

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL

SERVIÇO DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

JUNHO - ANO II - NÚMERO 6

A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Luiz Navarro de Brito
(das Universidades da
Bahia e de Brasília)

O estudo dos sistemas eleitorais responde às perguntas de como serão computados os votos dos eleitores e como se distribuirão os cargos eletivos entre as facções políticas e candidatos. Em outras palavras, o sistema eleitoral ordena a forma de representação política.

Ora, desde que se preferiu o território como "unidade básica" de representação, dois são os grandes sistemas eleitorais: o majoritário e o de representação proporcional. Pelo primeiro, será eleito o candidato ou vencedora a lista de candidatos que obtiver maior número de votos, em determinada circunscrição territorial, geralmente pequena. Na representação proporcional, por sua vez, distribuem-se as cadeiras e mandatos proporcionalmente ao número de sufrágios obtidos por cada lista ou Partido político, dentro de certa área geográfica. O sistema majoritário em dois turnos é uma variante do primeiro e os chamados sistemas mistos originam-se hibridamente de ambos.

No Brasil, reinaugureu-se em 1945 a Representação Proporcional para a escolha de Deputados. Nos termos da emenda substitutiva do Deputado Raul Pila, este sistema seria o "único verdadeiramente democrático". O precedente de 32, que desejou sepultar as assembléias unânimes, e a queda da ditadura que manumitira tôda uma euforia político-eleitoral, consolidaram assim uma madura crença teórica. Além disso, a R.P. — como os técnicos costumam designar este sistema — ainda estava na moda. Até mesmo a França, tradicionalmente partidária do sistema majoritário em dois turnos, havia cedido, no ano anterior, aos encantos da Representação Proporcional.

Em 45 não dispúnhamos de uma experiência histórica que permitisse aferir a repercussão efetiva da R.P. sobre a vida política nacional. Hoje, no entanto, depois de 18 anos de existência ininterrupta, esta análise já se torna possível. E ela, parece, longe de encontrar o prometido "retrato da democracia", sonhado pelos constituintes, aponta, ao contrário, a R.P. como um instrumento conservador, comprometendo a dinâmica da vida política brasileira. É o que se pode comprovar, estudando o seu papel de ordenadora da representatividade política (I), bem como a sua incidência sobre a estrutura e atividade governamentais (II).

I — SISTEMA PROPORCIONAL E REPRESENTAÇÃO

Todo sistema eleitoral, já o disse, é uma forma de ordenar a representação política. A grande peculiaridade da R.P. reside no seu propósito de favorecer a presença de todas as tendências políticas do País nos seus órgãos eletivos. Ora, segundo a legislação brasileira, estas tendências somente podem participar diretamente na pugna eleitoral quando constituídas em Partidos; por outro lado, é também da natureza da R.P. que estas tendências sejam recrutadas, na medida de suas intensidades ou de suas forças, dentro no contexto da opinião pública. Vale dizer, o caráter de representatividade do mecanismo somente pode ser

avaliado em função dos Partidos políticos, enquanto sujeitos exclusivos do processo eleitoral, e da síntese da opinião pública forjada pelo sistema. Isto nos leva à reflexão de dois binômios: A) R.P. e Partidos políticos; B) R.P. e a opinião pública.

A) Representação Proporcional e partidos políticos

O sistema de Representação Proporcional é estimulante e garantia da multiplicidade de Partidos. As restrições de LAVAU⁽¹⁾ ou as críticas de TINGSTEN⁽²⁾ às "três leis sociológicas" de DUVERGER⁽³⁾, sobre a matéria, hoje parecem superadas. No Brasil, a despeito de suas peculiaridades, o fato dispensa provas. Mas, se a R.P. resguarda entre nós o pluripartidarismo, este não pode servir de índice catalisante e polarizador das múltiplas tendências do eleitorado nacional. Sim, porque o fracionamento dos Partidos brasileiros não revela qualquer superposição ou conflito programático definido. Todos eles, sem exceção, têm uma mesma infra-estrutura e, por isso, também operam sem qualquer originalidade ideológica. Conhecemos uma sorte de "po-

(1) *Partis politiques et réalités sociales* — Librairie A. Colin — Paris, 1953.

(2) In Maurice Duverger, *Les Partis Politiques* — Librairie A. Colin — Paris, 1958 — Págs. 275-6.

(3) Ver *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique* — Librairie A. Colin — Paris, 1950.

lipartidarismo burguês", oriundo do caráter profundamente individualista das "elites dirigentes", bem como dos conflitos internos que entre elas se desenvolvem. Ainda que estruturados alguns dêles como "Partidos de massa", todos se comportam tal como os seus antecedentes liberais da Europa do século passado. As diferenças são de conjuntura e as contradições operacionais. Sendo assim, a diversidade de siglas corresponde, ideologicamente, a uma espécie de regime unipartidário.

Esta ilação nos é sugerida através das imagens plasmadas pelos candidatos, pe-

somente de legendas durante o período do pleito. O Professor Orlando de Carvalho observou, no Estado de Minas, "116 Municípios, com 125 casos de trocas de legendas entre várias categorias de eleições — federais, estaduais e municipais". Além disso, em 8 Municípios unipartidários que eram da UDN em 1947-49, "7 dêles foram para o PSD e 1 para o PR, em 1949-52" (4).

Os eleitores, ainda que por vezes lhes sugira uma "party image", como no caso do PTB, votam de fato em nomes e pessoas, como podem atestar as leituras estatísticas comparadas.

QUADRO N.º 1

(% Votantes)

ANO	GOVERNADOR	Nominal	LEGENDAS		PARTIDOS
			Federal	Estadual	
1954	Jânio Quadros	34,47	14,23	14,25	PSB e PTN
1958	Juracy Magalhães	48,71	25,23	23,33	UDN, PST e PSB
1962	Petrônio P. Nunes	48,76	58,66	49,76	PSD, UDN e PDC

los sufragantes e pela própria vida partidária.

Os primeiros omitem, freqüentemente, a sua filiação nas chapas e propaganda em geral. Segundo contingências estratégico-operacionais, comerciam "dobradinhas", transferem-se de Partidos e, às vezes, até,

Finalmente, os próprios Partidos alimentam, progressivamente, tôdas as variedades possíveis de coligações ou alianças (ver Quadro n.º 2) e não escondem as suas próprias divisões internas.

(4) "Ensaio de Sociologia Eleitoral" — R.B.E.P. — Rio, 1958 — Fols. 61-2 e 63-4.

QUADRO N.º 2

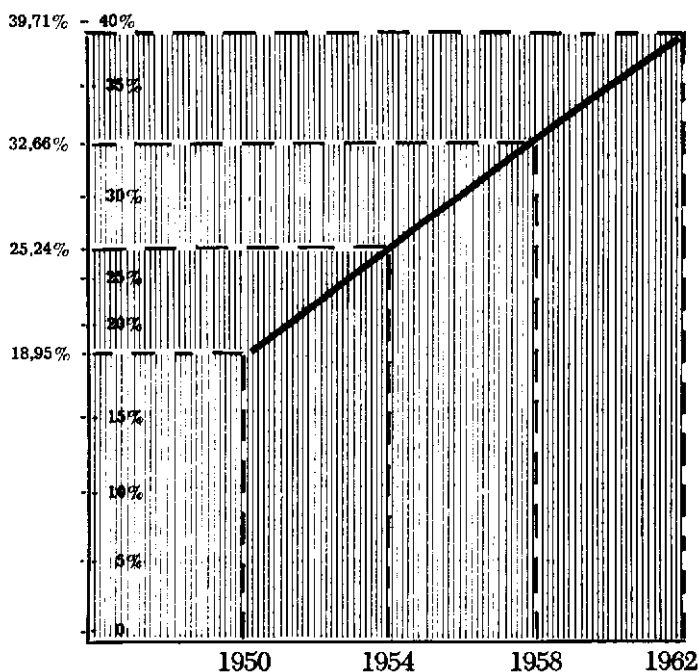
FÔRÇA ELEITORAL DAS COLIGAÇÕES E ALIANÇAS

Ora, tudo isto revela de um lado a ausência de "unidades partidárias" e de outro o complexo unitário de nosso sistema de Partidos. Estes dois fenômenos, aparentemente contraditórios, enformam o polipartidarismo burguês, incapaz de refletir as diferentes tendências do eleitorado nacional. Ao contrário. Dispersando candidatos e eleitores entre siglas desvitalizadas, esta multiplicidade resiste a que se processe, dentro dos Partidos, a aglutinação ideológica inevitável em um País que já superou a fase de uma participação política unilateral. Então, ao invés de estimular e

garantir a representatividade das diversas tendências, o nosso sistema eleitoral a estorva, quando dificulta a organização partidária das "novas forças" políticas do País.

B) Representação Proporcional e opinião

Por outro lado, todo sistema eleitoral é um meio de como exprimir a opinião ou a



vontade popular, acentua GUNNAR HECKSCHER⁽⁵⁾. No caso brasileiro, porém, independentemente da R.P., trata-se da expressão limitada de uma parte apenas da opinião nacional, porque limitado é o direito de voto. Em 1962, o número de eleitores inscritos correspondia a 24,6% da população brasi-

(5) The study of comparative government and politics — The Macmillan Company — New York, 1957 — Pág. 144.

leira. Se estimarmos em 36 milhões a parcela em idade eleitoral, aquele índice somente alcançará 51%. Para nomear um exemplo mais concreto, basta que se recorde que só 1/3 dos brasileiros maiores de 18 anos manifestou a sua vontade no último pleito para escolha do Presidente da República. Sendo assim, é óbvio que se forjou um engodo ao prometer-se o "retrato da democracia" com a simples adoção do sistema proporcional.

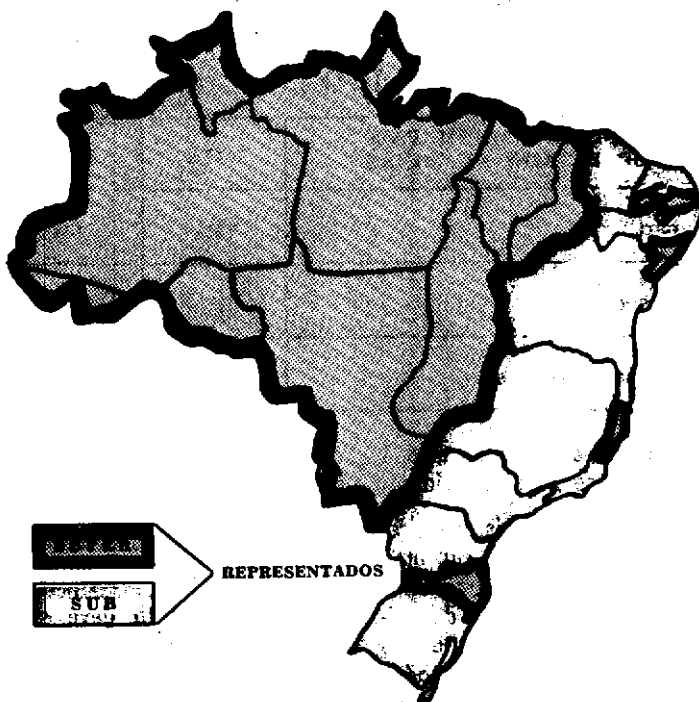
Mas, a disciplina da R.P. também concorre para distorcer esta opinião de minorias. Segundo a leitura do art. 58 da

em 7 o número mínimo de Deputados para cada Estado e Distrito Federal.

Dessa maneira, procede-se a "uma gritante desigualdade entre os cidadãos pertencentes aos grandes e pequenos Estados", como já ressaltaram SAMPAIO DOREA ⁽⁶⁾ e MIGUEL REALE ⁽⁷⁾.

Se fôsse tomada para o cálculo do número de Deputados sempre a mesma base numérica de 150.000 habitantes, então, em 1959, São Paulo deveria fazer mais 22 Deputados do que o permitido pela Constituição; Minas, mais 15; a Bahia, mais 7;

QUADRO N.º 3



Constituição da República, o "número de Deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes até vinte Deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes". O seu parágrafo 1.º, por sua vez, estabelece

Rio Grande do Sul, mais 5; Pernambuco, mais 3; Paraná e Ceará, mais 1 cada. Porém, como em 59 já se encontravam obso-

(6) Direito Constitucional — 3.ª edição, São Paulo, 1953 — Tomo II — Pág. 29.

(7) "O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro", in Revista Brasileira de Estudos Políticos, n.º 7 — 1959 — Págs. 27 a 29.

letas as estimativas demográficas para o último cálculo que fixara o número de Deputados para aqueles Estados, mesmo diante da disposição constitucional discriminatória, São Paulo estava sub-representado com 11 Deputados a menos na Câmara Federal, o Paraná com 7, Minas, Bahia e Rio Grande do Sul com 4, Distrito Federal e Ceará com 3. Certo, a distância entre os Estados tende a diminuir na medida em que o crescimento demográfico proporcione a cada um deles uma bancada superior a 20 representantes. Ainda assim, em 1962, 1 voto no Estado do Acre tinha o mesmo valor eleitoral que o de 25 paulistas, porque enquanto o quociente eleitoral em São Paulo foi da ordem de 53.544 votos, no Acre ele alcançara apenas 2.077. Da mesma forma, um voto alagoano equi-

mais intensa, portanto, as escolhas expressas nos seus pleitos se aproximam mais da "vontade geral" do que nas outras unidades federadas. De sorte que, em nosso sistema de R.P., o grau de representatividade varia na razão inversa da dinâmica de legitimação democrática.

Por outro lado, a estrutura e comportamento do multipartidarismo impõem à opinião nacional uma imagem esclerosada do processo político. As representações nas Assembléias e Câmaras dos Vereadores cada dia mais se fragmentam. Se, na 1.^a Legislatura, depois de 46, houve oito Estados "em cujas Assembléias Legislativas existia um Partido com maioria absoluta", na segunda e terceira apenas o Maranhão e, na quarta, o "Maranhão e Goiás foram

QUADRO N.º 4

CAMARAS MUNICIPAIS DO ESTADO DE MINAS	1947/9	1954
1 partido	13%	8%
2 legendas	71%	50%
3 ou mais legendas	16%	39%

valia na época a perto de 3 cariocas e 1 voto amazonense a quase 2 votos baianos.

Ora, assim regulamentado, o sistema proporcional nega a sua própria essência, uma vez que, por seu intermédio, se constrói uma síntese inexata e desconforme da opinião nacional. Acrescente-se ainda que as circunscrições eleitorais sub-representadas correspondem, em geral, aos Estados mais desenvolvidos e industrializados do País. **A contrario sensu**, as zonas mais atrasadas e, por igual, politicamente mais sujeitas ao jugo do coronelismo acham-se super-representadas em relação às primeiras.

Além do mais, também nos Estados sub-representados a participação eleitoral é

os únicos do rol" (8). No âmbito municipal, há muito o professor Orlando de Carvalho observa o declínio de sua "lei da concentração de legendas", com o aumento progressivo das Câmaras multipartidárias (9).

Certo, este fato deve ser interpretado como a decadência "da força do coronel e a derrocada do seu prestígio" (10). Mas, esta "libertação" também se acomoda

(8) Ver Nelson Sampaio in *Comportamento Eleitoral no Brasil* — Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1964 — Pág. 46.

(9) Ver Barbosa Lima Sobrinho in *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos* — Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1956 — Págs. 34 e 35.

(10) Waldemar Ladosky — "Evolução das Instituições Políticas em Minas Gerais", in R.B.E.P., n.º 14 — Julho, 1962 — Pág. 103.

a um modelo de superposições repetidas, imposto pela R.P., a multiplicidade preexistente de organismos, na vida nacional; dilui as oposições locais, ao tempo em que as disciplina e esgota em esquemas exclusivos de divergências pessoais. Mas, é possível que, a longo termo, esta mesma opinião elaborada pelo "polipartidarismo burguês" reaja sobre ele. O desenvolvimento econômico do País criará condições para tanto. Neste caso, a R.P. concorrerá, de modo decisivo, para a radicalização da opinião nacional. Porque, na medida em que as massas se conscientizam, todo o Partido também buscará definir os seus interesses e crenças. Em outras palavras, a sua ideologia. Porém, como eles são muitos, cada um somente poderá fortalecer a sua dimensão parlamentar às custas de um outro, ou de outros Partidos, "seus vizinhos imediatos" de clientela eleitoral. Então, para atrair e conservar estes votos, cada um deles sentirá necessidade de ressaltar e insistir sobre detalhes que o distanciem do seu concorrente mais próximo. E o "resultado — continua o Professor DUVERGER — será o agravamento das divisões políticas e a ampliação das oposições", que parecem coincidir "com uma **extremização** global da opinião" (11). Este fenômeno já começou a se esboçar no último pleito da Guanabara, o Estado mais politizado da Federação (12). E, no âmbito parlamentar, ele vem sendo extrapolado com o aparecimento de organismos superpartidários, do tipo A.D.P. e F.N.P. Estaremos assim assistindo, no Brasil, já ao início de uma "radicalização das atitudes medidas" (13).

Em resumo, o mecanismo da R.P., na medida em que preserva o multipartidarismo uniforme, nêle articula a opinião nacional

e também permite a super-representação dos núcleos estruturalmente menos desenvolvidos do País. Por isso mesmo, parece lícito concluir que o sistema eleitoral vigente, longe de ensejar a representação proporcional de tendências e interesses, na verdade obstaculiza o processo de democratização do poder.

Este mesmo fenômeno pode ser apurado na incidência da R.P. sobre a vida governamental.

II — REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E GOVERNO

O grande pressuposto teórico do sistema proporcional — já o dissemos — é o de que o Governo, através dos poderes Legislativo e Executivo, retrata a síntese de todas as correntes de opinião. No Brasil, dir-se-ia que a aplicação deste princípio se encontra limitada pela existência do regime presidencialista conjugado às eleições majoritárias do Poder Executivo e Senado.

Mas, a multiplicidade uniforme dos Partidos, bem assim a distorção da opinião pública, ambas forçadas pela R.P., também refluem sobre o mecanismo eleitoral. E, em verdade, é este refluxo que ordena não só a composição e atitude dos órgãos de Governo, como as relações entre o Executivo e o Congresso.

A) R.P. e os órgãos governamentais

Por força do art. 56 de nossa Lei Maior, a representação proporcional comanda, de

(11) *Les Partis Politiques* — Op. cit. — Pág. 428.

(12) Ver José Arthur Rios, in *Comportamento Eleitoral no Brasil* — Op. cit. — Págs. 123 e 168.

(13) Jean Meyneud e Alain Lancelot — *Les Attitudes Politiques* — Presses Universitaires de France — Paris, 1962 — Pág. 68.

modo exclusivo, a composição da Câmara dos Deputados.

Ocorre, porém, que os efeitos da sua inserção na vida nacional repercutem, imediatamente, na estrutura interna de ambos os poderes.

a) R.P. e o Poder Executivo

O Presidente da República é um só e, portanto, majoritário é o seu sistema de eleição. Mas, desde a sua "nomination", a unidade do Executivo está comprometida. A multiplicidade partidária advinda com a R.P. transforma as candidaturas em polos de concessões. As plataformas de Governo acomodam interesses barganhados, inclusive o da indicação do Vice-Presidente. Este mesmo fato se repete na órbita dos Estados, onde o Vice-Governador pertence, em geral, a Partido distinto do do seu companheiro de chapa.

De tudo isto resulta também uma composição heterogênea do Ministério e até mesmo das diversas chefias administrativas de cada Pasta.

Esta ausência de homogeneidade, por sua vez, coage estruturalmente o Governo a uma dinâmica policêntrica e muitas vezes contraditória. Ministérios, diretorias e departamentos exercitam mandatos partidários diferentes, segundo a programação e interesses de seus titulares. Aí se perde o exemplo norte-americano, descrito por H. Laski, onde o Ministério "lives and moves and has his being in the context of presidential thought" (14).

Em outras palavras, a presença da R.P. na vida política do País condiciona a existência de um Executivo organicamente em condomínio e funcionalmente multilateral. Daí emerge o descompasso, o desgaste de forças e, por fim, a veleidade programática dos governos.

Por outro lado, esta composição e comportamento do Poder Executivo, orientados pela R.P. multipartidarista, configuram uma burla à eleição direta do Presidente da República. Sim, porque o voto, seja ele partidário ou personalista, concorre na prática para a formação de um Governo de coalizões e compromissos, sobre os quais o eleitor não manifestou a sua vontade e muito menos o seu consentimento. Em resumo, o Poder Executivo peca por falta de legitimidade. Não é o corpo eleitoral quem escolhe o seu "Governo".

b) R.P. e Poder Legislativo

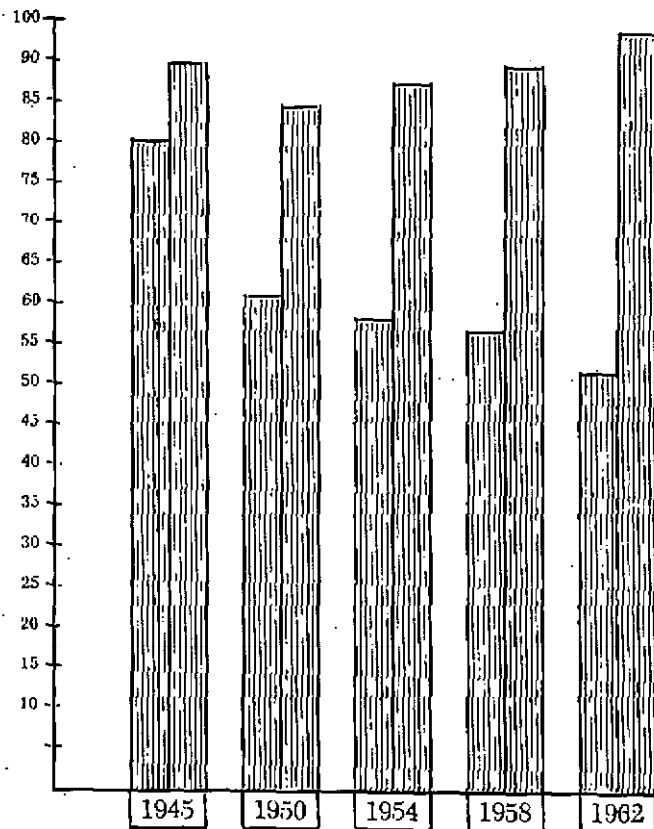
Não existe, de fato, representação proporcional de forças no Congresso.

Ao contrário, o sistema da R.P., que comanda o recrutamento da Câmara dos Deputados, subestima certas correntes partidárias, ao tempo em que consolida grupos e lideranças tradicionais.

A prática do seu mecanismo favorece, desde 45, os três maiores Partidos nacionais: o PSD, a UDN e o PTB. Da observação estatística das três últimas legislaturas chega-se mesmo a concluir que o número de suas cadeiras na Câmara cresce na razão inversa dos seus eleitorados.

(14) *The american presidency* — G. Allen & Unwin Ltd. — London, 1952 — Pág. 80.

QUADRO N.º 5



U. D. N.

P. S. D.

P. T. B.

 ELEITORES DOS PARTIDOS

 REPRESENTAÇÃO PARLAMENTAR

Além das circunscrições estaduais, duas outras ordens de fatores provocam esta distorção representativa.

A primeira é o cálculo dos votos restantes, isto é, o critério para distribuição dos "lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários" (art. 59 do Código Eleitoral). Se, antes de 1950, privile-

giou-se o PSD com o regime de sobras, a partir da Lei n.º 1.064, o regime da média mais forte protege os grandes Partidos. Este, aliás, é um mal crônico da R.P. Há pouco mais de um ano, um professor de Limoges, J. M. A. Paroutand, demonstrou matematicamente que até mesmo a conhecida "representação proporcional integral"

seria mais bem qualificada se tomasse o nome de "representação proporcional muito aproximada" ⁽¹⁵⁾.

Ainda mais, como o seu sufrágio é necessariamente por lista, muitos candidatos são eleitos com um número de votos preferenciais sensivelmente inferior a outros a quem a R.P. impôs a derrota.

Enquanto "partidos de elites", o seu caráter individualista faculta e estimula a mobilidade de adesões. Faz parte de sua estrutura a indisciplina partidária. Um candidato hoje participante de uma chapa, amanhã, sem qualquer constrangimento, é inscrito entre os indicados em lista adversária. As pequenas legendas costumam

Q U A D R O N.º 6

D E P U T A D O S F E D E R A I S				
ESTADOS	ELEITOS	N.º VOTOS	NÃO ELEITOS	N.º VOTOS
Amazonas	Djalma Vieira Passos	3.306	José Bernardino Lidoso	5.407
Guanabara	Benedito Cerqueira .	3.527	Mendes de Moraes ..	7.525
Paraíba	Bivar O. de Melo ...	5.834	Jacob G. Frantz	10.127
Rio	Roberto Saturnino Braga	7.709	Cesar Guinle	16.363
Sta. Catarina	Paulo Maculan	12.579	Osmar Cunha	22.389

Ora, como o voto no Brasil é confessadamente personalista, então o nosso Código Eleitoral, além de beneficiar os grandes partidos, viola a vontade nacional deformando sua imagem representativa.

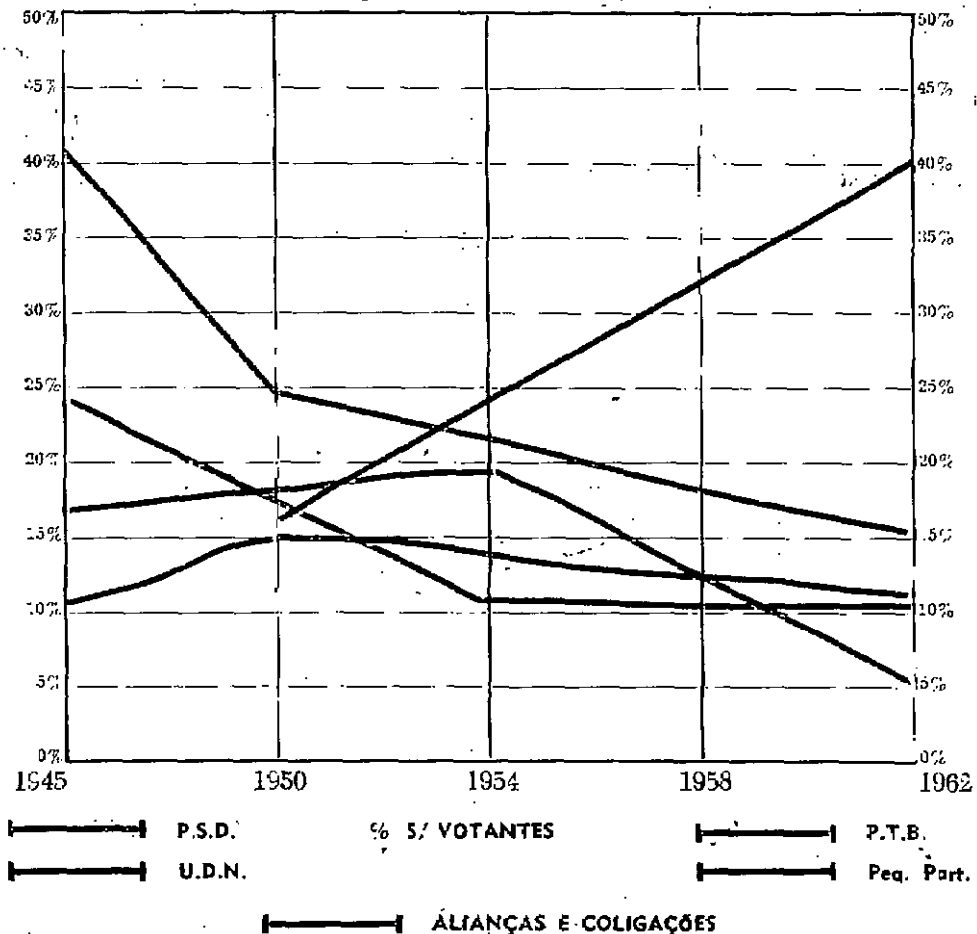
A segunda ordem de fatores distorcivos resulta da estrutura de nossos Partidos políticos. Ao contrário do que se tem observado nos outros países, a implantação da R.P. não provocou entre nós a rigidez partidária. Isto se explica pela natureza das agremiações, tôdas elas de fato "partidos de elites" ou "partidos de opinião", como prefere Georges Burdeau. Por sua vez, esta mesma índole gesta a maleabilidade de suas armaduras e reage, negativamente, sobre a representação proporcional na Câmara dos Deputados.

mesmo seduzir, freqüentemente, filiados de grandes partidos, sobretudo no âmbito estadual. De seu turno, também não é raro que, após as eleições, os filhos pródigos voltem à casa paterna. Ou ainda que, por motivos às vezes até irrelevantes, um deputado mude de bancada no curso da legislatura. O ano de 1963, por exemplo, assistiu ao fortalecimento excepcional do P.T.B. na Câmara dos Deputados. Por isso, mais o sistema de circunscrições estaduais, pode inclusive ocorrer que um partido nacionalmente bem votado não consiga fazer ao menos um deputado federal, enquanto outro, com menor número de votos, chegue a cons-

(15) J. M. A. Paroutand — "Quelques considérations théoriques sur la Représentation proportionnelle", in *Revue Française de Science Politique*, n.º 3 — 1963 — Págs. 645 a 665.

QUADRO N.º 7

FÔRÇA ELEITORAL



tituir forte bancada. Na Assembléia da Bahia, por duas vezes, o P.S.D. e P.T.N. possuíram representante, embora no pleito não tivessem alcançado sequer o quociente eleitoral (16).

Por outro lado, a existência de alianças e coligações, ao tempo em que reafirma o nosso "polipartidarismo burguês", também contribui para a negação da R.P. As combinações aparentemente as mais esdrúxulas, variando no tempo-espço, desafiam

qualquer esforço imaginativo. Ainda mais, à mercê do sufrágio por lista, o voto preferencial dado a um candidato do P.S.B. pode concorrer para a eleição do seu companheiro de legenda, do Partido de Representação Popular.

Sendo assim, a representação parlamentar não traduz correntes de idéias e a sua

(16) Ver Nelson Sampaio — "Diálogo Democrático na Bahia" — Edição Rev. Brasileira de Estudos Políticos — Rio, 1960 — Págs. 71 e 72.

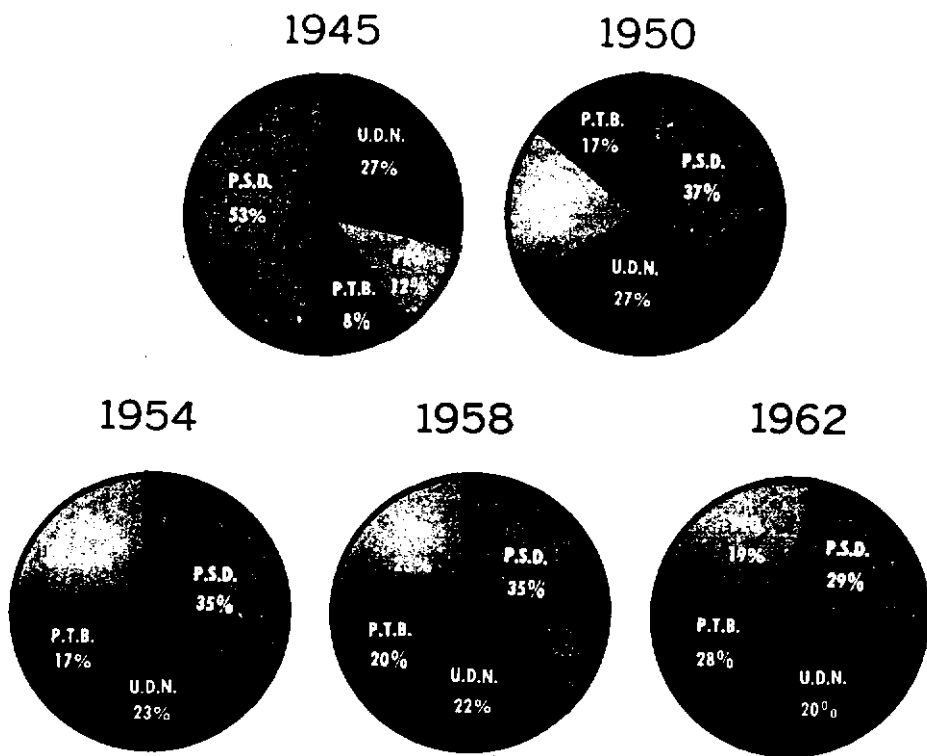
dimensão também não corresponde, proporcionalmente, à força eleitoral dos Partidos.

A comparação de figuras estatísticas revela, de modo brutal, este contraste de forças eleitorais com as dimensões parlamentares.

A simples leitura das primeiras constata uma diminuição generalizada de votos aos

Mas, a figura das dimensões parlamentares, na Câmara, apresenta um outro quadro de forças. O PSD é sempre o Partido mais forte, embora em 62, com um número de legendas superior a 450 mil, a sua bancada tenha apenas mais dois Deputados do que a do Partido Trabalhista Brasileiro. A UDN, de seu turno, resguarda o seu 2.º lugar até 1958, quando desde 1954, vitimada talvez pelo crescimento do eleitorado

Q U A D R O N.º 8



Partidos e um eleitorado crescente das alianças e coligações. Entre os grandes Partidos, o PSD é ainda o mais prestigiado em 1962. Porém a UDN perde em 1954 o 2.º lugar para o PTB, e os pequenos Partidos, em ascensão até 54, depauperam-se de modo contundente em 58 e 62.

urbano (17), sua força partidária era menor do que a do PTB.

Por fim, os pequenos Partidos minguam progressivamente a partir de 54.

(17) Ver Orlando de Carvalho — Os partidos nacionais e as eleições parlamentares de 1958 — Faculdade de Direito de Pelotas — 1959 — Págs. 19 e 20.

Em suma, as circunscrições eleitorais, aliadas à natureza dos Partidos políticos e ao regime da média mais forte, fazem da R.P. um instrumento de distorção representativa, manietado pelas velhas lideranças. Os grandes Partidos, de 1954 a 1962, perdem — inclusive para as alianças — 24% de sua força eleitoral, enquanto o número de seus parlamentares cresce em cerca de 4%. Este saldo é debitado aos pequenos Partidos, embora tivessem aumentado em número e deslocado mais de 70% de suas forças eleitorais para as coligações e alianças. Em outras palavras, a experiência da R.P. no Brasil, ao tempo em que patrocina a fragmentação da vida partidária, também fortalece, progressivamente, as bancadas dos grandes Partidos na Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, este mesmo fenômeno se repete. O sistema majoritário, não há dúvida, é o catalisador decisivo das grandes agremiações. Mas, o caráter desagregativo da R.P. também influencia a composição da Câmara Alta. A "nominatation" ao Senado acha-se condicionada, sempre e sempre, aos conchavos multipartidários. Nas últimas eleições, por exemplo, das 24 alianças que concorreram ao pleito, 6 delas elegeram membros de pequenos Partidos. Por isso mesmo, embora o PSD, PTB e UDN usufruam de cômoda e gritante maioria, o número de pequenos Partidos no Senado tem-se multiplicado. Eles eram seis em 45, oito em 54 e dez em 62 (1 sem Partido).

Aí está, em resumo, a projeção da R.P. sobre os órgãos governamentais. Resta,

agora, avaliar o grau de sua interferência nas relações entre os poderes.

c) R.P. e relações entre os Poderes

Toda a história da Constituição de 46 testemunha duas constantes nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo: instabilidade político-administrativa e inadequação institucional. São fenômenos complementares.

A primeira emerge da ausência de maiorias disciplinadas do Executivo no Congresso Nacional. Certo, o pluripartidarismo ocasiona maior número de manipulações possíveis pelo Chefe do Estado e a similitude programático-idealógica dos Partidos outorga uma grande autonomia ao Presidente para a composição do seu Governo. Mas, a variedade e fluidez dos Partidos também ensejam um caráter essencialmente vulnerável aos grupos e alianças parlamentares. De sorte que os acordos e apoios ao Executivo se desfazem com a mesma sem-cerimônia com que foram proclamados. E como as indicações para os Ministérios, superintendências e diretorias constituem cláusulas de sobrevivência destes acordos, então a continuidade político-administrativa se interrompe cada vez que o Chefe de Estado necessita reaver a sua maioria no Congresso. Para que se tenha uma ligeira idéia do grau de instabilidade, basta lembrar que, em 3 anos, o Ministério das Minas e Energia conheceu 9 titulares. De 1946 a 61 tivemos 18 Ministros da Educação, e de 1957 a 1960 foram sete os Secretários de Estado para as Relações Exteriores.

A segunda constante provém da mesma origem. Distribuídos setores e chefias da administração entre os diferentes Partidos que asseguram maioria parlamentar ao Chefe do Estado, a heterogeneidade do Executivo se autoneutraliza. Seu comportamento disperso impossibilita a coordenação planificada das diversas pastas e serviços, o que importa em esclerosar o Governo e a sua possível política. Este fenômeno se avulta ainda sob o mecanismo do sistema presidencial, que, nascido da crença liberal-burguesa do Estado abstencionista, disciplina toda uma ação de Governo dificultosa e cheia de embaraços. Sem qualquer domínio sobre o Congresso, o Executivo brasileiro se transformou em cúmplice de sua letargia. E, assim, a ineficácia administrativa, ajustada ao imobilismo legislativo, impediu a reformulação ou substituição dos velhos cânones em vigor. Indiferentes às mudanças sócio-econômicas processadas no País, a natureza de relações entre os dois poderes garantiu, historicamente, uma inadequação institucional, geradora de crises e inseguranças.

Ora, imediatamente gestados pelo multipartidarismo, é possível concluir-se que a instabilidade político-administrativa, bem assim a inadequação institucional são constantes asseguradas pelo sistema da R.P.

Por outro lado, como em várias ocasiões, a maioria parlamentar depende do apoio de pequenos Partidos, suas exigências e caprichos podem impor um governo de minorias. Árbitros da vontade legislativa e senhores de grande parte das decisões do Executivo, a "ditadura" dos pequenos Partidos for-

jaria a grande contradição do nosso sistema eleitoral. Sim, porque embora se nomeando guardião da representação equânime de todas as crenças e idéias, a R.P. constrói um mecanismo de estrangulamento das correntes de opinião majoritária. Em outras palavras, nega operacionalmente a própria democracia.

CONCLUSÃO

A análise da dinâmica do sistema eleitoral brasileiro, aqui procedida, parece sugerir duas conclusões.

De um lado, é a negativa da representação proporcional, provocada pela multiplicidade uniforme de nossos Partidos. Na medida em que eles não se identificam a ideais, a R.P. se transforma em mero instrumento de conservação das lideranças políticas existentes.

De outro lado, através do art. 58 da Lei Magna, do sufrágio por lista, da estrutura partidária e sistema de alianças, bem assim do regime mais forte, o mecanismo eleitoral desconhece a proporcionalidade de representação. Os grandes Partidos são favorecidos e o comportamento do Poder não reflete uma vontade nacional majoritária.

Estas contradições entre o art. 56 da Lei Magna e a vida política do País conduzem, por sua vez, a uma ilação maior. Elaborando e distorcendo a opinião nacional, a R.P. dificulta o processo democrático. E o que é mais, a estratégia conservantista de fragmentar as forças políticas poderá redundar no suicídio da democracia, pela radicalização de atitudes.