

Estudos Eleitorais

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

Sistema eleitoral e partidário

José Alfredo de Oliveira Baracho

Coordenador da pós-graduação da Faculdade de Direito da UFMG (doutorado e mestrado). Professor titular da UFMG. Livre docente e doutor em Direito. Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Prêmio Pontes de Miranda pelo livro *Teoria geral do federalismo*.

A influência dos sistemas eleitorais sobre a vida política e o sistema partidário tem sido objeto de diversas indagações por parte da doutrina. Cada povo pode mostrar sua preferência por determinado modo de escrutínio.

O sistema eleitoral majoritário, segundo alguns, leva a um dualismo de partidos; outros, porém, entendem que esse tipo de escrutínio conduz ao estabelecimento de partidos múltiplos, muitas vezes, incoerentes e indisciplinados. Já a representação proporcional levaria, também, ao nascimento de partidos múltiplos, estes dotados de coerência e organização. O sistema de governo faz-se ressentir da consagração dos modelos eleitorais acima mencionados. Em alguns estados ocorre certa permanência de determinado regime eleitoral.

As preocupações teóricas, no que se refere à teoria da representação, levam aos estudos dos programas defendidos pelos partidos, e o centro de gravidade da vida política, em muitas oportunidades, assenta-se sobre os partidos políticos. A experiência comprova que o surgimento de partidos e sua estrutura refletem-se sobre o funcionamento dos sistemas de governo.

O sistema eleitoral pode configurar, de maneira segura, toda a vida política.¹ Certo sistema eleitoral influencia a organização dos partidos, bem como a própria vida política.

¹ DUVERGER, Maurice. *Introduction à la science des partis politiques*. Paris : Librairie Armand Colin, 1951. DUVERGER, Maurice. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris : Librairie Armand Colin, 1950. (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).

É nesse sentido que Maurice Duverger apresenta três fórmulas para a compreensão do tema:

- a) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes;
- b) o escrutínio majoritário conduz a um sistema de partidos múltiplos independentes;
- c) o escrutínio majoritário pode levar a um dualismo de partidos.

Vincula-se, assim, o escrutínio majoritário ou regime majoritário ao *two parties system*, como é representado o modelo anglo-saxônico.

A representação proporcional, para vários expositores, tende a multiplicar o número de partidos políticos. A proporcionalidade teria o efeito de seccionamento dos partidos existentes. Na prática dos sistemas pode ocorrer a *polarização* ou a *sub-representação*.

A representação política é outro tema que está ligado aos sistemas eleitorais. No Brasil, encontramos uma diversidade de sistemas eleitorais. No Império (1855), o corpo de representantes era decorrente da eleição, pelo sistema majoritário, de lista por província. Cada eleitor votava em tantos candidatos quantos lugares fossem reservados à província como unidade eleitoral, e eram eleitos os candidatos mais votados, até o preenchimento de todos os lugares.

Com a Lei dos Círculos de 1855, houve a introdução do sistema distrital, cujo objetivo era fazer com que as maiorias locais não fossem abafadas pelas maiorias provinciais. Tais províncias eram divididas em distritos eleitorais, de acordo com o número de representantes à Assembléia Geral, pelo que a cada círculo cabia um representante. Desta forma, era possível concorrer mais de um deputado no distrito, sendo eleito aquele que obtivesse a maioria absoluta de votos.

A Lei nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, chamada de Segunda Lei dos Círculos, alargou os distritos eleitorais, de modo que cada um teria três deputados eleitos por maioria relativa.

No ano de 1875, uma nova lei mudou o sistema eleitoral, com a abolição dos círculos e a reintrodução das chapas por província. Surgiu nova forma de escolha denominada de lista incompleta que, para o seu defensor Francisco Belisário, objetivava garantir a representação das mi-

norias e ficou conhecida como Lei do Terço. Ela determinava que o eleitor votasse em apenas dois terços do número de vagas a preencher na província, para que coubesse à minoria o terço restante. Mesmo assim a lei não conseguiu garantir o terço à minoria.

A Lei Saraiva, de 1881, instituiu a eleição direta, restabelecendo o sistema distrital para a eleição à Assembléia Geral, com distritos de um deputado, como em 1885. Era exigida a maioria absoluta de votos. Caso o candidato não obtivesse a mencionada votação, haveria um segundo escrutínio entre os dois mais votados.

Com o regime de 1889, na realização da primeira eleição para a Assembléia Geral Constituinte, surgiu um decreto do governo provisório. Tal decreto extinguiu os distritos, determinando que se fizessem eleições com o sistema de lista completa por estado. No Império, consideravam-se eleitos os mais votados até o preenchimento de todos os lugares. O sistema favoreceu o surgimento de Câmaras unânimes de uma corrente partidária, com isso o Governo Provisório garantiu maioria no Congresso.

Após a Constituição de 1891, a primeira lei eleitoral foi a de nº 35, de 26 de janeiro de 1892, que restabelecia o sistema distrital, com o círculo de três deputados, ao lado do sistema de lista incompleta ou voto limitado.

No ano de 1904, a Lei Rosa e Silva alterou o sistema distrital, com o alargamento dos círculos e o aumento para cinco no número de deputados por cada distrito. O sistema vigorou até o final da Primeira República, conservando a lista incompleta, com a introdução do voto cumulativo.

Na Assembléia Geral, que deveria elaborar a Constituição, consagraram-se dois princípios: a representação nacional, através do sistema proporcional de eleição e a representação profissional de eleição. A representação proporcional foi regulada pelos Decretos nºs 22.653 e 22.696, de 1933, cujas normas foram recepcionadas pela Constituição de 1934.

A representação popular foi regulada pelo Código Eleitoral de 1932.² Este aboliu o sistema distrital e consagrou um sistema híbrido, combinando o proporcional com a lista por simples maioria. A eleição

² COELHO, Euler. *Código Eleitoral*: Decreto nº 21.076, de 24.2.32, e legislação subsequente; comentários, formulários, instruções aos cartórios eleitorais para o serviço de datiloscopia, etc. Belo Horizonte: Tip. Americana, 1932.

ocorria em dois turnos simultâneos, em que o eleitor deveria votar em tantos candidatos quantos fossem o número de legendas, mais um no estado. Esse sistema de eleição proporcional surgiu de um anteprojeto de Assis Brasil e João Cabral.³

A Lei nº 48, de 1935, alterou o Código Eleitoral de 1932, modificando o sistema já consagrado, para torná-lo mais proporcional, com a retirada da eleição majoritária no 2º turno. O eleitor votava em um único candidato e não em uma lista.

O Decreto-Lei nº 7.586, de 1945, Lei Agamemnon, deveria reger as eleições que surgiram com a abertura democrática de 1945, consagrando o sistema proporcional para a escolha dos representantes às Câmaras, nos termos da Lei de 1935.

Surge, em 24 de julho de 1950, a Lei nº 1.164, garantindo maior proporcionalidade no que se refere à distribuição das sobras. Consagrou-se, então, o sistema das maiorias médias, adotadas pela Lei de 1935. O sistema de representação proporcional, do quociente eleitoral e partidário, determinava a distribuição das cadeiras entre os partidos e da maior média para o preenchimento das sobras, sendo consagrado, também, pelo Código Eleitoral de 1965.

Reconhece-se que todas as Constituições, desde a de 1934, consagraram grandes desproporções de representação dos Estados na Câmara e no Senado, tanto em relação à população quanto ao eleitorado. No Senado considerou-se o critério federalista de representação igual por estado-membro sem considerar a população nele contida, sendo os representantes escolhidos por escrutínio majoritário.

A Constituição de 1946, no que toca à representação na Câmara Federal, reafirmou o que já havia sido consagrado no texto de 1934:

Art. 58 – “O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinquenta mil habitantes até 20 deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinquenta mil habitantes”.

³ CABRAL, João C. da Rocha. *Sistemas eleitorais do ponto de vista da representação proporcional das minorias*. Rio de Janeiro : Livr. Francisco Alves, 1929. p. 35 e ss; KIELIN, Octávio. *Código Eleitoral Anotado*. Rio : A. Coelho Branco Editor, 1932; AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. 3. ed. Rio : Sá Cavalcante Editores, 1969; ASSIS BRASIL, J. F. de. *Democracia representativa : do voto e do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro : Imprensa Nacional, 1931.

Na Constituição de 1967 foram modificados os critérios da representação dos Estados, elevando-se o *quantum* da população por deputado, como determinava o § 2º, do art. 41: “O número de deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada 300 mil habitantes, até 25 deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes”. Os §§ 4º, 5º e 6º, do mesmo artigo, estabeleciam um número de sete deputados por estado. A emenda constitucional de 1969 modificou esses critérios, determinando o número proporcional de deputados por estado, não mais com base na população, mas no eleitorado. O art. 39, § 2º, da Constituição de 1969 estabeleceu: “O número de deputados por estado será estabelecido em lei, na proporção de eleitores nele inscritos, conforme os seguintes critérios...”

No exame dos sistemas eleitorais, no Brasil, por diversas vezes têm ocorrido propostas e adoção do sistema distrital, praticado desde o Império, de 1855 a 1875, de 1881 a 1889, e durante a República Velha, a partir de 1892.⁴

Em 19 de agosto de 1893, Assis Brasil apresentou um projeto de emenda à lei eleitoral, com a finalidade de introduzir um novo sistema de escolha dos representantes às Câmaras. Esse projeto, fundamentado em seu livro *Democracia representativa do voto e do modo de votar*, propunha a abolição dos distritos eleitorais, instituindo a representação por estado, por meio de escrutínio em dois turnos simultâneos: proporcional, no primeiro, e majoritário, no segundo. Era preocupação de Assis Brasil fazer um sistema representativo mais verdadeiro.⁵

A Constituição de 1988 consagrou determinados princípios como o do pluralismo político (art. 1º, V); os direitos políticos (art. 14); os partidos políticos (art. 17):

“A atual Constituição regulou os direitos políticos (arts. 14 a 16) e dispôs sobre os partidos políticos (art. 17), mantendo a Justiça Eleitoral dentro do Poder Judiciário, como

⁴ CAVALCANTI, Themistocles Brandão e outros. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, Instituto de Documentação, 1975.

⁵ SARTORI, Giovanni. A teoria da representação no Estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1992. (Estudos sociais e políticos; 22).

um dos seus órgãos (art. 92, V e arts. 118 a 121). Regulou amplamente a eleição para Presidente e Vice-Presidente da República, indicando as substituições e seu processo, nos casos de impedimento e vacância. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contém vários artigos referentes ao Direito Eleitoral: plebiscito, mandatos e eleições (arts. 2º, 4º e 5º, etc.)”.⁶

O regime representativo deve ser visto à luz da essência e natureza da representação política, assunto que serve para inúmeras incursões em torno de temas correlatos à matéria ora examinada: teoria do mandato, teoria do órgão, teoria do mandato representativo, teoria da eleição simples escolha.

Os teóricos em matéria constitucional e eleitoral destacam diversos problemas referentes às eleições, no que se refere à eficácia e sinceridade do voto, bem como à tipologia dos sufrágios (sufrágio igualitário, inigualitário, múltiplo e plural). Vinculando o sufrágio aos dois grandes sistemas eleitorais, destacam-se: o *sistema majoritário* e a *representação proporcional*.

A Constituição de 1988, nos seus arts. 45: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”, e 46 “O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário”, consagra os dois princípios.

Os doutrinadores apontam vantagens e desvantagens nesses sistemas. Quanto ao *majoritário*, destacam que ele considera eleito, pura e simplesmente, o candidato mais votado, por simples maioria.

A representação proporcional é o sistema pelo qual se assegura a cada partido um número de cadeiras na proporção exata dos votos recebidos. Nesse sistema deve existir uma exata proporção entre a votação global de cada partido, no vasto campo de votação em que se desenvolve a eleição, e o número de cadeiras ou lugares ganhos por cada partido. Essa

⁶ CÂNDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Edipro, 1992. p. 21; MOTA, Aroldo. *O Direito eleitoral na Constituição de 1988*. Fortaleza, 1989.

proporção obedece a três características: quociente eleitoral, número fixo (ou uniforme), quociente racional.

A representação proporcional, para alguns, reflete melhor a tendência do eleitorado e as correntes de opinião pública. Como inconvenientes arrolam-se: facilitar a multiplicação de partidos, o excesso de partidos políticos e a dispersão dos votos.

A representação política, em todas essas práticas eleitorais, é examinada ao lado do sistema político, bem como as implicações que surgem do funcionamento do sistema eleitoral e do sistema partidário. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, examinando o estatuto brasileiro dos partidos políticos, o partido e a ordem constitucional brasileira, de há muito tempo, falava sobre a falência dos partidos e a reforma política:

“Assim, no corpo da reforma política que, na intenção dos governantes e no desejo da classe política, deve completar a obra de renovação nacional, ocupar lugar de preeminência o estatuto dos partidos, lei com que – sempre na trilha da racionalização do poder – se pretende fortalecer, ou estabelecer, a democracia no Brasil”.⁷

Ao explicar o que designa *falência* ou *crise* dos partidos brasileiros, ou ainda crise partidária e reforma política, formula regras seguras para:

- “1) fortalecer e exaltar o *programa* como cerne do partido;
- 2) enrijecer a disciplina, prescrevendo as dissidências;
- 3) impor aos partidos disciplina interna, reforçando, através das convenções, a importância das bases;
- 4) dar aos partidos financiamento desprovido de intuito corruptor”.⁸

A função dos partidos, nos diversos regimes políticos, tem propiciado indagações naqueles que procuram estudar os partidos políticos e as realidades sociais, através de um exame realista dessas instituições. Assim é que Lavan, em referência à Ciência Política e aos partidos, destaca

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas : o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, p. 153, 1965. (Estudos sociais e políticos; n. 26).

⁸ *Op. cit.*

os estudos sobre as relações entre *instituições políticas, partidos políticos e regimes eleitorais*. Referindo-se a Maurice Duverger, entende que ele apresentou uma explicação definitiva “dos partidos políticos, pelos partidos e pelo regime eleitoral”. Percebe-se aí a influência dos regimes eleitorais sobre a vida política.

Convém ressaltar que é fundamental a influência do sistema eleitoral sobre o número de partidos, bem como a relação entre o modo de escrutínio sobre as dimensões dos partidos. É nesse sentido que Duverger fala em partidos de vocação majoritária, grandes partidos, partidos médios e pequenos partidos.

O sistema eleitoral, para certa parcela de doutrinadores, tem um fluxo e refluxo sobre os partidos. Afirma-se a influência preponderante do sistema eleitoral sobre a dinâmica dos partidos e sua ação profundamente diferente, conforme eles atuam dentro de uma *evolução normal* ou *mutações bruscas*.

O sistema eleitoral, visto no seu relacionamento com as alianças partidárias, denominadas *alianças eleitorais* e *alianças governamentais*, merece destaque.⁹

Eduardo Carrion vincula o exame da representação proporcional ao voto distrital, mostrando que: “Qualquer debate sobre partidos políticos e, por extensão, sobre democracia de partidos, não pode prescindir mais tarde ou mais cedo do exame do impacto dos diversos sistemas eleitorais na vida dos partidos”.¹⁰

É entendimento constante de que o *sistema eleitoral* determina o *sistema partidário*, como ressalta Duverger:

- a) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes;
- b) o escrutínio majoritário em dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e dependentes;
- c) o escrutínio majoritário em um turno tende ao dualismo de partidos.¹¹

⁹ LAVAN, G. F. *Partis politiques et réalités sociales* : contribution à une étude réaliste des partis politiques. Paris : Libr. Armand Colin, 1953. (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).

¹⁰ CARRION, Eduardo. *Estado, partidos e movimentos sociais*. Porto Alegre : Edipaz, 1985. p. 31.

¹¹ DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. 8. ed. Paris : Libr. Armand Colin, 1973.

Após o exame dos sistemas eleitorais e de sua influência no desenvolvimento dos partidos políticos, aparecem as preocupações em torno da noção de partido político e a possibilidade de uma Teoria Geral dos Partidos Políticos e seu regime legal. Partindo da fixação de sua noção, com a grande quantidade de definições dos partidos políticos, chega-se às classificações, funções próprias e suas características. Não se pode deixar de examinar, também, os defeitos, os desvios e a desnaturalização dos partidos políticos. Como temas, ainda, de uma teoria geral dos partidos políticos aparecem: organização e funcionamento; dirigentes; membros; doutrinas e programas; disciplina partidária; lutas e colaborações.

Além de sua definição constitucional, os partidos passam por uma regulamentação legal, onde aparecem alguns princípios básicos:

a) o processo da regulamentação legal: constitucionalização dos partidos políticos;

b) regulamentação por via legislativa: natureza jurídica dos partidos políticos; sistemas de regulamentação legal (controle exterior ou institucionalização externa; controle ideológico-programático; controle estrutural e funcional ou institucionalização interna; incorporação);

c) conteúdo da regulamentação legal.¹²

A temática acima exposta completa-se com o exame dos partidos e sistemas partidários.¹³

O conhecimento e a prática dos sistemas eleitorais estão intimamente ligados à análise dos partidos políticos os quais têm grande repercussão na definição dos regimes políticos e dos sistemas políticos contemporâneos. O exame da natureza jurídica e da história dos partidos políticos constitui uma preocupação constante na doutrina, e no Brasil a legislação sobre a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos são regulados por lei federal que tem consagrado os seguintes princípios: regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos; atuação permanente, dentro

¹² LÓPEZ, Mario Justo. *Partidos políticos : teoría general y régimen legal*. 3. ed. Buenos Aires : Depalma, 1982.
ARRIGHI, Parcal. *Le statut des partis politiques*. Paris : Libr. Générale de Droit et de Jurisprudence, 1948.

¹³ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro : Zahar, 1982.

de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros; fiscalização financeira; disciplina partidária; âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais; exigência de 5% do eleitorado que tenha votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete estados, com o mínimo de 7% em cada um deles; e proibição de coligações partidárias.¹⁴

Esses princípios e outros têm objetivado o fortalecimento dos grandes partidos, possibilitando-lhes estrutura, organização e direção nacional. Entretanto, na prática, nem sempre são eles observados. Em vários momentos surgem alterações perniciosas à vida dos partidos, como ocorreu com a redação dada à Lei Orgânica dos Partidos Políticos, de 1971, e à Lei nº 6.767, de 20.12.79, que extinguiu os partidos políticos, criados em 1964-1965.

Devido à queda do regime autoritário e a conseqüente fase de transição democrática, a legislação eleitoral flexibilizou a criação de partidos políticos. Trinta partidos foram habilitados pelo Tribunal Superior Eleitoral e lançaram candidatos às eleições municipais de 15.11.88.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, estabeleceu o seguinte:

“Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

¹⁴ FERREIRA, Pinto. *Comentários à lei orgânica dos partidos políticos*: Lei nº 5.682, de 21.7.71, atualizada pela Lei nº 8.247, de 23.10.91. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 16-17.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar”.

Pela nova Constituição, ampliaram-se as possibilidades de organização dos partidos, de conformidade com o texto acima referido. Com relação às leis que alteram o processo eleitoral, o art. 16 da Constituição Federal de 1988 preceitua: “A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após a sua promulgação”. A lei nº 5.682, de 21.7.71 estabelece as disposições referentes à fundação, à organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos, nos termos da redação dada pela Lei nº 6.767, de 20.12.79.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos tem sofrido diversas modificações no seu texto original pelas leis nºs: 5.697, de 27.8.71; 5.781, de 5.6.72; 5.784, de 14.6.72; 6.043, de 13.5.74; 6.234, de 5.9.75; 6.339, de 1º.7.76; 6.365, de 14.10.76; 6.767, de 20.12.79; 6.817, de 5.9.80; 6.989, de 5.5.82; 7.090, de 14.4.83; 7.332, de 1º.7.1985; 7.373, de 23.9.85; 7.454, de 30.12.85; 7.657, de 23.3.88; 8.054, de 21.6.90.

Várias críticas são feitas, atualmente, aos partidos políticos e em razão delas ocorrem discussões sobre a necessidade de uma reforma partidária. Na Câmara Federal existe a Comissão Especial de Reforma Eleitoral e Partidária que está discutindo, há muito tempo, os projetos que exigem que cada partido consiga, no mínimo 5% dos votos para deputado federal, para concorrer a eleições e ter acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito da propaganda partidária no rádio e televisão. Várias serão as modificações que surgirão após a reforma, tendo em vista essas discussões que vêm ocorrendo no Congresso.

Muitas das discussões referentes à reformulação partidária têm examinado as propostas sobre o sistema de governo e sobre sistema eleitoral, com o surgimento de alternativas para o aperfeiçoamento da representati-

vidade (voto distrital puro, voto proporcional puro, voto distrital, sistema alemão, votação mínima e distrital misto).

Para o aperfeiçoamento das instituições democráticas é preciso reexame completo da legislação eleitoral, tendo em vista as conseqüências que virão sobre o sistema eleitoral, os partidos políticos, a representatividade, o funcionamento do regime democrático e a nitidez, seriedade e moralidade do processo político.

