

# Estudos Eleitorais

TSE - N.1, jan./abr. 1997

---

# A Reforma do Sistema Eleitoral

Antonio Paim

Professor da antiga Faculdade Nacional de Filosofia da PUC/RJ e da Universidade Gama Filho, Antonio Paim é autor, entre outros, dos livros *História das idéias filosóficas no Brasil*; *Cairu e o liberalismo econômico*; *O estudo do pensamento filosófico brasileiro*; e *Evolução histórica do liberalismo*.

## *Premissas teóricas*

A discussão em torno da reforma do sistema eleitoral precisaria ser iniciada pela questão do aprimoramento da representação. Embora não seja esta a oportunidade para deter-me nesse aspecto, estou convencido de que a estabilidade política alcançada no Segundo Reinado adveio do empenho de assegurar-se a representação àqueles interesses que a sociedade considerava como legítimos. A instabilidade republicana provém, também, do desfiguramento da representação. Enquanto no Império o tema da representação era considerado uma questão central, na República não chegou a ser distinguido com a mesma atenção.

De sorte que não parece ter cabimento tratar do sistema eleitoral sem estabelecer um mínimo de entendimento quanto aos fundamentos teóricos em que deve repousar.

Entre nós desapareceu igualmente a idéia – consensual entre os liberais do século passado – relativa à natureza da representação como sendo de interesses. A divergência situava-se no tocante à amplitude dessa representação de interesses, achando uns que não deveria estar sujeita a restrições, enquanto outros preferiam que sofresse limitações. Entendo que a consolidação dos sistemas representativos neste século, em que

pesem os brutais ataques que mereceram das variantes totalitárias do socialismo,<sup>1</sup> encerra uma solução para a magna questão teórica que refiro brevemente.

As plataformas que se propõem considerar grupos de interesses predominantes poderiam ser reduzidas a quatro: a liberal, a conservadora – que tem sido denominada no Brasil, no período recente, de neoliberal –, a social-democrata e a socialista. O comunismo veio a ser repudiado por toda parte, admitindo-se apenas a expressão democrática do socialismo, também muito afetada pelos acontecimentos desta centúria. Nessa faixa, a tendência consiste em que todos os espaços venham a ser ocupados pela social-democracia. De sorte que a experiência histórica consolidou a noção de que ao partido político corresponde a tarefa de afunilar os interesses, devendo a legislação eleitoral estar atenta à circunstância.

Resumindo – e para deixar bem claras as premissas teóricas que tomaria por base na pretendida reforma do sistema eleitoral –, mereceriam esta formulação:

a) o objetivo fundamental deve consistir no aprimoramento da representação;

b) do ponto de vista liberal, em que me situo, todos os interesses são legítimos; e

c) a legislação eleitoral deve circunscrever o número de partidos políticos, impondo o afunilamento dos interesses.

A tese liberal da legitimidade de todos os interesses precisa ser completada pela afirmação da obrigatoriedade de a Carta Magna explicitar aquilo que não pode ser objeto de barganha e negociação. Na tradição constitucional, a maneira de fazê-lo consiste em indicar os temas que não serão admitidos para deliberação pelo Congresso. Seguindo essa praxe, a Carta de 88, no § 4º do inciso III do art. 60, que dispõe sobre emendas à Constituição, estabelece o seguinte:

---

<sup>1</sup> É preciso não esquecer que o nazismo também se considerava como uma forma de socialismo. A agremiação hitlerista chamava-se *nacional-socialista*.

“§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I – a forma federativa de Estado;
- II – o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III – a separação dos Poderes;
- IV – os direitos e garantias individuais.”

Finalmente, indicaria que, pressupondo o sistema democrático-representativo a existência de partidos políticos, as eleições realizam-se para assegurar a obtenção de maiorias sólidas. Só estas podem garantir a estabilidade política.

### *Propostas sob exame*

Até onde posso perceber, a manutenção do sistema proporcional, da maneira como o temos praticado, ocorre apenas em decorrência de uma espécie de inércia, porquanto não tem defensores. Associado à permissividade da legislação relativa aos partidos políticos, impede que o sistema eleitoral cumpra a tarefa precípua que se lhe incumbe, como indicamos, de assegurar a formação de maiorias aptas a facultar a estabilidade política. Tenha-se presente que, embora as pessoas só se dêem conta dessa evidência em situações de crise, a estabilidade política é o bem maior na convivência em sociedade.

Com essa ressalva, seriam três as propostas sob exame:

- 1ª adoção do sistema proporcional em sua forma consagrada em outros países, que procuraremos caracterizar em seguida;
- 2ª adoção do sistema eleitoral misto, segundo o modelo alemão;
- 3ª adoção do sistema distrital.

No caso do sistema eleitoral misto – que reúne a preferência de lideranças expressivas, tratando-se de uma conciliação entre os sistemas pro-

porcional e majoritário –, embora se inclua entre os que lhe dão preferência, Bolívar Lamounier reconhece que sua presença no debate estaria melhor justificada se houvesse no País uma radicalização de posições entre os partidários dos dois sistemas, o que não ocorre. É bem verdade que o fato talvez provenha da ausência de teorizadores em favor do sistema proporcional vigente entre nós, que parece se tratar de modelo *sui generis*, para o qual não existe sequer denominação consagrada (por vezes é denominado de sistema proporcional por escolha uninominal de lista aberta).

No exame das mencionadas proposições, vamos nos valer de propostas que estejam plenamente configuradas em documentos de conhecimento público.

### *Sistema proporcional reformulado*

Entre os vários estudos que tem dedicado ao voto no Brasil, Walter Costa Porto deteve-se especialmente na questão que ora nos ocupa, no ensaio que denominou de *O sistema proporcional nas eleições brasileiras: um balanço*, publicado pela Fundação Waldemar Alcântara (Fortaleza, 1993). Nessa ocasião, teve oportunidade de voltar à referência que já havia feito anteriormente, relativa à observação do conhecido estudioso francês, radicado na Inglaterra, Jean Blondel, quanto à originalidade da lei eleitoral brasileira, por ele definida como “uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional da qual há poucos exemplos através do mundo”.

Walter Costa Porto resume deste modo as críticas que foram endereçadas ao mencionado modelo:

- a) não ter colaborado para a consolidação dos partidos no Brasil;
- b) ter possibilitado uma “distritalização do quadro eleitoral no interior do País”;
- c) ter, em razão do item anterior, possibilitado uma super-representação do meio rural e conseqüente sub-representação das áreas urbanas.

No tocante ao último aspecto, tendo em vista o grau de concentração da população em grandes e médios centros urbanos, diria que a perversão do mecanismo consistiria em permitir que um nome conhecido (mais das vezes recrutado fora dos quadros da política, a exemplo de radialistas, cantores, etc.) assegure à legenda eleger número desproporcional de representantes, normalmente ligados a determinada liderança populista ou caudilhesca. Há casos de pessoas sem maior representatividade que chegam aos órgãos legislativos apenas pela fidelidade àquelas lideranças, sentindo-se desobrigados de prestar contas diretamente ao eleitorado.

No texto que estamos considerando, Walter Costa Porto não apresenta, em detalhes, a sua proposição com vistas ao aprimoramento de nosso sistema proporcional. Notoriamente, prefere essa espécie de sistema por considerar que atenderia melhor à representação da diversidade de opiniões e de interesses, desde que não chegue às raias da permissividade, como vem ocorrendo. Contudo, na esperança de exprimir adequadamente seu pensamento, indicaria que o pretendido aprimoramento poderia consistir na adoção da escolha plurinominal, circunstância em que três seriam as opções, a saber:

a) lista bloqueada, em que não se possibilitaria ao eleitor alterar a ordem estabelecida pelo partido;

b) lista aberta, com a permissão de reordenamento dos nomes pelo eleitor;

c) *panachage*, como denominam os franceses, com a possibilidade de que o eleitor componha sua lista com nomes apresentados pelos diversos partidos.

No primeiro caso, com o objetivo de minimizar a prevalência de grupos organizados, no interior dos partidos, e alcançar maior democratização no processo das escolhas, poder-se-ia cogitar de uma *eleição prévia* com a participação do conjunto de filiados.

## *Sistema eleitoral misto*

Cumpre preliminarmente explicitar que a proposta de introdução desse sistema, constante do projeto de reforma político-partidária do senador Sérgio Machado, corresponde à adequada concepção do mecanismo, em consonância com o modelo alemão. Tal explicitação torna-se imprescindível, porquanto, precedentemente, tentou-se adotar experiência original pelas razões que logo apontaremos. Embora não tenha sido bem-sucedida, não posso deixar de referi-la.

Tenho em vista o que dispunha a Emenda Constitucional nº 22 à Carta de 67, cuja regulamentação foi discutida em 1983. Essa emenda estabeleceu que “a eleição para a Câmara dos Deputados e Assembléias Legislativas obedecerá ao sistema distrital misto, majoritário e proporcional”. O correto teria sido indicar que o sistema eleitoral seria misto, porquanto esta era a característica na Alemanha Ocidental, e cuja adoção se pretendia. A escolha do enunciado sistema distrital misto foi atribuída à motivação que será indicada.

A forma adotada naquela redação levou à única interpretação possível, isto é, a de que haveria eleição proporcional no próprio distrito. A comissão constituída no Ministério da Justiça para apresentar o anteprojeto de regulamentação do dispositivo constitucional entendeu que todo o processo eleitoral ocorreria exclusivamente no distrito, apresentando cada partido dois candidatos, um ao pleito majoritário e outro ao proporcional. Na sua coluna no *Jornal do Brasil* de 17.3.83, o conhecido jornalista Castelo Branco, já falecido, batizou a iniciativa de *distrito da confusão*.

As razões pelas quais o legislador criou a figura do distrito misto, inexistente em qualquer país, prendiam-se à verificação da impossibilidade – ou pelo menos às grandes dificuldades – de elaboração das listas partidárias, rigorosamente hierarquizadas, a serem remetidas aos Tribunais Eleitorais Regionais, e ao que representava naquela ocasião, em termos de desgaste, para o Parlamento, ter a metade de seus deputados eleitos de

forma indireta. Tenha-se presente que, na época, tal procedimento foi associado aos parlamentares batizados de biônicos (escolhidos pelos governos militares sem passar pelo crivo das urnas), que se considerava não ter dado certo.

A dificuldade de regulamentação do distrito misto, de triste memória, prendeu-se ao fato de que o quociente eleitoral teria que ser fixado em âmbito estadual, enquanto que as dimensões dos distritos não poderiam ser rígidas, sob pena de seccionar-se parte de municípios e cidades para adicionar a segmentos sem maior continuidade espacial. Em vão especialistas quebraram a cabeça para contornar a situação.

Apesar de não ter sido possível regulamentá-lo na forma como veio a ser introduzido na Carta de 67, durante o funcionamento da Constituinte, essa idéia ainda viria a ser retomada. Felizmente, não mais se falou no assunto, desde então.

A proposta do senador Sérgio Machado tem o seguinte teor:

a) o número de cadeiras em cada estado, por partido, na Câmara Federal, será definido a partir do sistema proporcional, tendo preferência para ocupação das vagas conquistadas os eleitos pelo sistema distrital, sendo que estes assumirão a vaga respectiva independentemente do quociente eleitoral do partido a que pertençam, tanto no âmbito estadual quanto no nacional;

b) o eleitor terá direito a dois votos desvinculados: o primeiro será dado ao candidato de sua circunscrição distrital e o segundo, à legenda partidária de sua preferência;

c) o segundo voto é que servirá para apuração do coeficiente partidário. As listas partidárias serão fechadas, cabendo à convenção regional, mediante votação secreta, escolher os integrantes da lista partidária, sendo a ordem de precedência definida pelos votos obtidos pelos candidatos; e

d) fica vedada a coligação partidária nas eleições proporcionais que, se admitida, desvirtuaria completamente o sistema proposto.

O novo sistema, a fim de que haja tempo hábil para a adoção de todas as providências preparatórias, teria aplicação a partir de 2002.

Para melhor compreensão da proposta, transcrevemos a sugestão de alteração do art. 45 da Constituição:

“Art. 1º O artigo 45 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:

I – a representação de cada estado e do Distrito Federal será composta de 50%, ou o número inteiro maior mais próximo, de nomes eleitos em distritos uninominais, e completar-se-á com os nomes constantes de listas partidárias;

II – apurada a eleição, para a qual o eleitor terá dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade, considerado apenas o voto no partido;

III – deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos candidatos eleitos pelas respectivas legendas partidárias;

IV – se o partido eger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de deputados;

V – é vedada a coligação partidária.

§ 1º Ressalvada a hipótese do inciso IV, o número total de deputados não será superior a 513 e a representação por estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente ao eleitorado, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições,

para que nenhuma daquelas Unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de 70 deputados.

§ 2º Cada território elegerá dois deputados, pelo sistema proporcional.

§ 3º A ordem de precedência dos candidatos da lista partidária, a que se refere o inciso I, corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção regional, em escrutínio secreto.”

Devendo a lista partidária ser rigorosamente hierarquizada – isto é, o partido indicará ao Tribunal a ordem segundo a qual serão preenchidas as vagas conquistadas pela agremiação, depois de deduzidas as cadeiras obtidas diretamente nos distritos –, sua composição apresentará muitas dificuldades. O legislador cogita de convenção regional, supondo-se que abrangerá o conjunto de diretórios municipais compreendidos no distrito. Trata-se certamente de maior aproximação às bases. A experiência dirá. Tratando-se de lista hierarquizada, a introdução de alguma modalidade de *eleição primária*, a fim de alcançar maior participação dos filiados, não parece ser uma solução.

Contudo, o verdadeiro inconveniente do sistema eleitoral misto consistirá nas dimensões do distrito, levando-se em conta que a nova modalidade teria em vista aproximar representante de representado. No caso de São Paulo, por exemplo, se se tratasse de sistema distrital, os 70 deputados (número-limite) seriam eleitos em circunscrições mais ou menos com 500 mil habitantes (São Paulo tem, presentemente, em torno de 35 milhões de habitantes). Abrangeria entre 250 e 300 mil eleitores, o que já representaria uma dificuldade (como indicaremos no tópico subsequente, o comum dos distritos teria em torno de 300 mil habitantes e 150 mil eleitores). O sistema eleitoral misto dobraria população e número de eleitores. De todos os modos, a adoção do novo sistema corresponde certamente à ruptura com o imobilismo. No caso, a última palavra deve ser dada pela experimentação.

## *Sistema distrital*

A adoção do sistema distrital poderia assumir a seguinte feição legislativa:

“Art. 45. Os deputados serão eleitos por voto direto e secreto em cada estado ou território e no Distrito Federal, que para esse fim serão subdivididos em distritos eleitorais:

I – cada distrito eleitoral elegerá um deputado, proclamando-se eleito o candidato que obtiver maioria absoluta de votos;

II – cada partido apresentará um único candidato, fazendo-se nova eleição sempre que se verifique vacância por morte, renúncia ou outra razão qualquer;

III – os partidos apresentarão proposta de divisão distrital para a unidade federativa respectiva, observada a contigüidade e a proporcionalidade de número de habitantes, bem como outras limitações que a lei estabelecer quanto ao número de deputados;

IV – cabe aos Tribunais Eleitorais a fixação da divisão distrital, levando-se em conta as propostas dos partidos políticos, preservado a estes o direito de pleitear correções e ajustamentos.”

Resumiria as vantagens do sistema distrital nas considerações adiante.

O voto distrital aproximará representantes e representados, fazendo desaparecer a circunstância atual em que o encontro entre eleitores e deputados só se verifica na campanha eleitoral. No sistema vigente, depois de eleito, o deputado perde os vínculos com a sua base eleitoral e passa a viver na dependência do bloco parlamentar a que se integra.

A aproximação entre representantes e representados, para ser frequente e habitual, levará inevitavelmente à estruturação dos comitês partidários em âmbito municipal e distrital. Esse contato se fará a partir dos fatos políticos concretos.

Na situação atual, um problema tão importante como o da tributação chega ao conhecimento dos eleitores pelos jornais. Os contribuintes não têm como obstar alterações ou desrespeitos aos seus direitos. À medida que o Parlamento se fortaleça por sua representatividade, os deputados poderão limitar a prepotência das repartições arrecadoras. O eleitor será tratado finalmente como a fonte da qual emana o Poder, tanto o do legislador quanto o do executor, porquanto os recursos colocados à disposição deste último provêm de suas contribuições.

Numa palavra, o voto distrital será uma contribuição importante ao resgate da cidadania, tão aviltada entre nós.

O maior benefício que o Parlamento deve retirar da introdução do sistema distrital corresponde à estabilidade do próprio mandato. O voto distrital reduzirá substancialmente os índices de renovação no Parlamento. Além disso, freqüentando sistematicamente o eleitorado, o parlamentar estará dispensado de campanhas custosas e intempestivas. Mesmo porque as próprias dimensões territoriais do distrito não justificam efetivação de campanhas custosas. O contato pessoal e freqüente será mais importante que a disputa por um lugar nos meios de comunicação.

O distrito facilitará igualmente a estruturação dos partidos políticos.

O defeito apontado no sistema distrital consiste no fato de que, ao mesmo tempo em que cria maiorias estáveis e evita as crises políticas, dificulta a representação das minorias.

A importância das minorias está associada à crença de que sempre trazem novidades e, por esse meio, a possibilidade de renovação. Essa é provavelmente uma verdade comprovada. Mas para alcançar tal renovação, as minorias não precisam obrigatoriamente começar pela representação parlamentar. A experiência de nossos dias sugere precisamente o contrário. A abertura da sociedade e o acesso aos meios de comunicação são fatores muito mais importantes na renovação que o caminho do Parlamento. Está aí o exemplo dos ecologistas. A atenção à sua mensagem, em todo o mundo, não foi perturbada de nenhum modo pelo fato de que a sua representação parlamentar é pequena, e muito menos pela má qualidade que tem revelado nos Paramentos

em que se tem feito representar. Isto significa que a eleição deve ser feita para alcançar maiorias expressivas, única forma de permitir que os governos se exerçam nos regimes democráticos. Essas maiorias se formam em torno das chamadas grandes questões, que ocupam espaço significativo na vida cotidiana dos cidadãos. Quando a opinião muda de direção, o sistema distrital é capaz de refletir tal mudança, como se pode ver da experiência recente de países como a Inglaterra ou a França.

O apelo renovador das minorias parece haver encontrado canais mais expressivos de veiculação na sociedade contemporânea, ímpeto de renovação que inevitavelmente se reflete nos Parlamentos, à medida que estes preservam estreita sintonia com a opinião.

Outros argumentos apresentados contra o sistema distrital não têm maior consistência. Refiro-me aqui à alegação da prof<sup>a</sup> Maria Victoria Benevides, da Universidade de São Paulo (USP), em artigo no *Jornal da Tarde*, no ano passado, segundo a qual “o voto majoritário em distritos diminutos tem a desvantagem de transformar definitivamente os deputados em vereadores de luxo”. Tomando por base a representação anterior à presente legislatura, quando a Câmara era composta de 487 deputados e não dos atuais 513, o conhecido estatístico prof. Luiz Nery da Costa chegou ao seguinte resultado, num estudo em que dividiu o País em distritos eleitorais, elegendo, em cada um deles, um deputado:

DISCRIMINAÇÃO	Nº DE DISTRITOS	%
Regiões metropolitanas <sup>1</sup>	129	26,5
Outras capitais	46	9,4
Áreas industriais ou centros de serviços	52	10,7
Áreas de agricultura desenvolvida	136	27,9
Áreas de agricultura retardatária <sup>2</sup>	124	25,5
TOTAL	487	100,0

<sup>1</sup> Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Fortaleza e Salvador.

<sup>2</sup> Inclusive zonas pesqueiras.

Em face do aumento do número de cadeiras, o peso das áreas mais desenvolvidas tornar-se-á ainda mais expressivo.

No modelo elaborado pelo prof. Luiz Nery da Costa, na quase totalidade dos estados (com exceção de São Paulo, por excesso, e das unidades federais recém-criadas, por escassez populacional), os distritos terão em torno de 300 mil habitantes, sendo mais ou menos a metade o número de eleitores. Com tais dimensões, o representante poderia freqüentar normalmente seus eleitores durante os quatro anos de mandato.

Costuma-se também alegar que a maioria dos países democráticos adota o sistema proporcional. Trata-se de uma observação superficial e impressionista. Examine a questão detidamente no livro *O liberalismo contemporâneo – A democratização do sufrágio* – cap. 1) (Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1995). Dos países democráticos mais populosos no Ocidente (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, França, Espanha e Itália), a Espanha é o único a insistir no sistema proporcional, motivo pelo qual perdeu a possibilidade de constituir maiorias sólidas. Nas eleições de março de 1996, somente a condição de monarquia constitucional salvou-a de uma séria crise. Mais facilmente o governo socialista, derrotado nas eleições, teria alcançado maioria para continuar no poder. Em que pese a circunstância, o monarca incumbiu o vitorioso de organizar o gabinete. A situação encaminhava-se no sentido da dissolução da Assembléia e da convocação de novo pleito, caso não viesse a ser aprovado nas Cortes (denominação da Câmara dos Deputados). Ainda que a oposição tenha conseguido formar o governo, dispõe de maioria precária. O sistema proporcional levou os países populosos que o adotaram a prolongado ciclo de instabilidade política. O seu abandono e substituição pelo sistema majoritário revelou-se como o caminho adequado à estabilidade, como espero haver demonstrado no livro antes citado.

Por tudo isto, a discussão da reforma eleitoral precisa revestir-se de maior densidade.

