e de governá-los –, substituindo-o pelo que a identifica como (1) um sistema pluralista de elites e de organizações políticas (2) que competem entre si, buscando apropriar-se da ordem estatal, pela conquista, por meio do sufrágio periódico, do consentimento e da delegação de autoridade, por parte das não elites, (3) frente às quais são responsáveis.

“A escolha, glorificada idealmente como o *chamado do povo*, não é iniciativa deste último, mas criada artificialmente. E essa criação constitui parte essencial do processo democrático. Os eleitores não decidem casos. Tampouco escolhem com independência, entre a população elegível, os membros do Parlamento. Em todos os casos, a iniciativa depende do candidato que se apresenta à eleição e do apoio que possa despertar. Os eleitores se limitam a aceitar essa candidatura de preferência a outras, ou a recusar-se a sufragá-la.” (Schumpeter, p. 343.)

Em sua essência, a teoria schumpeteriana da democracia foi ulteriormente desenvolvida por Raymond Aron e Robert Dahl, convertendo-se na medula teórica do modelo complexo de análise política construído por Anthony Downs em sua obra *Uma teoria econômica da democracia*, publicada em 1957 (Aron; Dahl, 1989 e 1997).

O eleitorado em seu conjunto, e alguns eleitores em particular, possuem certamente condições de decidir entre concepções alternativas acerca do interesse público e entre programas de partido e de governo bem como, mais raramente, neste ou naquele caso especial, de decidir acerca de projetos específicos envolvendo tributação, investimento público e provimento de bens públicos, assim como de julgar acerca da conveniência e da adequação de políticas estatais quanto aos males públicos, a poluição ambiental por exemplo. Contudo, mais certamente ainda, não possuem condições de saber tecnológico e contextual que lhes permitam conceber programas de governo ou projetos legislativos sobre todas essas questões. O que implica, mesmo nas democracias mais avançadas, relações, certamente assimétricas, de confiança e de delegação de informações entre a massa dos cidadãos, de um lado e, de outro, uma pluralidade de elites especializadas.

A consequência mais geral do fenômeno descrito consiste em que, como perceberam Schumpeter e Downs, o eleitorado se encontra, no mercado político, diante dos partidos, incluído o partido que ocupa o governo, na mesma posição em que se encontram os consumidores, no mercado econômico oligopolizado, diante das empresas: ambos são consumidores e devem decidir, mas um e outro não provêm as informações segundo as quais decidem, e seu controle sobre as fontes que as produzem é altamente mediatizado e discutível (Schumpeter, parte IV, e Downs, especialmente parte I).

Do mesmo modo que na economia oligopolizada moderna os consumidores decidem, na melhor das hipóteses, entre apelos de diferentes marcas e empresas, no mercado político os eleitores menos afeiçoam do que são afeiçoados pelos partidos. No bipartidarismo, particularmente, os eleitores são condicionados a tomar decisões apenas entre alternativas dicotômicas.

Nesta perspectiva, os partidos políticos podem e devem ser percebidos como empresas que – produzindo um tipo especial de bens, programas de governo e de políticas públicas, quando na oposição, e empenhando-se em cumpri-los quando no governo – competem entre si, no mercado eleitoral, pela preferência dos eleitores, manifesta numa moeda particular, o voto, de modo que cada partido busca maximizar votos ou, mais cautelosa e realisticamente, maximizar a sua probabilidade de vencer as eleições atuais e futuras e, por esta via, quando na oposição, conquistar o Estado, no bipartidarismo – ou compartilhá-lo, no pluripartidarismo – e mantê-lo, quando no governo, colhendo as utilidades inerentes à sua posse.

Pelo menos nas democracias civilizadas, os partidos concebem programas de governo, quando na oposição, e os cumprem, quando no governo, porque de seu cumprimento – dada a existência de eleições pluralistas e competitivas periódicas – dependem a conquista do governo, a permanência nele ou o retorno a ele.

Em síntese, como enfatiza Downs, “a hipótese fundamental do modelo” consiste em que “os partidos formulam políticas para ganharem eleições em vez de ganharem eleições para formularem políticas”.

Do ponto de vista da lógica do eleitor, o voto é *custo, meio*: e o curso diferencial de decisões e ações imprimido ao Estado pelo partido que elegeu, constitui o *ganho*, o *benefício*, o *bem final*.

Do ponto de vista da lógica do partido político, a perspectiva se inverte: políticas públicas específicas constituem mercadorias ou bens que possuem determinado custo e que o partido introduz no mercado enquanto meios, vendendo-os aos eleitores em troca de um ganho, benefício ou bem final, a vitória nas próximas eleições, que lhe permitirá a conquista do Estado, se o partido se encontra na oposição, ou a sua manutenção, se ele já o ocupa.

Assim, do mesmo modo que, no comportamento da empresa, a concepção do produto que aquela introduzirá no mercado se faz preceder do cálculo estratégico do perfil de distribuição da curva de preferências dos consumidores acerca de diferentes bens ou das características de um mesmo bem, no comportamento dos partidos políticos o cálculo estratégico da curva de distribuição das preferências do eleitorado por tais ou quais políticas públicas deve preceder a definição dos programas de governo.

Por outro lado, sob as condições de uma democracia representativa pluralista e competitiva, os partidos políticos, movidos pelo auto-interesse imediato dos seus líderes, que objetivam a consecução de um tipo especial de bens, ao mesmo tempo privadamente apropriáveis e de natureza política – tais como a honra, a ascendência, o prestígio, *status*, autoridade e poder –, terminam, ao conquistarem o Estado, logrando a eficiência alocativa no emprego de recursos públicos escassos para o provimento de bens igualmente públicos, desfrutáveis em comum, indivisivelmente e sem qualquer exclusão, por todos os indivíduos que pertencem ao universo da comunidade política e, ao mesmo tempo, realizando os interesses mediatos ou remotos do eleitorado e da sociedade, isto é, precisamente aqueles bens que os indivíduos, entregues à liberdade e à espontaneidade do mercado econômico, jamais produziriam.

Esse sólido paradigma, que já se encontra no livro III do *Tratado da natureza humana*, publicado por David Hume em 1740, mostra claramente como, no caso particular do *provimento de bens coletivos e de bens desfrutáveis apenas no futuro*, inverte-se a equação da teoria da mão

invisível, que Adam Smith formalizaria bem mais tarde, em 1776, em sua obra *A riqueza das nações*: o mercado político, associado à posse do Estado, provê precisamente aqueles bens em cujo provimento *falha* o mercado econômico.

Importa, entretanto, registrar enfaticamente, a esse respeito, dois discernimentos.

Em primeiro lugar – embora o conceito schumpeteriano da democracia como competição dos partidos pelo voto num mercado eleitoral oligopolizado tenha claro precedente na teoria política *humeana* e seja consistente, por outro lado, com a concepção da democracia representativa pluralista e competitiva de Assis Brasil –, há, entre o economista austríaco e o pensador político rio-grandense, uma divergência essencial acerca da natureza não só da política e do tipo de bens que nela são disputados mas dos partidos políticos.

Por oposição à idéia privatista, dominante no liberalismo brasileiro do Império, Assis Brasil sustenta que o âmbito no qual se trava a competição política, essencialmente protagonizada pelos partidos, é a esfera pública e que, portanto, a matéria disputada pelos partidos não são os interesses particulares, ainda que coletivos, em que se divide a sociedade, mas definições diferentes e alternativas acerca do interesse público e, em particular, de quais os bens que devem ser providos pelo método público, consubstanciadas em concepções e programas concretos de governo.

Ao substituir a noção de *partidos de interesses* pela de *partidos de opinião*, Assis Brasil assume a concepção burkeana de que o partido político é uma organização de pessoas associadas entre si não por interesses particulares comuns, mas por uma *concepção particular, que possuem em comum, acerca do interesse público*, para cuja realização buscam ocupar o governo.

A rigor, a instituição e o desenvolvimento dos partidos modernos gerou e consolidou, nas sociedades políticas do Ocidente, um território intermediário, difícil de definir porque suas fronteiras não são nítidas, entre a esfera privada e a esfera pública.

Operando nesse território cinzento, enquanto organizações complexas e auto-sustentáveis, os partidos separam, do universo dos representa-

dos, a representação política, distanciam-na da esfera privada e, instalando-a no coração da esfera pública, realizam a mediação responsável entre essas duas esferas.

Em segundo lugar, o mérito e a superioridade de Assis Brasil consistem em ter compreendido com clareza que *a inversão, pela realidade, das relações aparentes e idealizadas entre povo – especialmente o eleitorado – e elites – especialmente os partidos – na democracia constitucional e representativa, não é um fenômeno recente, mas imemorial*. E que a sua causa mais profunda não se encontra na complexidade e na tecnicidade crescentes que caracterizam o governo contemporâneo ou no custo elevado e no caráter obviamente problemático do acesso generalizado à competência técnico-científica e mesmo à informação factual qualificada necessárias para a decisão política, mas na *incapacidade para o autogoverno* que, *inerente à condição humana*, fora o tema recorrente da teoria política clássica, não só em Hobbes, Hume e Kant, mas, a rigor, em Rousseau.

No discurso de fundação do Partido Republicano Democrático, de 1908, publicado sob o título *Ditadura, parlamentarismo, democracia*, Assis Brasil afirma que

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

Essa passagem preludia claramente não apenas a inversão schumpeteriana das relações entre povo e elites no mercado político e, mais precisamente, entre eleitorado e partidos no mercado eleitoral –, bem como a idéia, também schumpeteriana, de que o núcleo dinâmico da democracia representativa se encontra na competição entre elites e entre partidos pela preferência do eleitorado, materializada na acumulação da moeda do voto

–, mas a oposição fundamental que, afastando quaisquer ilusões, Aron estabelecerá em 1950, entre *regimes fundados no pluralismo de elites* que competem pelo assentimento das não-elites, tornando-se frente a estas últimas responsáveis – isto é, as democracias constitucionais – e *regimes de elite unificada, monolítica, intransitiva e irresponsável*, isto é, a autocracia, o totalitarismo e a ditadura, em suas diferentes formas.

A democracia consagrada pela tradição política ocidental não é indistinta. Possui, ao contrário, uma qualificação essencial da qual não pode dissociar-se: trata-se da *democracia constitucional*.

A democracia constitucional é aquela que (1) institui a separação das funções e dos poderes inerentes à soberania, distribuindo tanto as primeiras quanto os últimos entre as agências que exercem o governo, bem como o mecanismo de freios e contrapesos que, obrigando-as a operar em concerto e a cooperar entre si, fazem-nas limitar-se reciprocamente, contendo cada uma a expansão arbitrária da outra; (2) assegura os direitos e as garantias individuais, bem como (3) o pluralismo e a livre competição entre elites e entre organizações pela conquista do assentimento popular necessário para ocupar a representação política e o governo, de modo que, como consequência, nela, (4) a soberania não se encontra localizada neste ou naquele segmento social, partido ou indivíduo – nem mesmo no povo inteiro –, mas na lei e, sobretudo, na Constituição, que limita as decisões e as ações dos poderes constitucionais, das organizações e dos indivíduos.

Aristóteles já assinalara que aqueles regimes políticos nos quais a soberania localiza-se não na lei, mas neste ou naquele indivíduo, segmento social, ou mesmo na totalidade do povo, *não são constitucionais*, mas formas perversas de convívio político.

A advertência, que provém de Aristóteles, de que na democracia constitucional a soberania não deve residir sequer no povo, mas na Constituição, não é uma sutileza. É talvez, ao contrário, o mais importante, embora delicado, sustentáculo da versão ocidental da democracia.

Decisões legislativas majoritárias nada legitimam por si mesmas. Leis aprovadas pelo Congresso não obrigam necessária e legitimamente

os cidadãos senão sob a condição de que o processo de sua elaboração e o seu conteúdo normativo sejam consistentes com os princípios fundamentais e permanentes da Constituição. Em particular, normas de caráter constitucional, envolvendo ou não reforma da Constituição, só podem ser adotadas se a sua aprovação obedeceu aos requisitos mais constritivos estatuídos pela própria Constituição: em regra, na federação e no bicameralismo, o voto favorável de dois terços ou três quintos – este último é o caso brasileiro – dos representantes de cada câmara, reunida separadamente, em duas votações sucessivas, de modo a que o resultado aproxime-se, tendencialmente, conforme predicaram James Buchanan e Gordon Tullock, da *unanimidade consensual*.

Na democracia constitucional, o primado encontra-se não na democracia, mas na Constituição, porque ser constitucional é o único requisito que pode e deve qualificá-la e limitá-la.

Democracia burguesa, democracia proletária, democracia neoliberal ou democracia socialista foram ou são expressões de contingências históricas, certamente passageiras, mas possuem a propriedade perversa de *substantivar* o conteúdo da democracia, subordinando a legitimidade inerente ao processo democrático à consecução de resultados que, não logrados, esvaziam a lealdade que se lhe deve.

Assis Brasil compreendeu com muita clareza o primado do constitucionalismo e do pluralismo político que lhe é inerente sobre a democracia.

E é com fundamento no primado do constitucionalismo que Assis Brasil, ao longo de toda a sua obra e com meio século de antecedência em relação a Joseph Schumpeter, percebeu a democracia ao mesmo tempo como um *método de tomar decisões públicas* e como um *valor em si mesma*, na qual a adesão à excelência do método é independente dos cursos de decisão e de ação que ele torna possíveis e não é instrumentalmente subordinada ou condicionada à consecução de qualquer objetivo particular.

A esse respeito é notável a superioridade teórica do pensador político rio-grandense do fim do século XIX sobre o economista e cientista político da metade do século XX.

Na concepção de Schumpeter, a democracia é essencialmente um conjunto de regras processuais – um método, em suma – que, consensualizado pelos diferentes atores políticos e destituído de qualquer conteúdo finalístico, permite a competição pacífica dos partidos no mercado político. Mas não pode ser tomada como um fim em si mesma porque, se assim fosse, teríamos que admitir como legítimas certas práticas ignóbeis – tais como a segregação racial ou a discriminação religiosa – desde que resultassem de decisões tomadas democraticamente. Ou, inversamente, teríamos de reconhecer a superioridade, sobre ela, de uma autocracia que, benévola e tolerante, evitasse tais decisões.

Ora, a possibilidade do dilema de Schumpeter deriva simplesmente de que a democracia schumpeteriana faz inteira abstração do constitucionalismo, dos princípios supra-constitucionais e, em particular, das denominadas *cláusulas pétreas*, que todas as constituições civilizadas consagram.

Entretanto, como já percebera Assis Brasil, a democracia representativa é inerentemente *constitucional*, o que converte aquele dilema num não-senso.

Há ainda um segundo aspecto sob o qual a concepção da democracia de Assis Brasil é mais sólida e refinada, enquanto a de Schumpeter é mais frágil e rústica.

Além de fazer abstração do constitucionalismo, Schumpeter toma a *regra eleitoral majoritária* como o núcleo de seu conceito de democracia. O que significa que, assumida a conhecida distinção de Arend Lijphart, a democracia schumpeteriana é *majoritária* e não *consensual* ou *consociacional* (Lijphart, 1989).

Ao contrário, todo o esforço teórico de Assis Brasil empenhou-se em demonstrar, embora nem sempre conduzindo-o às suas conseqüências político-institucionais, o princípio de que a representação legislativa e o governo pertencem não à maioria mas à sociedade (L. I, cap. IV).

Ademais, de acordo com Assis Brasil, uma democracia não representativa – quer porque não legitimada por eleições competitivas regulares e periódicas, quer porque fundada em eleições plebiscitárias – é tam-

bém uma democracia não constitucional. “Sem representação não há Estado livre. Ela é da própria essência de todo governo constitucional.” (1908, p. 114-115.)

Finalmente, Assis Brasil demonstrou que a vitalidade de uma democracia representativa constitucional depende essencialmente do tipo de competição partidária que nela se verifica.

Antecipando a esse respeito a distinção que Maurice Duverger faria em 1951, Assis Brasil discerniu claramente três tipos de competição partidária: aquela na qual estão em questão *não princípios políticos, mas programas ou agendas de governo*, ou mesmo a eficácia e a eficiência no cumprimento desses, como no caso dos dois grandes partidos norte-americanos; aquela travada, quanto a *princípios secundários*, entre partidos que, entretanto, reconhecem os princípios fundamentais da ordem pública democrático-constitucional, de que constitui ilustração o bipartidarismo britânico; e, enfim, aquela da qual participam *partidos extra-constitucionais*, isto é, partidos que não reconhecem e não estão dispostos a observar os princípios do pluralismo constitucional democrático (L. III, cap. VI; 1908, p. 1-48; Duverger).

No juízo de Assis Brasil, o terceiro tipo de competição partidária, ativado na Primeira República rio-grandense pelo castilhismo, nega ou põe permanentemente em risco a democracia em sua versão constitucional (1908, p. 1-48).

III – A representação política e a ordem pública constitucional: crítica do majoritarismo e do distritalismo

O fundamento filosófico último da existência de uma ordem pública constitucional e democrática consiste na hipótese racional de que a única alternativa capaz de instituir e assegurar o convívio coletivo pacífico, sólido e estável é o concerto, entre a multidão heterogênea de indivíduos, de um contrato constitucional originário e permanente através do qual cada um e todos chegam à *unanimidade consensual* não acerca de fins,

mas de regras processuais básicas, entre as quais aquela que consiste em que cada um e todos reconheçam, por antecipação, como efetivamente suas, obrigando-se a elas, todas as decisões que, por maioria, tomarem os representantes que venham a eleger e autorizar.

Em consistência com esse postulado, jamais explicitado em sua obra, Victor Considérant concluiu que, a fim de que seja assegurada uma base prévia e sólida de consenso e legitimidade ao *vote délibératif* – isto é, às decisões através das quais o corpo de representantes produz a legislação, a política pública e, no regime parlamentar, constitui e responsabiliza permanentemente o governo, o *vote représentatif* – isto é, a decisão através da qual os eleitores constituem seus representantes – deve ser realizado segundo o princípio da proporcionalidade, de tal modo que nenhum voto deixe de ser considerado e que, portanto, a composição do corpo de representantes que dela resultar possa ser percebida como expressão de uma *decisão unânime* do corpo eleitoral (Considérant). Pois, só a representação proporcional repõe, no corpo de representantes, a *unanimidade consensual* suposta pela idéia do contrato constitucional originário.

Afastada a hipótese contratualista, é esse essencialmente o pensamento de Assis Brasil.

Quanto à decisão do corpo de representantes, isto é, ao *vote délibératif*, não há outra alternativa senão tomá-la por maioria – segundo o preceito lockeano – ou, quando estão em causa direitos individuais ou matéria de natureza constitucional, por um número maior que qualifique a decisão, tal como dois terços, ou três quintos, aproximando-a – como propõem James M. Buchanan e Gordon Tullock – da quase unanimidade (Locke; Buchanan and Tullock).

Entretanto, o que é importante considerar é que a regra ou o princípio da maioria nas decisões coletivas deriva a sua legitimidade, a sua validade e, em última instância, a sua exigibilidade moral, do princípio da unanimidade contratual, ou constitucional, e esse princípio, por sua vez, só é assegurado se, na decisão eleitoral, todos os votos escrutinados forem considerados e não apenas os da maioria ou da pluralidade, desprezados os votos das diferentes minorias.

Toda decisão política deve supor um quadro mediato, sedimentado, de consenso básico subjacente, pelo menos acerca de regras, procedimentos e instituições que configurem o método, reconhecido como legítimo por todos, de tomar decisões públicas.

A eleição proporcional do corpo de representantes – de modo que nele estejam presentes todos os projetos políticos minimamente relevantes, cada um na medida da magnitude relativa de sua expressão em sufrágios – produz por antecipação o consenso básico que deverá subjazer às decisões majoritárias do Parlamento. Ao contrário, a eleição majoritária dos representantes exclui por antecipação o consenso básico que asseguraria, em última instância, às decisões legislativas, o caráter de auto-obrigação universal de cada um e de todos os sujeitos que integram a comunidade política.

O sufrágio proporcional assegura que a decisão parlamentar, embora obtida pelo método majoritário, reflita, em seu conjunto, em sua complexidade e em sua forma final, a composição de forças e de tendências aninhadas na representação parlamentar, cada uma com um peso específico relativo que reproduz, no corpo de representantes, o peso relativo que ocupa no conjunto do corpo eleitoral.

Atos específicos de governo ou do Poder Executivo – cujas consequências, circunscritas e limitadas, esgotam-se em regra *hic et nunc* – podem ser reconhecidos como válidos, ainda que na ausência de consentimento prévio, desde que não violem a Constituição ou as leis, justificando-se em virtude da urgência das demandas a que respondem. Mas leis que obrigam universalmente e em comum a todos, para além do presente imediato, só são reconhecidas como capazes de vincular se fundadas em alguma forma de consentimento de cada um e de todos os membros da comunidade política sobre os quais produzirão os seus efeitos.

A legislação, isto é, a produção de normas que vinculam a comunidade política como um todo e cada um de seus membros, supõe o consentimento de cada um e de todos aqueles sobre os quais recaem essas normas.

Compreende-se, portanto, que não basta, para criar essa base sólida de obrigação política dos representados frente às decisões normativas do

corpo de representantes, que este as tenha adotado por maioria ou mesmo por algum número mais exigente de votos.

É necessário que a composição do corpo de representantes seja o resultado de uma decisão eleitoral na qual (1) nenhum voto tenha sido desprezado e, como propunha Stuart Mill, (2) cada representante tenha sido eleito por, e represente, um eleitorado aglutinado numa *constituency* voluntária e unânime, dentre um conjunto de *constituencies* da mesma natureza e com número tendencialmente igual de eleitores, de modo que (3) em princípio, nenhum eleitor seja representado por alguém que, como observou Bagehot, não só não deseja ter, mas deseja não ter como representante e, como consequência, (4) o corpo de representantes termine sendo definido pela decisão unânime e portanto consensual do eleitorado.

Não é difícil verificar que só o sistema proporcional assegura essas quatro condições porque só ele substitui a circunscrição localizada de caráter territorial pela circunscrição voluntária, edificada sobre o cociente eleitoral ou sobre alguma dentre as séries de divisores – que dele constituem sucedâneos matemáticos mais precisos –, permitindo a aglutinação, sobre uma base territorial ampla, de eleitorados unânimes, cada um dos quais voluntariamente associado por um projeto político comum, por um partido, lista ou candidato, de modo que nenhum voto é desprezado e cada representante eleito representa uma circunscrição unânime, materializada no cociente.

Inversamente, há um encadeamento causal perverso entre a eleição majoritária e a decisão parlamentar, necessariamente majoritária, que esvazia esta última não só de legitimidade mas de sentido. Esse encadeamento foi anatematizado por Assis Brasil com outro notável *sorites*:

“metade mais um do eleitorado fazem a unanimidade da legislatura; metade mais um desta fazem casa e deliberam (segundo os regimentos mais usados); metade mais um dos representantes presentes fazem a lei; logo, tão certo como que metade de metade de metade é igual a um oitavo, a lei, que tem de reger todo o povo, pode haver saído dos representantes de uma oitava parte dele.” (P. 116.)

Por outro lado, a representação majoritária instala, no processo eleitoral, uma equação estratégica de soma zero, com desenlace do tipo tudo

ou nada, na qual *the winner takes all and the loser loses all*: o que, em sociedades nas quais não há tradição bipartidária consolidada e consensualizada, converte a competição partidária num conflito dual severo, conduzindo quer à fraude e à violência, quer à indiferença, à apatia e ao absenteísmo.

“É natural, é quase necessário que, quando a lei diz ‘te-reis tudo ou nada!’ meta os interessados entre as duas pontas de um dilema que só poderá ser resolvido pela resignação ao sacrifício, ou pela disposição heróica de vencer *por qualquer forma*. É assim que a necessidade desarma a virtude.” (P. 227.)

Entretanto, nos sistemas eleitorais que empregam o sufrágio por pluralidade em distritos uninominais, é necessário distinguir as distorções que decorrem da regra majoritária daquelas inerentes à ecologia dos distritos de pequena magnitude: os dois tipos de distorção são independentes entre si, mas, precisamente por esse motivo, quando combinados, são cumulativos.

Com lógica irrecusável, Assis Brasil surpreendeu não apenas as distorções derivadas da regra majoritária, mas também aquelas decorrentes dos distritos de pequena magnitude.

O pensador político rio-grandense refutou de um modo irrepreensível o pressuposto distritalista de que a localização da competição eleitoral e a proximidade física entre o candidato ou o representante e os seus eleitores sejam necessárias ou mesmo convenientes para produzir e assegurar um vínculo mais denso e efetivo de transitividade e responsabilidade recíprocas entre ambos.

“Quanto à pretensa vantagem de mais íntimas relações entre o eleitor e o eleito, além de que ela não compensaria os males maiores que o sistema produziria, é em si mesma puramente ilusória e contraproducente.” (P. 161.)

Os distritelistas argumentam que, ampliando consideravelmente a magnitude das circunscrições eleitorais, quer do ponto de vista da exten-

são de sua base territorial e do contingente dos eleitores, quer do ponto de vista do número de representantes legislativos que lhes cabe eleger, o sistema de representação proporcional dissolve os vínculos concretos de contigüidade e de visibilidade responsabilizadoras nas relações entre os representantes e os eleitores.

Argumentam mesmo que a rigor só o sistema do sufrágio por pluralidade em distritos uninominais é capaz de assegurar a densidade dos vínculos que associam o representante aos seus eleitores.

Esse argumento exterioriza uma concepção privatista e rigorosamente arcaica, medieval, da representação política.

Quase quatro décadas depois da publicação da *Democracia representativa*, Gilberto Amado, o grande publicista político da Primeira República, citando Duguit, inverteu implacavelmente o argumento distritalista da desejabilidade da intensidade da interação entre o parlamentar e os seus eleitores, demonstrando, com muita clareza, quão funesta, do ponto de vista do desenvolvimento do sistema representativo, é a proximidade promíscua entre o representante e os representados.

“Saltam a todos os olhos, ao primeiro relance, os defeitos capitais do escrutínio uninominal. Favorece, de maneira incomparável, a corrupção eleitoral. A maioria das vezes, senão sempre, é eleito o candidato que faz mais promessas, que obtém ou faz crer que tem meios de obter o maior número de favores, lugares, decorações, estradas, etc., e, algumas vezes, para dizer tudo, aquele que tem mais dinheiro para gastar com a eleição. No escrutínio uninominal, as questões pessoais, as questões locais primam sobre as questões de interesse geral (...). Houve quem dissesse em favor do escrutínio uninominal que ele oferecia a grande vantagem de que o eleitor pudesse conhecer o seu deputado, que relações confiantes podiam estabelecer-se entre ambos. Isto, ao contrário, no meu modo de ver, é um argumento contra essa forma de escrutínio. O deputado não é o mandatário do eleitor; ele é o mandatário do país; não há nenhum interesse, nem para o deputado, nem para o eleitor, que eles se conheçam pessoalmente. Essas relações de intimidade, criadas pelo escrutínio uninominal entre eleitores e deputados, fazem destes os comissários de seus eleitores.” (Amado, p. 73-74.)

E conclui:

“O voto de circunscrição, o voto distrital, o voto de simples maioria é dado ao indivíduo, ao compadre, ao amigo, ao boss, ao chefe local, ao candidato que pede, insiste, trafica com o eleitor. (...) O voto proporcional é dado às idéias, ao partido, ao grupo (...) sem obrigá-los ao cultivo direto do eleitor, ao contato físico com o colégio eleitoral, sem obrigá-los a disputar ao vigário da paróquia, ao médico da localidade ou ao merceeiro socialista da zona, peito a peito, corpo a corpo, a cadeira que a nação precisa que ele tenha no Parlamento. (...) Esse sistema não é popular entre os chefes locais, entre os mandões de aldeia e campeões de plataforma eleitoral que querem o deputado para si, para lhe fazerem encomendas da capital, para que lhe respondam as cartas com minúcias rigorosas e lhes passem telegramas a todo o propósito; que lhes arranjem emprego para a família, etc. Entre nós esse sistema não seria também popular para o bacharel local, para o médico de aldeia que organiza sua clientela, cujo sogro é o chefe político, o boss, e que tem certeza, pelo seu ‘prestígio’, de obter um dia, da comissão executiva do partido, em consequência desse ‘prestígio’, a apresentação da sua candidatura.” (Amado, p. 70-73.)

O sistema distrital-majoritário pertence a um momento arcaico e grosseiro no desenvolvimento histórico das instituições da democracia representativa, no curso do qual encontrou-se sempre associado a uma concepção e a uma prática igualmente larvais e privatistas da representação política – o mandato imperativo –, bem como à concepção lockeana, tosca e rudimentar, da regra da maioria.

Segundo Assis Brasil, nos distritos que elegem um número muito pequeno de representantes e, sobretudo, naqueles que elegem um único representante, por maioria simples e em um só turno,

“As duras contingências em que se encontra o representante, obrigado a atender às reclamações dos amigos, às transações com os interesses opostos, como condição de conseguir servir os que defende, tudo isto conturba-lhe a integridade de espírito que precisa para bem deliberar”. (P. 198-199.)

Referindo-se ainda aos sistemas de pluralidade uninominal, adverte que

“Os fragmentos do território constituem geograficamente o país, mas a opinião nacional, organismo, como é, não pode ser repartida caprichosamente. (...) Quando muito, uma assembléia assim composta representaria a maioria de cada localidade, o que pode ser bem diferente de representar a opinião nacional.” (P. 194.)

Quanto à densidade, em votos, do mandato representativo, assinala, referindo-se aos sistemas com distritos de magnitude muito pequena e, em particular, àqueles que operam segundo a fórmula anglo-saxônica da pluralidade uninominal, que

“o partido que vencer na maioria dos círculos pode não haver conseguido a maioria do eleitorado, e esse defeito evidenciar-se-á tanto quanto for minguando a representação atribuída a cada distrito, podendo o vício chegar ao extremo de produzir, nos distritos de um só representante, maioria eleita pela terça parte do eleitorado.” (P. 201.)

Não é qualquer articulação, íntima e orgânica, entre os cidadãos e os seus representantes, nem mesmo a maior densidade, em si, do vínculo entre ambos, que interessam a uma sociedade moderna, democrática e liberal. Relações de tutela e dependência de tipo neofeudal, coronelista ou clientelista, como aquelas que caracterizam o distritalismo de fato, presente na prática do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo nas áreas rurais, são relações *concretas*, no mesmo sentido em que a representação política moderna, qualquer que seja o regime eleitoral, supõe uma relação *abstrata e universal* entre a comunidade política como um todo, embora personificada pelos cidadãos, e o corpo de representantes.

Localizar a competição eleitoral também não afasta a corrupção dos sufrágios, particularmente aquela promovida pelos grandes interesses econômicos, ou torna imunes diante dela os representantes. O famoso relatório do senador Kefauver revelou com abundância e precisão de detalhes como, nos Estados Unidos, os grandes oligopólios farmacêuticos pressionam as decisões da Casa dos Representantes agindo sobre os distritos eleitorais de que são tributários os deputados.

Em suma, trata-se de decidir entre duas concepções mutuamente excludentes acerca das relações entre representantes e representados: *ou* o

representante é investido de *responsabilidade independente*, essencial ao mandato representativo moderno, de acordo com o qual, ainda que eleito por uma circunscrição, ele representa o universo do corpo político e, enquanto tal, seus critérios e decisões não são suscetíveis de serem controlados ou subordinados a qualquer parcela do eleitorado; *ou* é simplesmente o portador de uma *delegação*, segundo a concepção arcaica e privatista desse instituto e, portanto, submetido ao controle e à responsabilização permanentes pelo distrito que o elegeu e, por este meio, vulnerável e corruptível ou pelos poderosos locais ou pelos tentaculares interesses econômicos que facilmente dominam os distritos.

Colégios plurinominais que elegem um número significativo de representantes – e nos quais, na realidade, cada cociente eleitoral e partidário constitui uma *voluntary constituency* na qual os eleitores estão associados pelo apoio unânime a um partido ou a um candidato – instituem representantes com juízo e responsabilidade política independente, não sujeitos à *monitoração* pelas forças políticas que atuam no distrito e, portanto, com maior independência de julgamento e de decisão.

As circunscrições uninominais, sobretudo aquelas em que o representante é eleito por simples pluralidade, designam, em regra, *delegados*, facilmente manipuláveis e, de qualquer modo, sem as condições que permitem a independência de critério.

Finalmente, na democracia representativa moderna cabe ao partido político e não ao distrito eleitoral prover a mediação institucional entre representantes e representados e a responsabilidade dos primeiros frente aos últimos.

IV – A natureza do mandato representativo

Colocado frente a duas concepções, que se excluem mutuamente, acerca da natureza do mandato representativo, Assis Brasil rejeita com sólidos argumentos a noção medieval e privatista, que define o representante político como portador de uma *delegação vicarial* e de um *mandato imperativo*, e assume o conceito moderno, consagrado por Burke, do

mandato virtual e livre: virtual porque obriga o representante ao *interesse público*, que não coincide estritamente com qualquer interesse privado, e porque compreende não só o presente mas o futuro; *livre* porque investe o representante da *responsabilidade independente* de definir o interesse público em cada caso particular, no presente e no futuro, segundo o seu próprio julgamento.

Vale evocar o clássico *Discurso aos eleitores de Bristol*, pronunciado por Burke em 1774:

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

“O Parlamento não é um *congresso* de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um de seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma *assembléia deliberante* de *uma* nação, com *um* interesse, o da totalidade, e portanto deve ser guiada não pelos interesses e preconceitos locais, mas pelo bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegei um deputado mas, ao escolhê-lo, não é o deputado por Bristol, mas um membro do *Parlamento*.”

“(...) Somos agora deputados por uma rica *cidade* comercial, mas esta cidade não é senão uma parte de uma rica *nação* comercial cujos interesses são variados, multiformes e intrincados. (...) Todos esses vastos interesses devem ser considerados, comparados e, tanto quanto possível, reconciliados. Somos deputados de um país livre, e sabemos, sem dúvida, que o mecanismo de uma Constituição livre não é coisa simples, mas tão intrincada e delicada quanto valiosa.” (Burke, p. 312-313.)

Na perspectiva de Assis Brasil, a política não é o terreno do confronto ou da negociação entre interesses privados ou mesmo entre interesses sociais particulares divergentes, mas o quadro de normas e de instituições no qual competem versões alternativas acerca do interesse público.

A representação política é um processo que se realiza inteiramente na esfera pública, e esta não é uma reprodução da esfera privada.

Assis Brasil rejeita vigorosamente a afinidade ou a analogia, estabelecidas pelo liberalismo lockeano, entre o voto do eleitor na comunidade política e o voto do acionista na sociedade por ações (L. II, cap. V).

Através dos seus votos, cujo número é proporcional à magnitude relativa de sua participação no capital da empresa, o acionista articula e sustenta os seus interesses privados. Através do voto, único e de igual valor para todos os cidadãos, cada eleitor decide não pelo seu interesse pessoal, privado, ou mesmo pelos interesses particulares que compartilha com algum segmento da sociedade, mas – segundo o sólido argumento do liberalismo burkeano, que Assis Brasil assume –, por uma interpretação particular, que compartilha com um grupo ou com um partido, acerca do interesse público.

Daí que a legitimidade e a igualdade do valor do voto entre os eleitores não decorre da igual legitimidade dos diferentes interesses privados ou, ainda que coletivos, parciais, mas da igual legitimidade de diferentes interpretações acerca do interesse público.

Se, portanto, o representante não é investido de delegação, mas de responsabilidade independente é porque os eleitores não o elegem para representar interesses particulares ou gerar bens privados, mas para prover – através da legislação, do controle e da sustentação do governo – a vontade pública e bens públicos indivisíveis.

O representante não representa o interesse privado dos eleitores nem mesmo os interesses coletivos particulares, parciais, de seu eleitorado, mas o interesse público na concepção particular em que o percebem, compartilhadamente, o próprio representante e seu partido.

A esse respeito, os representantes são, como quaisquer outros cidadãos, responsáveis apenas diante do que a lei prescreve ou proíbe.

Como adverte Assis Brasil,

“(...) uma vez eleito, o representante está investido de função pública em cujo desempenho não tem de consultar senão as próprias luzes e sentimentos e responder perante a lei, nos casos e pela forma que ela determinar.” (P. 102.)

Por um lado, o exercício das funções legislativas e representativas requer “juízo, raciocínio, comparação, discussão, muitas coisas, enfim, que não podem ser predeterminadas, ou (...) realizadas sem liberdade.” (P. 104.)

Por outro lado,

“(...) nunca seria possível ao eleitor, na ocasião de conferir o mandato ao seu representante, prever todos os casos que podem ocorrer nas discussões e deliberações da assembléia de que tal representante vai fazer parte.” (P. 104.)

Enfim,

“Os debates das assembléias não são instituídos por mero luxo, mas como instrumento de correção das opiniões individuais e aperfeiçoamento da deliberação definitiva. Se o voto de cada representante pudesse estar fixado no mandato, a discussão estaria de mais nas assembléias.” (P. 104.)

Na medula da teoria da representação proporcional, integram-se com coerência duas proposições aparentemente contraditórias entre si: (1) todos os projetos políticos minimamente relevantes devem estar representados no Parlamento, segundo a magnitude social relativa de cada um, medida pelas preferências do eleitorado; (2) mas no interior do Parlamento cada representante deve ser livre para definir, em cada caso, a sua concepção do interesse público, e a deliberação deve resultar da maioria, a menos que um requisito mais estrito e exigente tenha sido constitucionalmente prescrito em virtude da natureza da matéria.

Os representantes não podem ser responsabilizados pelos eleitores simplesmente em virtude das decisões e opiniões que assumiram ao longo da atividade parlamentar.

Ao contrário, ao eleger o representante, cada eleitor se compromete, por antecipação, a assumir como efetivamente suas, não somente as deci-

sões do representante que elegeu, mas as decisões que, com a participação dele, vierem a tomar os representantes, por maioria, no processo legislativo.

Este não é senão um caso particular da noção kantiana da liberdade constitucional como autonomia.

Por outro lado, a constituição e a atividade da representação política constituem também um caso particular da solução para o problema do provimento de bens públicos, de cujo desfrute nenhum indivíduo, desde que pertença ao mesmo universo de consumidores potenciais, pode ser excluído, quer tenha ou não contribuído para provê-lo, e para cuja consecução, portanto, embora constitua o seu mais elevado interesse, não contribuirá, a não ser que para tanto seja constrangido pela autoridade externalizada e impessoal da lei e do governo.

Kant argüiu que, dada a *sociabilidade insociável* que caracteriza a natureza humana, não há outro remédio capaz de assegurar o convívio coletivo senão que os indivíduos constituam representantes que – com poderes para legislar, constituir e responsabilizar o governo – sejam ao mesmo tempo os seus *senhores*.

Enfim, é racional supor – como fizeram Rousseau, Hume e Kant – que os indivíduos consentam em submeter-se livremente à coerção impessoal da lei e da autoridade pública que a sanciona, desde que este seja o único meio capaz de obrigá-los a assumir os encargos que lhes cabem no provimento dos bens públicos fundamentais, os quais constituem o interesse superior, embora mediato e a longo prazo, de cada um, mas de cuja realização voluntária o seu interesse imediato o pressiona a abster-se.

Como observou Assis Brasil, a representação política não é constituída por um mandato privado, do direito civil, suscetível de ser revogado a qualquer momento, imotivadamente, pelo outorgante, mas é uma instituição de direito político, na qual não estão em questão os interesses das partes, mas o interesse público, definido segundo critérios públicos.

“Por mais que pareça o contrário, não há identidade, nem analogia concludente, entre o caso do proprietário que

manda defender seu bem por advogado e o do eleitor que contribui para nomeação de deputado. O proprietário usa e abusa do objeto de sua propriedade; exerce sobre ele governo absoluto; o eleitor, ou, na melhor hipótese, todos os eleitores que nomearam um representante não exercem governo algum sobre o bem social, que é o objetivo dos cuidados confiados a este.” (P. 102.)

Assis Brasil conclui implacavelmente que não há, na democracia representativa, outro recurso capaz de assegurar a transitividade e a responsabilidade recíprocas entre os eleitores e os representantes senão a *transitoriedade* do mandato representativo associada à *regularidade* e à *periodicidade* de eleições pluralistas e competitivas para conquistá-lo.

Observa, enfim, com muita acuidade, que a ressurreição moderna da instituição medieval do mandato imperativo, revogável a qualquer momento por uma parcela de eleitores, “confunde-se com o plebiscito sistemático”. (P. 104.)

Efetivamente, a democracia direta, plebiscitária – de que a revogabilidade do mandato é um dos instrumentos – é uma contrafacção despótica da democracia que, ativada num primeiro momento pela mobilização da energia irracional das massas, é simplesmente substituída, cedo ou tarde, como demonstrou Aristóteles, pelo despotismo da facção e, logo, do tirano.

Assis Brasil argumentou com a experiência de Luís Bonaparte. Poderia ter argumentado, ainda na primeira edição de seu livro, com a Comuna de Paris – na qual o processo que conduzia à ditadura blanquista foi interrompido apenas pelo desastre – e, na quarta edição, de 1931, com o governo dos soviets, no interior do qual, como profetizara Trotski, a ditadura do proletariado cedeu lugar, num primeiro momento, à ditadura do partido e esta última, finalmente, à ditadura do ditador.

O âmagô delicado e contraditório do mandato livre, virtual ou representativo foi surpreendido com acuidade por Sartori ao observar que nas democracias modernas os representantes não só são “agentes livres aos quais não podem ser dadas instruções, mas são designados para representar uma vontade que não existia antes de sua própria vontade.” (Sartori, 1968, p. 466.)

Em seu sentido moderno o corpo de representantes é autorizado a definir o interesse público, a produzir a vontade pública e a sancioná-la universalmente pela elaboração da lei.

Por outro lado, como resultado do crescimento econômico e dos processos superpostos de diferenciação estrutural e especialização funcional que caracterizam as sociedades contemporâneas, não há qualquer grupo ou segmento de eleitores, embora pequeno, cujos membros tenham entre si os mesmos interesses e, sobretudo, a mesma intensidade de preferências, quanto a cada uma dentre as diversas matérias que integram a agenda de decisão pública: esse fenômeno torna literalmente impossível o mandato imperativo, a não ser que um parlamentar represente a escala hierarquizada de preferências de um único eleitor.

Cada representante parlamentar está cotidianamente submetido não só a um enorme espectro de pressões cruzadas sobre uma mesma matéria, mas à tensão, à incongruência e à incompatibilidade entre interesses sobre diferentes matérias que virtualmente lhe demandam o patrocínio legislativo.

Metabolizar tão grande número de contradições que partem do eleitorado exige do deputado, na operação legislativa trivial, a independência de critério e de julgamento que, normativamente orientado na perspectiva de sua concepção pessoal e partidária acerca do interesse público, só a teoria do mandato virtual pode justificar e legitimar.

De qualquer modo, o mandato livre ou representativo justifica-se precisamente em virtude das exigências de alta racionalidade, tecnicidade e eficiência, impostas ao exercício da representação política e do governo sob as condições da sociedade, da economia e do Estado contemporâneos, domínios crescentemente diferenciados e hiperanaliticamente especializados em seu interior e nos quais os problemas de maior relevância e envergadura são precisamente aqueles diante dos quais a massa média do eleitorado – embora não necessariamente os eleitores individualmente considerados como cidadãos – carece de informação factual e de saber técnico-científico necessários para avaliar projetos ou políticas substanti-

vas específicas que competem pela decisão partidária e, em última instância, parlamentar e governamental.

Alessandro Pizzorno equacionou com extrema acuidade esse difícil e delicado problema:

“A máxima utilitária segundo a qual cada pessoa é o melhor juiz de seu próprio interesse é válida apenas sob a condição de perfeita informação. No mundo real, a ação é desenvolvida sob condições de incerteza. A representação é um mecanismo para ultrapassar a incerteza. Um sistema de representação opera sobre o pressuposto de que o melhor juiz dos interesses a longo prazo de uma pessoa é o seu representante. (...) O vínculo da representação assume, portanto, a forma de uma troca: o representante deverá receber suporte (confiança, lealdade) em troca da informação que provê para o representado (avaliação, ideologia) acerca dos cursos de ação a longo prazo. Esta troca pode ser considerada desigual, desde que, por definição, o representado não possui condições para avaliar o que recebe.” (Pizzorno, 1978, p. 5.)

“(...) embora cada cidadão seja o melhor juiz acerca de seus próprios interesses, isto é verdadeiro apenas quanto a seus interesses imediatos, visíveis; quanto aos interesses a longo prazo, entretanto, podem ser mais claramente percebidos por outra pessoa, alguém cuja profissão consiste em tratar especificamente tais assuntos. Foi este o princípio do profissionalismo político.” (Pizzorno, 1981, p. 248.)

Nesse quadro, a única solução democrático-consensual possível consiste em que os eleitores elejam representantes escolhendo entre programas genéricos de partido e de governo e confiem as decisões específicas finais, no terreno da legislação e do governo, aos representantes eleitos aos quais devem obrigar-se, afinal, em virtude de uma relação fiduciária que, com precisão teórica universal e extrema atualidade, Hobbes denominou *autorização*, por oposição à delegação vicarial do medievo.

V – O absenteísmo eleitoral e a obrigação política de votar

A concepção de Assis Brasil acerca do voto constitui um corolário de sua concepção mais ampla a respeito da liberdade política, do papel da

representação parlamentar na constituição e no funcionamento da ordem pública e, por via de consequência, da natureza do mandato representativo.

Na perspectiva do pensador político rio-grandense, o voto não é um direito individual, natural ou civil. *O voto é um direito político e uma obrigação política universal do cidadão.*

Por esse motivo, o exercício do voto requer, necessariamente, o cumprimento de certos requisitos que, entretanto, em princípio, cada um e todos os indivíduos que pertencem ao *demos*, isto é, à comunidade política, podem, cedo ou tarde, cumprir como resultado de seu desempenho e não como privilégio pessoal adscrito, concernente à classe social, à riqueza, à etnia ou mesmo à cultura. Em outros termos, *é ilegítimo todo requisito ao exercício do voto que implica, direta ou indiretamente, restrição, decorrente de um juízo social, à universalidade do próprio direito ao voto.*

Pois, ao contrário do argumento lockeano e em coerência com o argumento burkeano, segundo Assis Brasil a democracia não é uma sociedade anônima na qual o título para votar e o valor relativo do voto correspondem à massa de capital investido pelo acionista. O voto é um direito público no qual está em questão não o interesse privado ou particular, ainda que coletivo, do eleitor, mas uma concepção particular – dentre outras igualmente legítimas – acerca do interesse público, da qual compartilham os eleitores e os quadros de cada partido.

Como, por outro lado, o exercício do direito e da obrigação de votar é um caso particular, extremamente importante, do clássico problema da inadimplência, pelo indivíduo, da sua obrigação de prover bens ou interesses coletivos, ainda que seus – a recíproca do princípio de que nenhum cidadão capaz pode ser excluído do direito ao voto é o de que nenhum eleitor, habilitado, pode excluir-se legitimamente do exercício do direito de votar, ainda que em branco.

Trata-se, de um lado, da obrigação política de votar – derivada do contrato constitucional originário e permanente – e, de outro, do problema, universal e atual, do absenteísmo eleitoral massivo: questões que examinei em livro recente (Tavares, 1989, cap. VII).

Deve ser bem entendida, na *Democracia representativa*, a aparente discordância do autor em relação à obrigatoriedade do voto.

O argumento de Assis Brasil é de que “o voto não pode ser *obrigatório* no sentido estrito e material do termo”, pois “tal lei seria, além de tirânica, *inepta*, no sentido de não haver meio de a fazer observar”, dado que o eleitor “teria sempre o recurso de votar em branco”. (P. 86.)

Mas acrescenta na mesma página que

“A abstenção eleitoral (...) é um mal que vicia nas próprias fontes a ordem social. Convém evitá-la. O meio mais seguro de o obter é fazer das eleições uma coisa séria, honesta e eficiente; mas não são inócuas nem desprezíveis certas providências legais, tendentes a fazer com que a totalidade dos cidadãos se aliste e vote.” (P. 86.)

A sustentação, por Assis Brasil, da obrigatoriedade de votar, torna-se clara quando propõe, na página subsequente, penas não só de ordem pública, mas civil e moral que sancionem coercitivamente a obrigação do cidadão não só de registrar-se eleitor mas de votar:

“se o cidadão deixar de se munir do título de eleitor, ficará sujeito a sérios incômodos no curso da sua vida de relação, pois a exibição do título (com a averbação que prove ter votado nas últimas eleições) lhe será exigida para a prática de qualquer ato legal, inclusive nomeações e promoções no funcionalismo, contratos legais, pagamento de impostos ou percepção de salários, sofrendo aqueles ligeira majoração e leve desconto estes. Podem ser ainda instituídas várias medidas diretas, como a publicação de listas de refratários e recalcitrantes ao alistamento e ao voto, o que não deixará de produzir efeito moral sobre os mais sensíveis.” (P. 87.)

Quase ao final da obra, o autor refere-se mesmo ao “imposto contra os abstinentes que anteriormente propus”. (P. 256.)

Torna-se evidente que as sanções ao absenteísmo eleitoral propostas por Assis Brasil não compreendem apenas o que Mancur Olson Jr. prefere denominar de *incentivos seletivos individualizados*, isto é, estímulos positivos, mas também estímulos negativos: penas, coerção e ameaças legais, no sentido estrito (Olson).

Importa, sobretudo, examinar o diagnóstico de Assis Brasil acerca das causas do absenteísmo eleitoral massivo.

O publicista gaúcho aponta pelo menos para duas correlações consagradas pelos estudos modernos de comportamento eleitoral: quanto maior for o equilíbrio de força eleitoral entre os partidos concorrentes, antecipado pelos eleitores, maior a incerteza dos resultados e maior o estímulo para votar, ainda que apenas entre os eleitores partidariamente motivados; e, por outro lado, quanto menor a expectativa de que os resultados eleitorais façam realmente diferença quanto ao comportamento da representação política e do governo eleitos, maior o nível de abstenção.

A síntese vigorosa das origens e do significado da apatia política e do desinteresse pelo voto na Primeira República encontra-se no cáustico *sorites* construído por Assis Brasil no *Manifesto dos libertadores rio-grandenses*, publicado em abril de 1925, em Montevideu:

“Ninguém tem certeza de ser alistado eleitor; ninguém tem certeza de votar, se porventura foi alistado; ninguém tem certeza de que lhe contém o voto, se porventura votou; ninguém tem certeza de que esse voto, mesmo depois de contado, seja respeitado na apuração da apuração, no chamado terceiro escrutínio, que é arbitrária e descaradamente exercido pelo déspota substantivo, ou pelos déspotas adjetivos, conforme o caso for de representação nacional ou das locais”. (P. 219.)

Da proposição – hoje axiomática nos estudos eleitorais – de que a participação eleitoral cresce à medida que cresce a probabilidade de que as diferentes opiniões se façam representar, Assis Brasil extraiu imediatamente, como corolário irrecusável, a conclusão de que a abstenção eleitoral massiva está causalmente associada à representação majoritária e ao bipartidarismo e cresce à medida que decresce a magnitude distrital média, isto é, à medida que os distritos elegem números menores de representantes.

“(…) ‘Mas o povo, por mais boçal que pareça aos olhos de superficiais observadores, tem admirável bom senso, tem olho muito agudo: para que há de perder a viagem e o feito da cédula, se sabe de antemão, por uma intuição nunca

desmentida, que tudo isso há de ser em pura perda, ou porque hão de falsificar o voto, ou porque a lei em vigor só permite *representação* ao partido em maioria?” (P. 215.)

Antecipando o melhor argumento da teoria da escolha racional, Assis Brasil expõe lucidamente o dilema do voto e a racionalidade da abstenção eleitoral nos regimes de representação majoritária:

“(...) ‘para que a presença do meu voto seja apreciável no resultado da eleição é preciso que vote como eu a maioria do eleitorado; se o meu partido tem maioria, não precisa de mim; se não tem, o meu auxílio é inútil; assim, pois, melhor é ficar em casa’ (...) Apliquem-se estes acertos ao caso do eleitor abstinente, que nos parece preguiçoso ou insensível ao chamamento do patriotismo, e não será difícil reconhecer que a situação dele é racional.” (P. 213-215.)

Em outros termos, o argumento de Assis Brasil consiste em que, se for possível tomar como variável independente e estratégica o sistema eleitoral, a solução mais adequada para solver o problema do absenteísmo eleitoral massivo consistirá em adotar o sistema eleitoral que – com o concurso quer da fórmula de conversão dos votos em cadeiras legislativas, quer da magnitude média dos distritos – seja capaz de aproveitar, contabilizando-os, o maior número de sufrágios: o qual só poderá consistir, evidentemente, em alguma variedade de representação proporcional.

É notável a percepção, em Assis Brasil, da *importância estratégica* das leis eleitorais.

“A intenção predominante do meu livro”, confessa Assis Brasil, consiste em advertir para “a necessidade de destruir desde logo a prevenção universal contra a eficácia do melhoramento das leis, especialmente em matéria eleitoral.” (P. 222.)

Por um lado, enfatiza Assis Brasil que

“(...) a lei não é indiferente aos resultados que com ela se procura obter (...), as providências legais não são indiferentes ao resultado da eleição.” (P. 223-224.)

Por outro lado, numa passagem que evoca Rousseau, observa que

“Nenhum povo, por mais educado que fosse, dispensaria uma lei acorde com as suas necessidades e competência; nenhuma lei, por mais aprimorada em suas disposições, dispensaria um povo apto para a exercer.” (P. 223.)

Entretanto – por oposição a Rousseau e perfilhando-se à melhor tradição utilitarista da ciência política, de Hobbes a Hume e de ambos a Beccaria, a Bentham e a James Mill – Assis Brasil entende que, de um lado, não se deve esperar da lei que altere a natureza humana, mas, de outro, pode-se e deve-se empregar a lei para explorar as paixões e os interesses inerentes à natureza humana, de modo a inverter, através da imposição antecipada de penas, a equação custo-benefício, que conduziria à violação ou à inobservância do dever, para fazê-la conduzir, ao contrário, à cooperação social e ao cumprimento da obrigação política.

“A lei não tem o dom exclusivo de reformar os costumes, mas pode criar motivos que provoquem as ações dos homens em determinado sentido.” (P. 218.)

Essas considerações são suficientes para explicar, em Assis Brasil, o reconhecimento da obrigação política de votar e, como corolário, dada a tendência dos indivíduos a abster-se de cumpri-la, a instituição de penas que sancionem o seu descumprimento.

VI – A magnitude dos distritos e seus efeitos políticos na teoria de Assis Brasil

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

Recentemente, o termo *magnitude* da circunscrição foi consagrado por Douglas Rae para designar o número de representantes legislativos que cabe à circunscrição eleger, de modo que, quando empregado sem qualquer outra especificação nos estudos sobre os sistemas eleitorais e partidários, o termo refere-se não à extensão territorial, nem ao volume, absoluto ou relativo, da população ou do eleitorado da circunscrição – embora compreenda, em regra, esses elementos –, mas especificamente ao número de cadeiras legislativas que nela são disputadas.

Há atualmente um consenso entre os especialistas de que, nos sistemas de representação proporcional, a magnitude dos distritos é a variável estratégica mais importante e ao mesmo tempo aquela operacionalizável com maior gradualismo e precisão na engenharia institucional que busca incrementar a proporcionalidade da representação parlamentar entre os partidos ou, inversamente, concentrar o sistema partidário no cenário parlamentar. Pois a proporcionalidade da representação partidária parlamentar e o número de partidos no Legislativo e no mercado eleitoral crescem – até o limite dado pelo número de clivagens sócio-políticas relevantes que demandam por representação – à medida que se adiciona cada nova unidade à magnitude média das circunscrições.

A mais importante contribuição de Assis Brasil à teoria positiva e normativa da representação proporcional consistiu em ter demonstrado que os propósitos dos sistemas eleitorais proporcionais – um dos quais, mas não certamente o único, é a proporcionalidade, para cada partido, entre votos e cadeiras legislativas – só se cumprem se a *fórmula eleitoral*, isto é, o conjunto de regras e de mecanismos que convertem votos partidários em cadeiras legislativas partidárias, operar sobre distritos de magnitude suficientemente elevada.

Em sua obra de 1893, Assis Brasil antecipou não só o conceito atual de magnitude do distrito, mas a conclusão geral de que, adotada uma fórmula proporcional, a proporcionalidade do sistema representativo e o número de partidos legislativos crescem positivamente à medida que cresce a magnitude da circunscrição eleitoral.

Assis Brasil reiterou também que, qualquer que seja a fórmula adotada para a distribuição das cadeiras legislativas entre os partidos, distri-

tos uninominais e binominais inviabilizam a proporcionalidade, conduzindo não só à representação majoritária, mas ao bipartidarismo local e, dada a distribuição homogênea da força eleitoral dos partidos entre os diferentes distritos, ao bipartidarismo nacional.

Essa idéia seria retomada, apenas parcialmente, em 1945, por James Hogan, segundo o qual

“a questão decisiva na representação proporcional é o tamanho das *constituencies*: quanto maior a *constituency*, isto é, quanto maior o número de membros que elege, mais estreitamente o resultado aproximar-se-á da proporcionalidade. Por outro lado, quanto menor a *constituency*, isto é, quanto menor o número de membros que elege, mais radical será o afastamento da proporcionalidade”. (Hogan, p. 13.)

Hogan acrescentou significativamente que “à medida que se realiza segundo o princípio da proporcionalidade, o sistema proporcional conduz à multiplicação dos partidos”. (Hogan, p. 18.)

A associação positiva entre magnitude da circunscrição, como variável independente, e proporcionalidade entre votos partidários e cadeiras legislativas partidárias, como variável dependente, foi reiterada ainda em 1958 por W. J. H. Mackenzie: “Quanto maior o número de cadeiras na *constituency*, mais exata é a proporcionalidade que pode ser obtida.” (Mackenzie, p. 61.)

Mas somente com a obra de Douglas W. Rae, *The political consequences of electoral laws*, publicada em 1976, adquiriu nível mais razoável de discriminação científica a análise da associação entre magnitude média das circunscrições eleitorais e proporcionalidade na relação entre votos e cadeiras legislativas para cada um dos partidos que competem nacionalmente, bem como entre magnitude distrital média e número de partidos no cenário parlamentar e eleitoral. Essa obra foi o resultado de uma investigação comparativa sistemática que incluiu vinte democracias ocidentais por um período de vinte anos, entre janeiro de 1945 e janeiro de 1965, reunindo evidências empíricas e construindo inferências estatísticas acerca de 121 eleições legislativas nacionais.

Rae não foi, portanto, o primeiro a perceber a associação positiva, nos sistemas proporcionais, entre magnitude distrital, de um lado, e proporcionalidade, bem como número de partidos, de outro. Foi, entretanto, o primeiro a perceber que essa associação não é linear, mas curvilínea, isto é, à medida que cresce a magnitude distrital média, a variável independente, crescem a proporcionalidade entre cadeiras legislativas partidárias e votos partidários, bem como o número de partidos, as variáveis dependentes, mas – tendo atingido a magnitude distrital média certo limiar – a uma taxa progressivamente decrescente.

Mais recentemente Taagepera e Shugart confirmaram, com uma grande massa de dados empíricos novos e com um tratamento quantitativo mais avançado, esta conclusão geral:

“À medida que cresce a magnitude, a participação de cada partido nas cadeiras legislativas tende a corresponder mais estreitamente à sua participação nos votos.” (Taagepera & Shugart, p. 19.)

E acrescentaram que

“grande parte da interação entre cadeiras legislativas, votos, partidos e clivagens sócio-políticas relevantes está fundada nos efeitos da magnitude distrital” (Taagepera & Shugart, p. 124.)

Referindo-se aos sistemas proporcionais, Nohlen enfatizou, em 1978, na sua obra *Sistemas eleitorais do mundo*, que

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

da representação. A eleição nas circunscrições tetranominais, trinominais, binominais e uninominais é uma eleição majoritária. Uma redução de tamanho das circunscrições (...) também pode conduzir a uma transformação do sistema eleitoral. (...) A eleição em circunscrições pequenas é uma eleição majoritária, qualquer que seja a pauta decisória que se tenha empregado.” (Nohlen, 1986, p. 96, 97 e 307.)

Contudo, Assis Brasil parece ter sido o autor que mais exaustiva e sistematicamente teorizou acerca dos benefícios produzidos, nos sistemas de representação proporcional, pelos distritos de magnitudes elevadas.

1. Em primeiro lugar, na coerência interna que atravessa o pensamento de Assis Brasil, a decisão em favor dos colégios eleitorais de magnitude elevada e contra os distritos localizados, em particular os uninominais, constitui o corolário de uma decisão hierarquicamente superior que, no domínio da teoria da representação política, rejeita o arcaísmo oligárquico e privatista do mandato imperativo, optando pela *responsabilidade pública independente do representante*.

Sob a representação proporcional, distritos de magnitude elevada convertem os cocientes eleitoral e partidário em circunscrições eleitorais que – voluntárias e unânimes, mas ao mesmo tempo anônimas – libertam o representante das pressões e dos interesses que, nem sempre locais quanto à sua origem e envergadura, partem, em sua forma imediata e bruta, dos distritos localizados, ampliando-lhe a visão e orientando-o no sentido do interesse público nacional, ao mesmo tempo que lhe asseguram responsabilidade independente, o requisito essencial do mandato representativo moderno.

“Também o exercício do mandato se normaliza e facilita quando o eleito pode conservar inteira liberdade em relação a quem o elegeu. Um dos grandes embaraços dos representantes, quer da União, quer dos organismos menores, estado e município, está em conciliar as exigências do bem comum com as conveniências, mesmo respeitáveis, das localidades. Esse conflito de interesses manifesta-se em tudo, mas sempre com mais veemência quando se trata de se fazer as leis de arrecadação e distribuição da renda. As duras contingências que encontra o representante, obrigado a atender às reclamações dos amigos, às transações com os interesses

opostos, como condição de conseguir servir os que defende, tudo isso conturba-lhe a integridade de espírito de que precisa para bem deliberar, e não raro arrasta os mais amigos da justiça a desvios de que só poderá desculpar-lhes quem avaliar bem a falsa situação criada pela lei de eleições.” (P. 198-199.)

2. Em segundo lugar, os distritos de magnitude elevada maximizam a proporcionalidade possível, quanto aos diferentes partidos, entre a distribuição das cadeiras legislativas e a distribuição dos votos.

“A perfeição de qualquer sistema fundado na idéia da representação proporcional estará sempre na razão direta da possibilidade de extensão do círculo, ou colégio eleitoral (...) Só nos grandes círculos, por onde um número considerável de representantes deva ser eleito, poderá repartir-se eqüitativamente a representação pelas várias opiniões arregimentadas, ou partidos. A justiça dessa repartição será tanto mais exata e mais praticável quanto mais extenso for o círculo e só atingirá o seu ideal quando o colégio eleitoral coincidir com a nação, isto é, quando houver unidade de colégio.” (P. 193 e 197.)

3. Por outro lado, colégios eleitorais de grande magnitude elevam – mas apenas até o limite do número de clivagens sócio-políticas relevantes que demandam por representação parlamentar e pelo governo – o número de partidos eleitorais e parlamentares.

4. Enfim, colégios eleitorais de magnitude elevada maximizam o aproveitamento dos votos, sobretudo pelos partidos minoritários, permitindo que, num eleitorado mais denso, somem-se os votos associados pelo apoio comum a um mesmo partido ou candidato.

5. Por via de consequência, nas circunscrições de magnitude elevada cada cociente eleitoral e partidário constitui uma circunscrição voluntária – *a voluntary constituency* – na qual, por oposição à circunscrição territorial delimitada e de pequena magnitude, os eleitores estão associados pelo apoio comum e unânime a um único candidato e partido, os quais, eleitos por esse meio, desfrutam do máximo consenso possível.

“No domínio do colégio extensivo, eleva-se o caráter do eleitor ao mesmo tempo que se define e afirma o do eleito.

Aquele servirá mais eficazmente a sua opinião, aproveitando mais seguramente o voto, na medida da liberdade que tiver para combiná-lo com o dos seus correligionários derramados por todo o território; este virá crescer a sua significação política proporcionalmente à extensão dos interesses que representar efetivamente, e não em virtude das ficções em voga, que fazem considerar representante da nação quem mal traduz a vontade da maioria dos habitantes de um pequeno pedaço de terra.” (P. 198.)

Ao materializar uma circunscrição voluntária e unânime, o cociente repõe, permanentemente, no coração do sistema representativo, a *unanimidade do contrato constitucional originário*, predicada pela teoria política clássica, de Hobbes a Kant.

A transformação sociológica e politicamente mais importante produzida pela representação proporcional consistiu em que, nela, circunscrições territoriais extensas viabilizaram a *substituição da base territorial localizada pela base voluntária da representação política* – isto é, das “*territorial and compulsory constituencies*” pelas “*voluntary constituencies*” –, o que permitiu, como resultado da possibilidade do concerto da ação coletiva em grande escala, idealmente em escala nacional, que cidadãos que compartilhassem uma concepção e um projeto particulares acerca do interesse público pudessem, somando seus esforços e votos, lograr o cociente eleitoral e partidário, conquistando uma representação no Parlamento e, portanto, uma participação na legislação e nas decisões públicas, proporcionais à sua expressão no conjunto da opinião nacional, que jamais teriam sob as condições da competição majoritário-distrital.

Esse é o significado sociológico-político do cociente eleitoral, ou de seu equivalente funcional, a série de divisores: retendo a base territorial indispensável do voto, substitui a circunscrição de caráter territorial e restrito pela circunscrição voluntária, na qual os eleitores encontram-se unanimemente associados por um projeto público comum.

Na perspectiva do sistema de circunscrições voluntárias, sustentado por Stuart Mill, “qualquer grupo de eleitores, (...) desde que constituam um número suficientemente grande para terem direito a um representante, de acordo com princípios de igual justiça (...), qualquer que seja o ponto do país em que residam, terão o poder de combinar-se para elegerem um

representante”. Em tal sistema, continua Mill, “nenhum eleitor seria, como se dá atualmente, representado nominalmente por alguém que não houvesse escolhido. Cada membro da Câmara dos Comuns seria o representante de um eleitorado unânime” e “o vínculo entre o eleitor e o representante adquiriria força e valor de que não temos, atualmente, qualquer experiência”. Sob tais condições, o eleitor confiaria ao representante, “com a maior convicção, a faculdade de deliberar por ele”. (Mill, 1951, p. 351 e 354.)

6. Nos distritos de magnitude elevada, a unanimidade materializada no cociente eleva ao máximo a densidade do mandato representativo.

Não é difícil compreender que, inversamente, nos distritos de pequena magnitude e, sobretudo, nos sistemas de pluralidade uninominal, a densidade do mandato representativo é problemática e só existe, a rigor, na fantasia dos distritistas.

7. Distritos de magnitude elevada e, no limite, o distrito eleitoral nacional único, contribuem poderosamente para nacionalizar a participação política popular, os partidos políticos e, sobretudo, a representação congressual.

Segundo Assis Brasil,

“(...) a representação nacional merecerá tanto mais este qualificativo quanto mais dilatada for a origem do mandato de cada representante. (...) Somente quando o espaço material deixar de ser um isolador à corrente das idéias e da solidariedade cívica, somente quando os cidadãos habitantes de todo o território do país puderem dar ou negar o seu voto a qualquer dos candidatos a representá-los, poderá empregar-se com inteira propriedade a expressão *representação nacional*. (...) os fragmentos do território constituem geograficamente o país, mas a opinião nacional, organismo, como é, não pode ser repartida caprichosamente. (...) Quando muito, uma assembléia assim composta representaria a *maioria* de cada localidade, o que pode ser bem diferente de representar a *opinião* nacional.” (P.193-194.)

8. Circunscrições plurinominais de magnitude elevada cumprem mais eficientemente do que os distritos de pequena magnitude o requisito, predicado pela teoria democrática da representação política, de que os

colégios eleitorais, enquanto unidades de agregação de votos, sejam delimitados – embora, em regra, sobre base estritamente territorial – com a máxima independência em relação às características étnico-culturais, religiosas, lingüísticas e outras semelhantes, em que se diferencia internamente a população do país, de modo que o eleitorado de cada distrito seja constituído tão aleatória e heterogeneamente quanto possível no que concerne àquelas características.

É verdade que existem não apenas uma, mas duas formas, essencialmente opostas, de *privatizar* a representação política, convertendo o representante em prisioneiro de poderosos *interesses especiais*, no sentido em que o termo é utilizado por Mancur Olson Jr.: a primeira consiste em elegê-lo em distritos de pequena magnitude, idealmente uninominais, de base territorial restrita, e por maioria ou, idealmente, por pluralidade; a segunda consiste em elegê-lo com o apoio financeiro e logístico de corporações poderosas, do capital, do trabalho organizado, étnicas e religiosas.

José Afonso da Silva, proporcionalista convicto, preocupou-se, ainda em 1988, com a envergadura e a expansão crescentes, no Congresso brasileiro, da representação corporativa, cujas bancadas possuem, em regra, maior coesão e disciplina internas, quanto aos temas de seu interesse, do que as bancadas partidárias (Silva, 1988).

É necessário considerar, entretanto, que, no Brasil, a representação proporcional torna-se vulnerável ao corporativismo precisamente em virtude da ausência de mediação partidária efetiva não só no processo eleitoral, mas, sobretudo, no processo parlamentar: esse fenômeno, por sua vez, é claramente o resultado da combinação entre o voto uninominal, a inconsistência do cociente partidário – que simplesmente desaparece quando há coligação – e a possibilidade de financiamento privado não a partidos, suscetíveis de eficaz responsabilização, mas a candidatos, discretamente selecionáveis, e com abstração dos partidos, por qualquer tipo de corporação ou interesse.

9. Finalmente, em virtude da lei dos grandes números, fraudes e irregularidades – que, cometidas pelos diferentes partidos, ocorrem em qualquer sistema eleitoral e qualquer que seja a magnitude da circunscrição –

compensam-se e neutralizam-se reciprocamente, tornando-se negligenciáveis os seus efeitos, muito mais nos distritos de magnitude elevada do que naqueles de pequena magnitude, nos quais uma discreta alteração numérica pode comprometer irremediavelmente o escrutínio.

A rigor, segundo Assis Brasil, a excelência de um sistema de representação proporcional seria obtida pelo colégio eleitoral nacional único que, entretanto, não se incluiu nos seus sucessivos projetos em virtude de dificuldades técnicas e contingenciais que, decorrentes da magnitude do território brasileiro, desapareceram com a extraordinária expansão das comunicações e com o elevado nível de informatização do processo eleitoral no país.

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

Optou, assim, Assis Brasil por definir os estados como colégios eleitorais, solução até hoje adotada pelas constituições brasileiras, admitindo, entretanto, a possibilidade de que cada um dos três estados com maior população e eleitorado – à época, Bahia, Minas Gerais e São Paulo – se distribuisse “em circunscrições relativamente grandes, podendo dar cada uma dez ou quinze representantes” (p. 201-202).

Impunha-se assim definir os critérios gerais que determinassem o número de representantes que caberia a cada colégio eleitoral estadual eleger, bem como o número total de representantes na Câmara dos Deputados.

Em princípio, Assis Brasil estabeleceu que a Câmara e, nela, cada colégio eleitoral deveriam ter um representante para cada 150.000 habitantes, mas, ao mesmo tempo, conviria não só um limite mínimo, quatro,

já instituído pela Constituição de 1891, mas um máximo, 25 deputados por colégio, ao qual cada um dos colégios que o ultrapassasse – à época, Minas Gerais, São Paulo e Bahia – adicionaria metade da diferença entre o número de representantes que realmente lhe deveria caber, em virtude do cálculo proporcional, e o referido número máximo. Além disso todos os estados elegeriam mais três deputados, o número de representantes que, dentre os seus próprios membros, cada representação estadual na Câmara nomearia para constituir o Senado.

Encontram-se aqui os elementos mais frágeis e problemáticos do projeto de Assis Brasil.

Em primeiro lugar, o congresso constituído por esse processo não seria quer unicameral, quer, rigorosamente, bicameral, mas *híbrido*, segundo o termo que Lijphart reserva para designar aqueles parlamentos nos quais a câmara alta é constituída por representantes extraídos pela câmara baixa dentre os seus próprios membros: o que não é consistente com a federação, na qual a câmara alta representa os estados, com abstração dos cidadãos, enquanto a câmara baixa representa proporcionalmente os cidadãos, com abstração dos estados; e na qual, portanto, cada uma das duas câmaras deve ser eleita por um processo eleitoral senão diferente pelo menos independente.

Em segundo lugar, a instituição de números mínimo e máximo de representantes por colégio estadual, observada pela atual Constituição, tende a sub-representar na Câmara os estados com maior população e eleitorado – que coincidentemente são os mais urbanizados, modernos e industrializados – super-representando aqueles com menor população e eleitorado, coincidentemente os mais atrasados, paroquialistas e oligárquicos. Ao mesmo tempo, a coexistência de colégios e de cocientes eleitorais de magnitudes desiguais entre si – funcionando os últimos, além disso, como cláusulas de exclusão também desiguais – gera distorções de representação na Câmara dos Deputados não apenas entre regiões e entre colégios eleitorais estaduais mas entre partidos, dado que a preferência do eleitorado pelos partidos distribui-se diferentemente entre regiões e entre estados: tema que examinei detidamente, em seus diferentes aspectos, em dois livros recentes (Tavares, 1994 e 1998).

Assis Brasil justifica o critério adotado pela necessidade de “compensar, até certo ponto, a inópia atual em povoamento de alguns estados, (...) alguns dos maiores em extensão territorial” (p. 279).

É verdade que, como em todos os mortais, em Assis Brasil a ousadia teórica contrasta com a timidez das proposições institucionais: nas notas da quarta edição ao capítulo VII do livro III, o pensador político rio-grandense expõe a sua convicção de que o estabelecimento de um *número uniforme de votos*, previamente fixado, para eleger cada deputado federal em cada um e em todos os colégios eleitorais estaduais, assegurado pela variabilidade do número total de representantes na Câmara, conforme o modelo de sistema eleitoral da República de Weimar,

“(...) poderia resolver com justiça, ainda que certamente bem dura, a questão de distribuição de representantes pelos estados. Mas (...) ficariam conformes os estados que vissem minuar ridiculamente os seus contingentes de legisladores?” (P. 152.)

Essa convicção é compartilhada com veemência por Gilberto Amado:

“Para os grandes países federais como o Brasil em que a ‘separação’ é a grande ameaça, a proporcional, com o círculo único, no sistema de número uniforme, para a apuração dos votos supérfluos ou insuficientes nas eleições regionais, é um instrumento extraordinário de coesão nacional e de entrelaçamento, vigor e firmeza dos laços de união. Com ela, terão de desaparecer naturalmente os vários P.R., os grupos oligárquicos locais, para haver somente os grandes blocos nacionais”. (Amado, p. 7-8.)

Assis Brasil propõe também, nas notas acima referidas, a conveniência de que o cálculo da repartição proporcional das cadeiras da Câmara entre os colégios eleitorais estaduais seja feito por referência à magnitude relativa não da população, segundo o critério ainda vigente, mas do eleitorado de cada um.

Examinei, também em livro recente, os benefícios que tal mudança produziria no sistema eleitoral e partidário brasileiro atual. Limito-me

aqui a observar que reter, no cálculo da distribuição das cadeiras da Câmara entre os colégios eleitorais estaduais, o critério constitucional atual da magnitude relativa da população e não do eleitorado equivale a privilegiar os estados oligárquicos, nos quais – como demonstram as estatísticas – se tem retardado significativamente o ritmo da integração das populações ao eleitorado, em prejuízo daqueles estados em que, ao contrário, o âmbito da cidadania eleitoral mais se aproxima do âmbito do *demos* (Tavares, 1998).

VII – Representação proporcional e integração política

Assis Brasil compreendeu com muita clareza que os dois tipos fundamentais de sistemas eleitorais – a representação majoritária e a representação proporcional – são também, essencialmente, métodos distintos de estruturar e resolver o conflito societário, provendo-lhe a negociação e a arbitragem, para obter a integração política e o consenso público. Compreendeu também que, como observou Schattschneider, do modo de estruturar o conflito dependem os resultados que ele produz (Schattschneider, 1960).

Nos sistemas majoritários – dos quais a variedade mais importante e freqüente é a fórmula anglo-saxônica de eleição por pluralidade em distritos uninominais –, qualquer que seja o número de cadeiras legislativas que cabe ao distrito eleger, o partido que nele obtém a maioria, em regra relativa, conquista simplesmente todas as cadeiras disputadas, segundo o aforismo *the winner takes all and the loser loses all*.

Por outro lado, se a distribuição dos votos entre os partidos for homogênea em todo o país e, em particular, se não existirem partidos regionalmente concentrados, os sistemas eleitorais de pluralidade tendem a produzir o bipartidarismo.

“Os planos de eleição segundo os quais a simples maioria dos eleitores deve fazer a unanimidade dos eleitos não comportam a existência regular de mais de dois partidos” (p. 127).

Trata-se, no brevíssimo capítulo IV do livro III, do enunciado, em forma larval, por Assis Brasil, da terceira dentre as três conhecidas leis que Maurice Duverger formalizaria pela primeira vez apenas em 1945: precisamente aquela que o seu autor consideraria, mais tarde, em 1951, a “mais próxima de uma verdadeira lei sociológica” (Duverger).

Adicionalmente, no mesmo capítulo, Assis Brasil observou um importante fenômeno na lógica da associação entre representação majoritária e bipartidarismo:

“(...) todo cidadão cujas opiniões não forem as de nenhum dos dois partidos que têm mais imediata probabilidade de galgar o poder (...) terá de sacrificar alguma coisa dos seus princípios, encostando-se a um dos acampamentos adversos para combater o outro.” (P. 127.)

Eis aqui a descrição sumária do mecanismo do denominado *voto estratégico* ou *insincero*, cujos efeitos, inerentes à regra da pluralidade e identificados por Duverger como *psicológicos*, conduzem efetivamente, ao longo de sucessivas eleições, da concentração e do *duopólio* do sistema partidário parlamentar, já mecanicamente produzidos pela fórmula majoritária, à concentração e ao *duopólio* partidários no mercado eleitoral.

Há, em regra, na interação entre o sistema eleitoral e o sistema partidário, um movimento em espiral de causação circular cumulativa entre os efeitos concentratórios mecânicos e imediatos e os efeitos concentratórios psicológicos, mediatos e a longo prazo.

Num primeiro momento, a regra da pluralidade uninominal produz, como efeito mecânico e imediato, que se consuma numa única e mesma eleição – independentemente quer da intenção, quer mesmo da percepção do eleitor – a concentração do sistema partidário parlamentar, reduzindo severamente o número de partidos legislativos em relação ao número de partidos que competem no mercado eleitoral. Nas eleições subseqüentes, os eleitores, condicionados pela percepção da distância entre o número de partidos parlamentares e o número de partidos eleitorais, e em particular pelo insucesso dos partidos que foram sub-representados ou mesmo ex-

cluídos da representação legislativa, decidem, estrategicamente, preferindo votar no mais próximo de suas preferências dentre os maiores partidos, ou no menos objetável, a desperdiçar o seu voto no partido que corresponde estritamente à sua concepção do interesse público, mas cujo potencial para conquistar representação política lhes parece problemático. Como consequência, a concentração do sistema partidário parlamentar – que a regra eleitoral produz enquanto efeito mecânico, automático e imediato, à margem da consciência e da vontade do eleitor – tende a ser seguida pela concentração do sistema partidário eleitoral, produzida por um segundo tipo de efeitos, mediatos, porque operam, a médio e a longo prazo, como resultado do comportamento psicológico ou, mais precisamente, da avaliação estratégica, dos eleitores em eleições consecutivas.

Em síntese, os sistemas majoritários convertem a competição partidária numa equação estratégica de *soma zero*, com desenlace – pelo menos em cada distrito – do tipo tudo ou nada. Como reconheceu Schattschneider, “discriminam *moderadamente* contra o segundo partido, mas multiplicam a força dessa tendência contra o terceiro, o quarto e o quinto partido, de modo a extinguir inteiramente as suas oportunidades de obter cadeiras” e, por esse meio, como concluiu Carl Friedrich, “constrangem o eleitorado a pensar estritamente entre duas alternativas”. (Friedrich, P. 290; Schattschneider, 1941, p. 75.)

Em outros termos, tais sistemas produzem representação e governo de maioria precisamente porque são *excludentes*; mas, por esse motivo, convertem o processo eleitoral – que deveria prover regras capazes de disciplinar e moderar, consensualizando-a, a competição partidária – em *confronto e conflito severos*.

Conclui Assis Brasil que, nesse caso, “privada de representação qualquer parcialidade política digna de obtê-la”, passam a correr risco não só a maioria e o governo, mas a estabilidade e a integridade da própria ordem pública. E fulmina com um dilema a representação majoritária:

“Se essa parcialidade cultiva uma opinião salutar, em relação ao bem público, é intuitivo o mal de coartá-la; se professa falsos princípios, ainda é de utilidade deixá-la vir à

evidência; só assim o povo poderá conhecer-lhe os defeitos.”
(P. 113.)

Em qualquer das duas alternativas, é mais conveniente permitir que a diversidade e o dissenso venham à superfície da representação política, sob cujas regras se exercitam e negociam, expondo-se à visibilidade e ao controle públicos, do que coartá-los ou excluí-los.

É esse o mecanismo que a representação proporcional provê.

Operando sobre circunscrições de magnitude elevada, os sistemas proporcionais viabilizam a representação política, segundo a magnitude relativa dos sufrágios de cada um, para todos os partidos minimamente relevantes, assim definidos por Assis Brasil aqueles que tenham logrado pelo menos o cociente eleitoral, o qual passou a funcionar, a partir do Código Eleitoral de 1932, na tradição brasileira, como *requisito de ingresso* – ou *cláusula de exclusão* – do partido na Câmara dos Deputados e nas assembleias legislativas estaduais brasileiras. São, portanto, sistemas *inclusivos* e *envolventes* que, por outro lado, tornam possível a competição eleitoral não apenas *pluripartidária*, mas *multipolar*, o que não apenas modera o conflito político, mas provê o meio pacífico e descontraído capaz de convertê-lo em insumo de integração e consenso públicos.

Efetivamente, a representação proporcional é um método de produzir a integração e o consenso políticos por meio da *diferenciação* e da *especificidade* partidárias, assegurando “a todas as opiniões, na possível medida de sua intensidade, meios seguros, naturais e fáceis de ganharem representação legal” (p. 121).

Portanto, como conclui Assis Brasil, coligações partidárias eleitorais são, a rigor, inconsistentes com a natureza, com os propósitos e com o método da representação proporcional: eleições legislativas proporcionais empenham-se em assegurar a diferenciação, a especificidade, a identidade, a individualidade e a independência de cada partido no corpo de representantes; mas, nelas introduzidas, coligações partidárias produzem o sincretismo, a ambigüidade, a equivocidade, a volatilidade e a confusão não só no comportamento dos partidos, mas na própria composição partidária do Parlamento.

A magnitude e a gravidade com que esse fenômeno ocorre na prática legal brasileira das eleições legislativas proporcionais são elevadas ao extremo porque nelas, havendo coligação partidária, a coligação substitui literalmente o partido, e o cociente da coligação simplesmente elimina e substitui o cociente partidário, de modo que as cadeiras obtidas pela coligação não são distribuídas, num procedimento ulterior, entre os partidos que a compõem e segundo a magnitude relativa dos votos de cada um frente à votação da coligação, isto é, segundo o cociente de cada partido no interior da coligação – como se faz em grande número de regimes proporcionalistas que admitem coligações –, mas simplesmente entre os diferentes candidatos da coligação, na ordem decrescente da votação pessoal de cada um e fazendo-se inteira abstração dos partidos que a compõem.

Por outro lado, ainda segundo o absurdo critério legal brasileiro, tendo havido coligação partidário-eleitoral, o suplente que ocupará a cadeira vacante durante a legislatura não será o candidato imediatamente mais votado do partido do representante ausente, mas simplesmente o candidato mais votado da coligação, qualquer que seja o seu partido.

Esse absurdo não teria sido consagrado pela norma legal se os legisladores tivessem observado o critério instituído pelo projeto de 1931 e pelo Código Eleitoral de 1932: “São suplentes dos candidatos registrados, na ordem decrescente da votação, os demais candidatos votados (...) sob a mesma legenda” (art. 58, 16).

Como argumentou Assis Brasil, “o suplente não o é da pessoa do representante (...), mas sim da opinião que este representava no corpo legislativo”. (P. 288.)

Por via de consequência, sob a lógica perversa que disciplina as eleições legislativas proporcionais com coligações interpartidárias no Brasil, cada partido, objetivando maximizar o ganho eleitoral, encontra-se diante da necessidade de recomendar ao eleitor não o voto na legenda, que, integrando um fundo comum de votos, pode aproveitar a outro partido, mas o voto em *candidato pessoal* do partido, cuja probabilidade de ser transferido é menor.

Além disso, se, por um lado, coligações partidárias são, a rigor, inconsistentes com eleições proporcionais, por outro, o método proporcional torna desnecessárias as coligações porque maximiza a probabilidade de que cada partido, incluídos os pequenos partidos, *conquiste independentemente a representação parlamentar*, desde que cumpra o *requisito de ingresso* no corpo de representantes, isto é, atinja o cociente eleitoral que, a partir de Assis Brasil, constitui, no sistema eleitoral brasileiro, *cláusula de exclusão*.

Segundo Assis Brasil, a representação proporcional viabiliza o pluripartidarismo, que “na maioria dos casos não é sintoma de anarquia” e, ao contrário, permite um governo presidencial vigoroso, colocando-o não frente a um único, grande e coeso partido, mas a múltiplos partidos de oposição, cada um com menor probabilidade de desafiá-lo, o que, de um lado, reduz os riscos à estabilidade e à continuidade governamentais e, de outro, provê as “luzes produzidas pelo atrito das idéias” e o “elemento indispensável à vida do poder público, a resistência, que só na oposição se encontram” (p. 129).

A “*oposição é virtuosa*”, proclama o tribuno rio-grandense, quer porque evita a solidão do poder, que o torna ao mesmo tempo absoluto e frágil, quer porque constrange a maioria e o governo à probidade e à austeridade na gestão pública (p. 131-133).

Enfim – e essa talvez seja uma generalização liberal ingênua de Assis Brasil – a minoria tem maior interesse do que a maioria ou o governo em preservar a liberdade.

Por esse motivo, reitera em seu livro a idéia de que “Se as maiorias sempre observassem o que é do seu interesse bem entendido, longe de embaraçar, proporcionariam lealmente a representação das minorias.” (P. 114.)

VIII – A teoria da representação proporcional e o sistema eleitoral misto em Assis Brasil

Na perspectiva de Assis Brasil, a representação proporcional é um instrumento por excelência da democracia representativa, mas não é um

fim em si mesma, nem um valor político absoluto, ao qual devam ser sacrificados outros propósitos, igualmente importantes, concernentes ao governo.

Na teoria da representação proporcional de Assis Brasil, a conversão de votos partidários em cadeiras legislativas partidárias não deve considerar apenas a estrita correspondência, para cada partido, entre magnitude relativa de sufrágios e magnitude relativa de cadeiras legislativas.

Segundo Assis Brasil, a distribuição adequada da representação parlamentar entre os partidos deve ser a “função – no sentido técnico” (p. 187) não de um, mas de três fatores combinados: (1) a massa ou a quantidade relativa do eleitorado de cada partido; (2) a intensidade da preferência política que o partido corporifica, medida pelo nível de coesão e concentração internas do partido em torno de seus projetos e candidatos, por oposição à dispersão e à fragmentação internas, nos quadros e no eleitorado do partido; e, finalmente, (3) a finalidade da representação, que consiste não só em deliberar e legislar, mas em constituir e sustentar o governo, tarefas que só uma maioria ampla, sólida e responsável, viabiliza.

O publicista rio-grandense reitera, ao longo da *Democracia representativa*, que o sistema eleitoral deve conciliar e integrar dois propósitos aparentemente contraditórios: (1) assegurar *a representação legislativa da maior diversidade de partidos* minimamente relevantes, medida a relevância pelo cociente eleitoral, que funciona como *requisito de ingresso* – ou *cláusula de exclusão* – do partido no corpo de representantes e, ao mesmo tempo, (2) prover, também no corpo de representantes, *uma maioria extensa, coesa, sólida e estável de um único partido*, capaz não só de deliberar e legislar, mas de constituir e sustentar permanentemente o governo. O segundo propósito implica que a maioria deve ser sobre-representada, o que Assis Brasil obtém entregando-lhe simplesmente, como um “prêmio de maioria”, no segundo turno de seu sistema eleitoral em dois turnos simultâneos, as cadeiras não ocupadas no primeiro pelo cociente eleitoral.

Importa registrar que Assis Brasil não predicava apenas a maioria governamental no Congresso, mas a *maioria congressional governamental*

de um único partido, pois entendia que coligações partidárias parlamentares de sustentação do governo – ou da oposição –, quer no presidencialismo, quer no parlamentarismo, não só são absurdas, imorais e frágeis, mas fragilizam a causa que apóiam, o governo ou a oposição.

“Essas maiorias artificiais, provenientes de coligações, são a lepra dos governos representativos: nos parlamentares, geram gabinetes efêmeros; nos presidenciais, situações irritantes, de que não raro, como remate do conflito entre o Legislativo e o Executivo, surgem os golpes de estado. O seu fruto é sempre a instabilidade do poder público, a perturbação do progresso.” (P. 149.)

Essa objeção, pertinente no caso do regime presidencial, é uma superstição impressionista, que a experiência histórica e recente da Europa continental tem desmentido, quando referida ao sistema parlamentar de governo. Ao contrário, creio ter demonstrado recentemente que a lógica e os propósitos do sistema parlamentar – em particular a faculdade ou o poder que possui o corpo de representantes de constituir e responsabilizar permanentemente o governo – só se realizam sob a condição de uma câmara baixa que, proporcional, pluripartidária e, portanto liberta da pressão plebiscitária manipulada pelos grandes partidos, é capaz de definir efetivamente, pela via da coalizão, o conselho de ministros (Tavares, 1994, parte II, cap. V; 1998).

É recorrente, na *Democracia representativa*, o argumento de que – sendo o cociente partidário normalmente fracionário, mas necessariamente inteiro o número de representantes de cada partido – a representação proporcional é “matematicamente irrealizável” (p. 171), como se a impossibilidade de realizar a perfeita proporcionalidade, eliminando desproporcionalidades matemáticas irrelevantes, inviabilizasse a possibilidade de remover as desproporcionalidades sócio-politicamente relevantes, as quais, certamente, não são uma contingência da matemática.

Retrospectivamente examinada, a máxima na qual Assis Brasil sintetizou o espírito de seus três projetos de sistema eleitoral contém, por outro lado, o *rationale* que orientou não apenas o Código Eleitoral de 1932, mas a Lei Agamenon – que, no limiar do regime constitucional de

1946, simplesmente atribuía ao partido majoritário todas as cadeiras legislativas não ocupadas pelo cociente partidário – e os códigos eleitorais brasileiros subsequentes, os quais, atenuando aquela cunha majoritária no interior do regime proporcional, adotaram, como fórmula para distribuir as cadeiras não alocadas pelo cociente partidário, a regra das mais fortes médias, que claramente beneficia os partidos eleitoralmente maiores.

Esta máxima é a seguinte:

“Cada opinião tem direito a tantos representantes quantas vezes mostrar possuir o cociente resultante da divisão do número de votantes pelo de representantes a eleger; as forças que se perderem, por não alcançarem o cociente, ou por excederem dele, aumentarão aquela a que tiver de incumbir o poder de deliberar.” (P. 149.)

Entretanto, tem inteira razão Maria D’Alva Kinzo ao afirmar que “a fórmula de Assis Brasil é ainda menos proporcional do que a adotada pela Lei Agamenon” (Kinzo, p. 121), pois esta última prevê o cociente partidário, atribuindo, num segundo procedimento, ao partido com o maior cociente, apenas as cadeiras não distribuídas por aquele meio.

Percebida a questão em termos de filosofia política normativa, trata-se, para Assis Brasil, da exigência de conciliar *justiça* – que a representação proporcional da diversidade societária de projetos políticos provê – e *utilidade*, que supõe o governo sólido da maioria de um só partido, ao mesmo tempo fiscalizado e estimulado por minorias críticas.

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

Segundo Assis Brasil, se o sistema eleitoral *absolutizasse* o primeiro objetivo – prover a representação política da diversidade de partidos –,

sem cumprir o segundo – assegurar a existência de uma maioria congressional ampla e sólida –, produziria um corpo legislativo sem condições, quer de deliberar, quer de constituir e sustentar um governo coerente, sólido e estável.

“A proporcionalidade deve interessar-nos, mas não a devemos ter como idéia fixa e condição *sine qua non*. O meu sistema, como se vai ver, respeita-a quanto possível, mas, ao passo que para Mr. Hare e seus sustentadores ela é o eixo de toda a concepção, para mim o objeto essencial é duplo: a lei deve afiançar a *possibilidade* de representação a toda opinião que mostrar haver atingido certa ponderação (cociente) e deve oferecer à opinião que houver de assumir a responsabilidade das deliberações um instrumento capaz, isto é, uma sólida maioria, que lhe permita corresponder aos seus fins. (...) Não é arbitrário este procedimento: não há fração de representante; portanto, as frações de cocientes estão naturalmente anuladas. Mas há necessidade de completar o número de lugares da representação e há principalmente a consideração da utilidade pública, exigindo estabilidade no governo. Desde que a questão não é mais de justiça, resolve-se pela utilidade.” (P. 172.)

O objetivo de Assis Brasil não é apenas fazer conviverem representação política e governo, mas confiar à primeira a tarefa de constituir o segundo. Pois, de um lado, o grande publicista rio-grandense perfila rigorosamente a teoria clássica da representação política, que atribui ao corpo de representantes a faculdade e o poder de constituir o governo, e, de outro, rejeita qualquer forma de cesarismo plebiscitário.

Associada a essa decisão, mas dela não decorrente, introduz-se na teoria política e na engenharia constitucional de Assis Brasil uma delicada e grave inconsistência.

Como muitos constitucionalistas e cientistas políticos de sua época e da atualidade, Assis Brasil julgava que a lógica do sistema parlamentar de governo era incompatível com a lógica da federação, a qual constituía, por outro lado, uma exigência irrecusável não só da magnitude territorial, mas da diversidade regional do Brasil. Esse argumento, que já não mais subsiste, possuía certa força àquela época, na qual não se conheciam experiências continuadas e sólidas de democracias federativas e parlamenta-

res, como a Áustria, a Austrália, o Canadá e a República Federal da Alemanha, contemporâneas.

Avançando o argumento, Assis Brasil estava convencido de que o sistema parlamentar de governo simplesmente não funcionaria de modo consensual e estável numa República, em particular naquela em que o presidente, ao mesmo tempo chefe de Estado – embora não chefe do governo –, fosse eleito por meio da disputa plebiscitária entre os partidos.

Como consequência desse argumento, que constitui o cerne de sua obra *Do governo presidencial na República brasileira*, Assis Brasil optou pelo regime presidencial, no qual, entretanto, o Congresso funcionaria como um colégio eleitoral com a atribuição de eleger o presidente.

Essa solução constitucional vulnera a separação genética absoluta dos poderes constitucionais inerente ao presidencialismo, ao mesmo tempo que preserva a independência e o dualismo estruturais e funcionais entre os poderes Executivo e Legislativo, de modo que, de um lado, o presidente não é responsável perante o Congresso nem pode ser por ele destituído por motivos de estrita confiança política e, de outro, a Câmara não pode ser dissolvida pelo presidente.

Compreende-se que o propósito de Assis Brasil é erradicar o autoritarismo plebiscitário.

“A eleição pelas câmaras, com o seu salutar espírito de reflexão, conciliação e transigência, deu à França os cinco presidentes da Terceira República, recrutados, é verdade, entre os homens mais salientes, porém sempre em vista de prudente transigência com as circunstâncias, e todos eles despidos dessas funestas qualidades brilhantes ou preponderância pessoal, que suplantam, deslumbram e desnorteiam a soberania nacional; enquanto o sufrágio universal engendrou Luiz Napoleão, e logo depois, investindo francamente o nome que melhor lhe quadrava, de plebiscito, cingiu de louro imperial a cabeça insensata que havia de ir inclinar-se abatida ao alemão, em Sedan.” (P. 246-247.)

Mas, a esse respeito, permaneceu ao meio do caminho: somente o parlamentarismo proporcionalista – com uma câmara baixa pluripartidária e capaz, portanto, de decidir efetivamente sobre a constituição do con-

selho de ministros – cumpre os requisitos necessários para afastar o plebiscitarismo.

Não há, entretanto, qualquer contradição em Assis Brasil entre a teoria, positiva e normativa da representação política e a arquitetura do sistema eleitoral.

Em suas três versões – a de 1893, a de 1927 e a de 1931 – o projeto de Código Eleitoral de Assis Brasil institui não um sistema estritamente proporcional, mas um sistema misto, que combina, em distritos de magnitude elevada, que coincidem em princípio com os estados, e em dois turnos simultâneos, eleição proporcional, por cociente, e eleição majoritária, por lista: no primeiro turno, o eleitor vota num único candidato, cujo nome se encontra acima da lista e dela separado, sendo eleitos, independentemente dos partidos, todos os candidatos que obtiverem o cociente, o qual constitui assim o requisito de ingresso na Câmara; no segundo turno, o eleitor vota numa lista que, registrada logo abaixo do candidato proporcional, pode conter tantos candidatos quantos quiser, até o número de cadeiras que couber ao distrito, sendo eleitos, segundo o método majoritário, e na ordem de votação pessoal de cada um, tantos candidatos quantas as cadeiras da Câmara que, cabendo ao distrito, não foram ocupadas pelo cociente, isto é, pelo processo proporcional (Livro IV, caps. II e IX).

O projeto de 1927 introduz duas modificações.

A primeira, pouco relevante, faculta ao eleitor indicar quantos candidatos quiser, sem limitar-se ao número de cadeiras legislativas que cabem ao distrito.

A segunda modificação, conservada pelo projeto de 31, contém realmente, como acentuou o próprio Assis Brasil, “um aperfeiçoamento indispensável” (p. 189). Enquanto no primeiro projeto eram eleitos pelo método proporcional e no primeiro turno apenas os candidatos que obtivessem o cociente, desprezando-se simplesmente, quer os votos excedentes, quer os votos insuficientes de cada candidato frente ao cociente – no primeiro turno dos projetos de 27 e 31 os votos excedentes dos candidatos que ultrapassassem o cociente passariam a ser aproveitados pelos candidatos mais votados da legenda que não o houvessem atingido, na ordem decrescente da votação de cada um, elegendo-se aqueles que, com

tal adição, obtivessem o cociente, “cessando a transferência”, nos termos do projeto de 31, “quando, somadas as sobras à votação do candidato seguinte, não se completasse um cociente”. (p. 269-270, art. 9º, §1º.)

É certo que, mesmo em sua terceira versão, a de 1931, o projeto de Assis Brasil contabilizava apenas os votos excedentes dos candidatos que houvessem logrado o cociente, adicionando-os aos votos de cada um dos candidatos imediatamente mais votados pelo partido apenas até o último que, ao adicioná-los, obtivesse o cociente, cessando a partir daí a transferência e o aproveitamento dos votos pelos candidatos partidários: ou seja, a partir do primeiro cociente que, com a adição dos votos excedentes do cociente maior, ainda permanecesse incompleto, não mais se contabilizariam os votos dos candidatos da legenda.

Essa é uma importante diferença entre o sistema eleitoral de Assis Brasil e o *single transferable vote*, construído por Andrae e Hare e até agora empregado na República da Irlanda.

É certo também que o não-aproveitamento dos votos dos candidatos que, com aquela adição, não atingissem o cociente deve-se ao fato de que *a arquitetura do sistema eleitoral concebido por Assis Brasil carecia simplesmente do conceito de cociente partidário*.

Entretanto, nas notas da quarta edição ao capítulo VII do livro III, Assis Brasil parece sugerir que o seu último projeto contabilizava para os candidatos do mesmo partido, quer os votos excedentes, quer os votos faltantes de cada candidato em relação ao cociente.

“(…) pelo texto antigo, os votos dispersos das minorias que não chegassem a fazer o cociente no primeiro turno, ou sobrassem dele, ficavam desde logo perdidos para elas; ao passo que, pela variante atual, esses votos dispersos poderão ainda ser por elas aproveitados, se, somados, perfizerem um cociente ou mais de um.” (P. 152.)

Trata-se realmente de uma carência estranha porque, nas notas finais ao capítulo I do livro IV da quarta edição, Assis Brasil enuncia com clareza e precisão o significado do cociente partidário na lógica da representação proporcional:

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

É provável que a hesitação e a recusa, por parte de Assis Brasil, de introduzir aquele conceito no sistema eleitoral tenha resultado da avaliação realista, mas resignada da ausência de partidos nacionais na Primeira República.

De qualquer modo, o código de 32 introduziu, operacionalizando-o, o conceito de cociente partidário: são eleitos no primeiro turno, por representação proporcional, não apenas os candidatos que pessoalmente lograram o cociente eleitoral, mas, em cada legenda, e na ordem decrescente da votação pessoal de cada um, tantos candidatos quantos determina o cociente partidário (art. 58, 5º, 6º e 7º).

Contudo, ainda no derradeiro projeto de Assis Brasil, a ausência de cociente partidário no primeiro turno – com a conseqüente inutilização de parte dos votos proporcionais e, a ela associada, a distribuição das cadeiras remanescentes, por maioria simples, entre os candidatos de lista no segundo turno – obedeceu certamente a um *propósito positivo*. Com essa carência, o sistema de dois turnos simultâneos concebido por Assis Brasil tem a propriedade – que caracteriza, segundo Douglas Rae, os sistemas de pluralidade – de converter uma maioria relativa de sufrágios em maioria absoluta de cadeiras legislativas, isto é, de “manufaturar” deliberadamente, empregando ainda o termo de Rae, uma maioria congressional absoluta.

Como sustenta Assis Brasil, na variedade de sistema misto que propõe,

“o partido mais numeroso e arregimentado terá sempre noventa probabilidades em cem de arrecadar todos os representantes que ficarem para o segundo turno, e assim raramente deixará de ter maioria absoluta no Congresso”. (P. 186.)

Pois

“A soma de todos os cocientes da minoria não pode ser igual à metade do divisor, isto é, da quantidade total de representantes a eleger por uma dada circunscrição; por conseguinte haverá, para serem preenchidas no segundo turno, vagas em número superior ao dos deputados eleitos no primeiro por todas as minorias; ora, como no segundo turno o escrutínio é de lista e se reputam eleitos os mais votados, até o preenchimento das vagas do primeiro, seguir-se-á que os candidatos da maioria serão os únicos favorecidos.” (P. 181-182.)

Esse objetivo, embora não muito coerente com a teoria proporcionalista da representação política, é coerente do ponto de vista de um pensador político que – aparentemente em contradição com o argumento que enunciara algumas páginas antes – percebia senão o pluripartidarismo pelo menos a fragmentação partidária como uma ameaça à solidez da ordem política e idealizava uma espécie de *quase-bipartidarismo*, definindo-o numa medida muito próxima àquela segundo a qual Rae definiria ulteriormente o bipartidarismo.

“(...) tal situação (...), a de um país dividido em muitos partidos, nenhum dos quais sendo por si só a maioria da opinião (...) é das mais difíceis, e quase sempre pode ser considerada como a primeira forma da evolução para a anarquia. O ideal de uma sociedade política, em matéria de partidos, deve ser que duas grandes agrupações, com raiz no passado e arrebanhando entre ambas mais de duas terças partes da opinião, ocupem o primeiro plano do campo da grande concorrência, disputando a posse da direção material, sem impedir que uma larga margem se reserve, para agitação de outros núcleos menores, a que se deixem todas as condições naturais de aspirar a atrair a maioria, e mesmo de conseguilo, se de tal forem capazes.” (P. 185.)

Por outro lado, como no turno proporcional do sistema de Assis Brasil não há cociente partidário, cresce o espaço de incerteza e do voto estratégico, confinando-se os partidos menores à necessidade de conjecturar o número de votos que terão e o valor do cociente eleitoral para estimarem o número de candidatos proporcionais que deverão propor: o que com muita frequência os induz a limitar o número de seus candidatos e,

assim, por antecipação, o número de cadeiras que poderão obter no Parlamento.

É ilustrativa, finalmente, uma comparação entre o sistema misto proposto por Assis Brasil e o sistema misto da República Federal da Alemanha.

Ambos são sistemas mistos em dois turnos simultâneos. São em dois turnos porque combinam voto uninominal, num turno, e voto de lista, no outro; eleição por pluralidade num turno e proporcional no outro. Os dois turnos são simultâneos porque o eleitor vota uma única vez – num único procedimento, segundo o projeto de Assis Brasil, e em dois procedimentos distintos, mas num único momento, no sistema alemão – e apenas os escrutínios se fazem em dois momentos.

Nos dois sistemas, um dos dois tipos de eleição tem *precedência* no escrutínio, isto é, os candidatos nele eleitos conquistam imediatamente as cadeiras legislativas que lhes correspondem, e o outro tipo é *residual*, isto é, os candidatos nele eleitos ocupam, na ordem indicada na lista ou na ordem de sua votação pessoal, apenas as *cadeiras remanescentes*, não ocupadas pelo procedimento precedente.

Mas no sistema alemão a eleição por pluralidade se faz pelo voto em distrito uninominal e tem precedência sobre a proporcional, que se faz também no distrito, mas por lista partidária estadual cujos votos são contabilizados, entretanto, em escala nacional e pelo cociente Niemayer-Hare, e cujos candidatos só assumem, na ordem indicada pela lista, aquelas cadeiras que não tiverem sido ocupadas por pluralidade uninominal. Ao contrário, no sistema de Assis Brasil ambas as eleições se realizam em, e por referência a, distritos de magnitude relativamente elevada e a eleição proporcional, escrutinada pelo cociente de Hare, se faz, contudo, pelo voto uninominal, nela elegendo-se apenas os candidatos cujos votos – estritamente pessoais ou acrescidos dos votos excedentes dos candidatos da mesma legenda que ultrapassaram o cociente – lograram o cociente eleitoral: as cadeiras não ocupadas pelo turno proporcional são ocupadas por pluralidade, ou maioria simples, e na ordem de votação pessoal de cada um, pelos candidatos que integram a lista.

Portanto, dentre as duas fontes de distorção existentes no sistema eleitoral misto alemão, cada uma com seus efeitos independentes – a regra da pluralidade e a ecologia política dos distritos de base territorial restrita e, no caso, uninominais –, só a primeira, e não a segunda, se encontra na arquitetura institucional de Assis Brasil.

Por outro lado, enquanto nos sistemas proporcionais consolidados a competição entre listas partidárias, idealmente hierarquizadas, fechadas e bloqueadas, induz e assegura a identidade e a coesão interna de cada partido, no projeto de Assis Brasil a eleição proporcional – que se faz pelo cociente eleitoral, mas por voto uninominal, e na ausência do cociente partidário – simplesmente dissolve a identidade e a unidade partidária.

Pois, na visão de Assis Brasil o cociente não é um instrumento para fortalecer os partidos. Ao contrário, é um “remédio” contra o personalismo dos chefes partidários, contra a oligarquização interna dos partidos e contra a oligopolização do mercado eleitoral por alguns partidos.

Segundo a intenção de Assis Brasil é ao segundo turno, majoritário, que cabe reunir, ao redor da unidade da lista partidária, os eleitores do mesmo partido que o primeiro turno havia separado (cap. IV, livro IV). Mas, ainda assim, a lista do segundo turno é a mais aberta possível, nela podendo o eleitor acrescentar outros candidatos, de tal modo que *o poder de decidir sobre a probabilidade de eleição dos diferentes candidatos do mesmo partido encontra-se, em cada um dos dois turnos, no eleitor e não no partido.*

A esse respeito importa assinalar a estreita identidade entre o componente proporcional da arquitetura híbrida de Assis Brasil e o *single transferable vote* que, concebido por Andrae e Hare, tem sido consensualmente praticado na República da Irlanda ao longo deste século.

Enquanto as demais formas de representação proporcional, com a exceção da Finlândia e do Brasil, estão fundadas em listas partidárias, no *single transferable vote* o eleitor decide e fabrica pessoalmente o seu próprio voto, atribuindo-o a um único candidato, mas indicando, logo abaixo, na cédula, candidatos aos quais, na ordem de sua preferência, deve aproveitar o seu voto se o candidato preferido tiver ou excedido o cociente ou permanecido aquém dele.

Simples quanto ao voto do eleitor, mas complicadíssimo do ponto de vista das sucessivas contabilizações de votos que requer – o *single transferable vote* é, sem dúvida, superior ao sistema de Assis Brasil porque é talvez o único sistema eleitoral que aproveita virtualmente todos os votos do eleitor: numa primeira série de escrutínios, elege os candidatos que lograram o cociente e transfere os votos daqueles que o excederam aos candidatos não eleitos imediatamente subseqüentes, até que todos tenham atingido o cociente; e, numa segunda série de escrutínios, soma sucessivamente os votos faltantes ao cociente de modo que sejam aproveitados pelos candidatos mais votados.

O problema que possuem em comum o modelo de Assis Brasil e o *single transferable vote* é a carência do cociente partidário e a irrelevância a que reduzem os partidos na competição eleitoral.

A dificuldade – ou talvez o não-senso – desses dois sistemas, consiste em que a representação proporcional só se realiza quando o seu cálculo se faz por referência à distribuição dos votos entre os partidos enquanto unidades coletivas básicas em que se decompõe a preferência da sociedade. Num sistema eleitoral em que os representantes parlamentares são eleitos enquanto candidatos individuais e não há cociente partidário, atomiza-se a representação política e é difícil imaginar quais os parâmetros segundo os quais se torna possível avaliar a proporcionalidade daquela.

A fórmula do voto transferível único aproxima-se sensivelmente do propósito substantivo da representação proporcional: acolhe, no interior da representação legislativa, permitindo-lhes, tanto quanto possível, participar da condução do governo ou pelo menos do controle sobre suas responsabilidades, os diferentes segmentos e tendências da sociedade à medida que se organizam em partidos, mas segundo o peso específico relativo dos votos de cada candidato, e não de cada partido, no conjunto dos sufrágios depositados numa eleição tão competitiva quanto o permitem os diferentes constrangimentos societários e institucionais.

Pretendendo realizar tão plenamente quanto possível a representação, proporcional ao peso específico relativo de cada um, dos diferentes segmentos, interesses, valores e projetos em que se decompõe o conjunto

da sociedade, e viabilizar a auto-identidade e a auto-expressão política das minorias – o voto único transferível tende, entretanto, a personificar a representação desses elementos em candidatos individuais, tornando supérfluos e dispensáveis os partidos no próprio processo eleitoral e colocando-se, desse modo, aquém das exigências da democracia representativa moderna, que constitui, essencialmente, um sistema de partidos competitivos e um governo responsável de partido ou coalizão de partidos.

O sistema do voto único transferível não favorece o desenvolvimento ou a consolidação dos laços de identificação partidária. Tende, ao contrário, a inibi-la ou desvanecê-la, pois nesse sistema eleitoral a interação básica não é entre eleitores e partidos, através da mediação dos candidatos, mas simplesmente entre eleitores e candidatos: nele, as preferências eleitorais definem-se em torno de candidatos, prescindindo-se dos partidos.

Se, num sistema político particular em que a fórmula do voto único transferível é adotada, os laços partidários são densos e vigorosos, como ocorre na Irlanda, é porque as identidades partidárias deitam raízes na tradição histórica e na simbolização nacional.

Significativamente, quando argumenta que atribuir, no primeiro turno, os votos do candidato não eleito à “parcialidade política a que ele pertencer”, conferindo-os, nela, “aos mais votados dos que não foram eleitos, é romper com o princípio de que devem ser garantidos à opinião que sufragaram” (p. 171), Assis Brasil faz inteira abstração do partido enquanto unidade comum e fundamental de mediação entre eleitores e representantes na democracia representativa moderna.

O princípio do partido político, aparentemente tão importante na teoria de Assis Brasil, se desfaz na arquitetura do sistema eleitoral que o político rio-grandense propôs: e precisamente no primeiro turno que, proporcional, deveria retê-lo.

Mas essa lacuna é certamente um tributo do autor à política brasileira de sua época, da qual a política brasileira contemporânea talvez não seja tão diferente.

Referindo-se às últimas décadas de sua vida, Assis Brasil afirmou que, no Brasil, só existiam duas grandes clivagens nacionais – unitarismo

ou federalismo e presidencialismo ou parlamentarismo –, mas apenas dois “partidos nacionais, de um lado o *partido do governo*, composto de todos os magnatas com ou sem razão considerados gozadores da situação, seguidos do cardume de apaniguados e pretendentes; do outro lado, o *resto*, paradoxalmente mais numeroso, incluindo todos os excluídos.” (P. 143.)

E terminou clamando:

“O chefe do presente Governo Provisório tem proclamado insistentemente a sua intenção de governar à margem dos partidos. (...) Por que não se transformou a Aliança Liberal em Partido Liberal?” (P. 143.)



Obras de Assis Brasil

- (1881). *A República Federal*.
- (1882). *História da República rio-grandense*. Rio de Janeiro : Typ. de J. Leuzinger & Filhos.
- (1893). *Democracia representativa* : do voto e do modo de votar. Rio de Janeiro, Typ. de J. Leuzinger & Filhos (a edição reproduzida neste livro é a quarta, com acréscimos. Rio de Janeiro : Imprensa Nacional. 1931).
- (1896). *Do governo presidencial na República brasileira*. Lisboa : Nacional.
- (1908). *Ditadura, parlamentarismo e democracia* (Projeto de Programa do Partido Republicano Democrático). Porto Alegre : Ed. Globo.
- (1925). *Revolução no Brasil. A aliança libertadora do Rio Grande do Sul ao Brasil*. Montevideo : El Siglo Ilustrado.
- (1927). *Partido Democrático Nacional (Programa e Comentários)*. Rio de Janeiro : Imprensa Nacional.
- (1929). *Atitude do Partido Democrático Nacional na crise da renovação presidencial para 1930-1934*. Porto Alegre : Livraria do Globo.

Obras sobre o pensamento político de Assis Brasil

- KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo : Símbolo, 1980.
- PINTO, Paulo Brossard de Souza. *Idéias políticas de Assis Brasil*. Brasília : Senado Federal/Fundação Casa de Rui Barbosa, 1990. 3 v.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil* : da Colônia à Quinta República. Brasília : Senado Federal, 1989.
- _____. *Dicionário do voto*. São Paulo : Giordano, 1995.
- _____. Andrae, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges: O longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos M. da Silva, ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coords.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte : Del Rey, 1996.
- SOUZA, José Pereira Coelho de. *O pensamento político de Assis Brasil*. Rio de Janeiro : Olympio, 1958.
- TORRES, João Camillo de Oliveira. *O presidencialismo no Brasil*. Rio de Janeiro : O Cruzeiro, 1962.

Obras sobre o contexto histórico de Assis Brasil

ANTONACCI, Maria Antonieta. *RS : as oposições & a Revolução de 1923*. Porto Alegre : Mercado Aberto, 1981.

LOVE, Joseph L. *O regionalismo gaúcho e as origens da Revolução de 1930*. São Paulo : Perspectiva, 1975.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *O Rio Grande do Sul e a política nacional : as oposições civis na crise dos Anos 20 e na Revolução de 30*. Porto Alegre : Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, 1982.

_____. *Os liberais e a crise da República Velha*. São Paulo : Brasiliense, 1983.

Bibliografia de referência

ALENCAR, José de. *Systema representativo*. Rio de Janeiro : Garnier, 1868.

_____. *Reforma eleitoral*. Rio de Janeiro : Typ. J. Villeneuve, 1874.

_____. *Systema representativo*. Com uma Introdução de Walter Costa Porto. Brasília : Senado Federal, 1997.

AMADO, Gilberto. A representação proporcional, seus princípios e modalidades. In: *Eleição e representação*. Rio de Janeiro : Oficina Industrial Gráfica, 1931.

ARISTOTLE. Translated with and introduction, notes and appendixes by Ernest Barker. *The Politics*. New York : Oxford University Press, 1962.

ARON, Raymond. Social structure and the ruling class. *The british journal of sociology*. v. 1., n. 1 e n. 2., 1950.

BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1981.

BUCHANAN, James M., TULLOCK, Gordon. *The calculus of consent : logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1967.

BURKE, Edmund. *Textos políticos*. México : Fondo de Cultura Económica, 1942.

CONSIDÉRANT, Victor. *De la sincerité du gouvernement représentatif ou exposition de l'élection veridique*. Genève, 1846.

CONSTANT, Benjamin. *De la liberté des anciens comparée a celle des modernes*. Paris : Le Livre de Poche, 1980.

- DAHL, Robert A. (1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1989.
- _____. *Poliarquia : participação e oposição*. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DOWNS, Anthony. *Teoria económica de la democracia*. Madrid : Aguilar, 1973.
- DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris : 1929. 5 v.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México : Fondo de Cultura Económica, 1957.
- FRIEDRICH, Carl J. *Constitutional government and politics*. New York : Harper, 1937.
- HARE, Thomas. *The machinery of representation*. 1857.
- _____. *The treatise on the election of representatives*. 1859.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Edited with an introduction by M. Oakeshott. Oxford : Blackwell's Political Texts, 1946.
- HOGAN, James. *Elections and representation*. Cork : Cork University Press, 1945.
- HUME, David. *A treatise of human nature*. Edited with an introduction by A. D. Lindsay. London; New York : Everyman's Library, 1959-60.
- KANT, Immanuel. *Kant's political writings*. Edited by Hans Reiss. Cambridge : Cambridge University Press, 1980.
- LJUPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa : Gradiva Publicações, 1989.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas : o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro : Jorge Zahar, 1997.
- LOCKE, John. *Two treatises of government* : a critical edition with an introduction and apparatus criticus by Peter Laslett. Cambridge : Cambridge University Press, 1960.
- MACKENZIE, W. J. M. *Free elections* : an elementary textbook. London : Allen and Unwin, 1958.
- MILL, John Stuart. *Thoughts on parliamentary reform*. In: MILL, J.S. (1874). *Dissertations and discussions*. New York : Henry Holt and Co., 1874. v. 4.
- _____. (1961) *Considerations on representative government*. In: MILL, J. S. *Utilitarianism, liberty and representative government*. London ; New York : Everyman's Library, 1951.

- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- OLSON JR., Mancur. *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*. New York : Schocken Books, 1968.
- PIZZORNO, Alessandro. *Identity and interest*. Princeton, 1978 (mimeo).
- PIZZORNO, Alessandro. Interests and parties in pluralism. In: BERGER, S. (ed.). *Organizing interests in western Europe : pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge : Cambridge University Press, 1981.
- PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil : da Colônia à Quinta República*. Brasília : Senado Federal, 1989.
- _____. *Dicionário do voto*. São Paulo : Giordano, 1995.
- _____. Andrae, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges: O Longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos M. da Silva, ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coords.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte : Del Rey, 1996.
- RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven : London, Yale University Press, 1967.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social ou princípios do Direito político*. In: ROUSSEAU, J. J. *Obras*. Porto Alegre : Globo, 1962. v. 2.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Dois escritos democráticos de José de Alencar. Teoria da democracia proporcional de José de Alencar*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 1991.
- SARTORI, Giovanni. Representational systems. In: SILLS, D. (ed.). *International encyclopedia of social sciences*. Macmillan, 1968. v. 13.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*. New York : Holt, Rinehart & Winston, 1960.
- _____. *Party government*. Westport, CT : Greenwood, 1941.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro : Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, José Afonso da. *Los efectos corporativos da la representación proporcional en Brasil*. San José de Costa Rica : Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.
- SOUZA, Francisco Belisário Soares de. *O Sistema eleitoral no Império*. Brasília : Senado Federal, 1979.

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

TAVARES, José Antônio Giusti. *Os sistemas eleitorais na perspectiva comparada : teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1993. (Tese de Doutorado).

_____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas : teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro : Editora Relume Dumará, 1994.

_____. *Reforma política e retrocesso democrático : agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre : Editora Mercado Aberto, 1998.