

Estudos Eleitorais

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

Tribunal Superior Eleitoral

Estudos Eleitorais

Secretaria de Documentação e Informação
Volume 1 – Número 1
Janeiro/Abril 1997

© 1997 Tribunal Superior Eleitoral

Tribunal Superior Eleitoral

DG – Secretaria de Documentação e Informação

Coordenadoria de Biblioteca e Editoração

Seção de Publicações Técnico-Eleitorais

Praça dos Tribunais Superiores, Bloco C, Anexo, Sala 102

70096-900 – Brasília, DF

Telefone: (061) 211-3275

Telex: 611060

Fac-Símile: (061) 322-0562 e 322-0564

Tiragem: 1.000 exemplares

EDITOR: MINISTRO WALTER COSTA PORTO

Estudos eleitorais/Tribunal Superior Eleitoral. -
v.1- n.1- (1997)- .-Brasília : TSE,
1997-

Quadrimestral

1. Direito Eleitoral.

CDD 341.28

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

PRESIDENTE

Ministro Marco Aurélio

VICE-PRESIDENTE

Ministro Ilmar Galvão

MINISTROS

Ministro Néri da Silveira

Ministro Costa Leite

Ministro Nilson Naves

Ministro Eduardo Alckmin

Ministro Costa Porto

PROCURADOR-GERAL ELEITORAL

Dr. Geraldo Brindeiro

DIRETOR-GERAL

Dr. Fernando Augusto Fontes Rodrigues

Sumário

• APRESENTAÇÃO	7
• A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL.....	9
Antonio Paim	
• A TEORIA GERAL DO DIREITO ELEITORAL E SEUS REFLEXOS NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO.....	23
José Alfredo Baracho	
• SIGNIFICADO E CAUSAS DA FRAGMENTAÇÃO E DA VOLATILIDADE NO SISTEMA PARTIDÁRIO PARLAMENTAR BRASILEIRO.....	81
José Antônio Giusti Tavares	
DEBATE	
• O SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E O REGIME PRESIDENCIAL BRASILEIRO.....	101
Miguel Reale	
• REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL E DISTORÇÃO ELEITORAL	137
Octaciano Nogueira	
• ELEITORES DE PRIMEIRA E SEGUNDA CLASSE, CIDADÃOS MENOS IGUAIS	157
José Serra	
• REPRESENTAÇÃO, PROPORCIONALIDADES E DEMOCRACIA	179
Wanderley Guilherme dos Santos	
MEMÓRIA	
• OS PODERES CONSTITUINTES DO PARLAMENTO ELEITO A 2 DE DEZEMBRO DE 1945 (RESOLUÇÃO-TSE Nº 215 E LEI CONSTITUCIONAL Nº 13, DE 12.11.1945) – COMENTÁRIOS DO EDITOR.....	215
O BRASIL POR ESTRANGEIROS	
• A LEI ELEITORAL E OS PARTIDOS NO BRASIL	229
Jean Blondel	

Apresentação

APURADO O ÚLTIMO dos votos relativos às eleições municipais realizadas em 1996, a satisfação maior dos brasileiros concerniu precipuamente em constatar a definitiva consagração da Democracia brasileira. A par do grau de amadurecimento das nossas instituições políticas, a implementação do voto eletrônico, pondo pá de cal a todo tipo de fraude, bem como o efetivo envolvimento da sociedade no amplo debate político vertido à época, alçaram o País, indubitavelmente, à condição plena de Estado Democrático de Direito, no qual vale tão-só a vontade do cidadão, do eleitor.

Nesse contexto, nada mais oportuno que incentivar o aprimoramento em todas as vertentes ligadas ao processo eleitoral, mesmo porque urge prepararmo-nos para o grande desafio representado pelas eleições gerais que se avizinham. Para tanto, o Tribunal Superior Eleitoral houve por bem editar a revista *Estudos Eleitorais*, sob a coordenação do Ministro Walter Costa Porto, como forma de proporcionar uma segura fonte de subsídios, ancorada em forte arcabouço teórico, para novas pesquisas sobre o assunto.

A escolha dos artigos doutrinários norteou-se pela abrangência e diversidade de temas discutidos, alicerçando-se em nomes de primeira linha do seleto time de juristas, doutores e aficionados em Ciência Política que se destacam, para o nosso orgulho e gáudio, no panorama intelectual contemporâneo. Na seção *Debate*, optou-se por dar margem ao aprofundamento nas discussões sobre questões abso-

lutamente atuais, tais como o sistema de representação adotado no Brasil e a proporcionalidade, na visão mais que abalizada de juristas do porte de Miguel Reale, por exemplo, ao tempo em que se prestigiou também o ponto de vista dos que efetivamente, na prática, engendram a cena política nacional, como o senador José Serra. A seguir, na seção *Memória*, cuidou-se de lançar alguma luz sobre a experiência parlamentarista aqui vivenciada nos idos da década de 40, iniciativa que transpõe como modo de reverenciar a História do nosso povo e, homenageando-a, servir ainda uma vez ao pertinente esclarecimento sobre as etapas já ultrapassadas, um jeito irrefutável de aprender e melhorar sempre e mais, rumo ao fortalecimento dos mecanismos democráticos. Por derradeiro, brinda-se o leitor com algumas considerações na área do Direito Comparado, na pena erudita de um dos maiores estudiosos do assunto: Doutor Jean Blondel, que se debruçou sobre algumas das peculiaridades do processo eleitoral brasileiro.

Cabe, enfim, o registro de que o móvel desta publicação é a crença de que quanto maior o alicerce teórico sobre os institutos jurídicos, mais produtivo far-se-á a atividade dos que atuam na área. Advogados, membros do Ministério Público e magistrados haverão de usufruir desta obra, mais que oportuna ante a escassez de material de pesquisa à disposição em área por demais especializada. Ao grande público, passo a certeza de que a leitura será das mais proveitosas, porquanto em vão nunca haverá de ser o empenho na vasta mas recompensadora seara do conhecimento.

Brasília, 13 de maio de 1997.

MARCO AURÉLIO¹

¹ Marco Aurélio Mendes de Farias Mello é Ministro do Supremo Tribunal Federal e Presidente do Tribunal Superior Eleitoral.

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,¹ 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:

¹ 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, Bolivar 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 elege 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 eleito, 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 freqüente 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 Paramentos, 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 profª 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 ¹	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 ²	124	25,5
TOTAL	487	100,0

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

² 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. Examinemos 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.



A Teoria Geral do Direito Eleitoral e seus Reflexos no Direito Eleitoral Brasileiro

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 temática eleitoral, no que se refere aos aspectos de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, tem propiciado levantamento de vários assuntos que acarretam diversas consequências, nas análises dessa disciplina jurídica.

O poder eleitoral, a função eleitoral, os sistemas eleitorais e os partidos políticos têm tratamento especial quando essas matérias são vistas em relação à vontade explícita da cidadania, depositária de um sistema democrático constituído por meio da validade do governo, eleito por sufrágio universal, secreto e direto. As decisões do poder eleitoral são legitimadas pela vontade do cidadão, emitida pelo sufrágio exercido de modo garantístico e legítimo.

A função eleitoral é praticada por intermédio do Poder Judiciário, de uma Corte Eleitoral e de salas especializadas de Cortes, encarregados da execução da função jurisdicional eleitoral pura ou de sistema eleitoral misto.

O poder eleitoral declara e obtém, por intermédio de escolha, a vontade soberana do povo enunciada pelo voto, razão de ser de sua natureza, expressa em processos eleitorais livres que registram o sufrágio universal e secreto. A soberania popular consolida-se por meio do exercício da

vontade contida no voto. É nesse sentido que o poder eleitoral o obtém, registra, certifica e proclama.

Léon Duguit, ao tratar da organização política da França em seu clássico *Traité de Droit Constitutionnel*,¹ começou por caracterizar a composição do corpo eleitoral segundo a concepção moderna do Estado democrático. Esse corpo de cidadãos exprime diretamente a vontade da Nação. No sistema representativo, o corpo de cidadãos não toma decisões, ele não tem outra função que não seja a de eleger direta ou indiretamente os órgãos de representação, bem como certo número de agentes ou corpos que não têm caráter representativo. Considera o corpo eleitoral como órgão supremo do Estado francês, no sentido de que todos os órgãos políticos e mesmo os agentes administrativos e judiciários derivam direta ou indiretamente da lei. Fazendo referência ao corpo eleitoral francês, afirmava que ele se compunha, naquela época, de todos os franceses do sexo masculino maiores de 21 anos, não passíveis de restrições ou incapacidades determinadas pela lei. Era nesse sentido que se entendia o sufrágio universal. O princípio foi formulado no art. 12 do Decreto Orgânico de 2 de fevereiro de 1852: são eleitores, sem condição de censo, todos os franceses com 21 anos completos, no gozo de seus direitos civis e políticos. O princípio é reproduzido, de maneira geral, a propósito das eleições municipais, pelo art. 14, §§ 1º e 2º, da Lei de 5 de abril de 1884: os conselheiros municipais são eleitos por sufrágio direto e universal. São eleitores todos os franceses com a idade de 21 anos que não sejam portadores de qualquer incapacidade prevista em lei. Naquela época, alguns entendiam que o princípio do sufrágio universal era consagrado por leis ordinárias e não por leis constitucionais. O art. 24 da Constituição de 1848 não lhe dava o caráter de disposição constitucional. Entretanto, Duguit não aceita esse entendimento, considerando-o inexato, desde que o art. 1º da Lei Constitucional de 25 de fevereiro de 1875 dizia: “A Câmara dos Deputados é nomeada pelo sufrágio universal nas condições determi-

¹ DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. 3. ed. Paris : Fontemoing : E. de Boccard : Successeur, 1924. 5 v. V. 4: L'organisation politique de la France.

nadas pela lei eleitoral”. Com o tempo, devido à terminologia correntemente admitida, a expressão sufrágio universal designa, ao mesmo tempo, sufrágio direto. O sufrágio, além de ser universal, é igualitário e unitário. Todos os franceses homens e maiores eram eleitores, mas existiam indivíduos a quem a lei eleitoral fazia restrições. Essas restrições eleitorais podem ser perpétuas ou temporárias. Duguit enumera como penalidades permanentes: os indivíduos privados dos direitos civis e políticos por condenações em penas infamantes (1852); os que os Tribunais julguem correccionalmente, interditando o direito de voto e o de participar na eleição, em decorrência de leis que autorizem essa interdição; os condenados por normas previstas no Código Penal; os condenados por mendicância; e os condenados pelo delito de usura, falência simples ou fraudulenta. As restrições temporárias também eram de várias espécies.

Diversas foram as reformas e alterações da lei eleitoral (1830, 1831, 1840, 1848, 1849, 1850, etc.) já naquela época, como atualmente ainda ocorre com certas legislações eleitorais.

O sufrágio universal igualitário e direto, depois que a França o adotou em 1848, tornou-se direito eleitoral comum a todos os países civilizados. Mencionando Esmein, reconhece Duguit que sua extensão no mundo era como uma espécie de aplicação de lei natural – Estados Unidos, colônias australianas, Nova Zelândia, Suíça (1874), Grécia (1864), Espanha (1869, 1877 e 1890), Bélgica (1893), Finlândia (1906), Noruega (1906), Suécia (1907 e 1909) e Itália (1912).

Para o exercício do direito eleitoral são necessárias as listas eleitorais. É condição essencial a inscrição em lista eleitoral de uma comuna. Com a Lei de 29 de julho de 1913, na França, proibiu-se o voto múltiplo, pelo que o eleitor ficava impedido de inscrever-se em duas ou várias listas. Mesmo inscritos em lista eleitoral, certas pessoas não podiam votar, em decorrência de impedimentos legais que fixavam exceções. Consagrou-se a necessidade da revisão das listas eleitorais, criando-se a comissão admi-

nistrativa de revisão das leis eleitorais, inclusive uma comissão municipal de revisão das listas eleitorais. Por sua vez, a lista eleitoral da comuna definia a circunscrição eleitoral política. Eram previstos recursos sobre essas decisões. Da lista eleitoral dever-se-ia dar publicidade.

As operações eleitorais: convocação de eleitores, período eleitoral, votação ou operação material do voto, recenseamento, eleições departamentais e municipais, boletins, circulares, reuniões, propaganda, *repressão à corrupção eleitoral*,² voto por correspondência, nomeação para a Câmara dos Deputados, apresentação de listas, proibições de candidaturas múltiplas, elegibilidade, escolha para o Senado, contencioso das eleições, maiorias, inelegibilidades e incompatibilidades parlamentares, inelegibilidades absolutas, situação dos membros do Parlamento, incapacidade para ser nomeado para função pública, inviolabilidade parlamentar, e outros temas atuais do Direito Constitucional e do Direito Eleitoral são tratados, de maneira primorosa, por Duguit e outros tratadistas.³ Temas como direito de voto, qualidade do eleitor, condição de nacionalidade e de idade, direitos civis e políticos, exercício do direito de voto e inscrição nas listas eleitorais, financiamento dos partidos políticos, organização eleitoral, eleitorado ativo, inscrição no censo eleitoral e sufrágio (igual, reforçado, público, secreto, facultativo ou obrigatório), abstencionismo, eleitorado passivo e quociente eleitoral são permanentemente examinados pelos

² *Id. ibid.*, p. 99. Répression de la corruption électorale – Jusqu'en 1914, les dispositions légales, réprimant la corruption en matière électorale, étaient éparses dans les diverses lois et tout à fait insuffisantes. Après de longues péripéties, une loi générale réprimant les actes de corruption dans les opérations électorales de toutes les élections a enfin été votée.

³ LAFERRIERE, M. *Cours de Droit Constitutionnel* (1950–1951). Paris, p. 479 e ss.; VEDEL, Georges. *Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel*. Paris : Recueil Sirey, 1949. p. 333 e ss.; HAURIOU, André. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 4. ed. Paris : Montchrestien, 1970. p. 225 e ss.; BURDEAU, Georges. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. 15. ed. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1972. p. 296 e ss.; CADOUX, Charles. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. Théorie générale des institutions politiques. 2. ed. Paris : Cujas, p. 191 e ss.; PACTET, Pierre. *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*. 9. ed. Paris : Masson, 1989. p. 349 e ss.; CHANTEBOUT, Bernard. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. 7. ed. Paris : Armand Colin, 1986. p. 86 e ss., 202; *id.* *Droit Constitutionnel et Science Politique*. 10. ed. 1991. p. 511 e ss.; LASCOMBE, Michel. *Droit Constitutionnel de la V^e République*. Paris : L'Harmattan, 1992. p. 28 e ss.; VERGOTTINI, Giuseppe. *Diritto Costituzionale comparato*. Padova : Cedam, 1981. p. 167 e ss.

publicistas, com constantes preocupações sobre o sistema representativo e os princípios eleitorais.⁴

Diversas reformas constitucionais e legais, nos dias atuais, têm estimulado modificações nas bases de várias leis eleitorais. Entretanto, devem vir acompanhadas de reflexões sobre direito, liberdade e moralidade em uma sociedade em transformação. Nem sempre as mutações da legislação positiva eleitoral vêm seguidas dessas preocupações essenciais para a profunda reformulação dos procedimentos eleitorais.⁵

A problemática eleitoral necessita ser examinada em sua perspectiva interdisciplinar, com acentuada relevância para os estudos de Teoria do Estado e Direito Constitucional. É nessa maneira de interpretar que J. A. Gonzalez Casanova, ao tratar das instituições democratizadoras que aperfeiçoam o Parlamento e a função legislativa, toma como ponto de partida: eleitorado (conjunto de cidadãos que, segundo as normas vigentes, podem exercer o direito de sufrágio ativo e passivo, tanto para eleger representantes parlamentares como para eleger diretamente o Chefe de Estado ou o ocupante de qualquer outro cargo do Poder Executivo, assim como participar no processo de aprovação ou derrogação das leis); sufrágio universal (técnicas de restrição e alcance do voto); sistemas eleitorais (como conjunto de técnicas que organizam o sufrágio e a relação matemática que há de existir, segundo cada sistema, entre os votos emitidos e o número de cadeiras parlamentares a que estes têm direito); desigualdade das circunscrições (circunscrição eleitoral é um dos setores em que se divide territorialmente um estado, para os efeitos de sufrágio); mecanismos de definição das vagas (majoritário e proporcional, com voto

⁴ XIFRA HERAS, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*. 2. ed. Barcelona : Bosch, 1957. t. 1: p. 410 e ss.; BIDART CAMPOS, German J. *Manual de Derecho Constitucional argentino*. Buenos Aires : Ediar, 1981. p. 495 e ss.; LÓPEZ CHAVARRIA, José Luis. Bases constitucionales actuales del sistema representativo mexicano. In: *Ponencia presentada al V Congreso Ibero-Americano de Derecho Constitucional*. Querétaro, México, oct. 1994.

⁵ HART, H. L. A. *Direito, liberdade, moralidade*. Trad. Gérson Pereira dos Santos. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris, 1987; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. *Direito, Estado, Política e Sociedade em transformação*. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris: CPGD-UFSC, 1995; LEYES Electorales: España, Francia, Gran Bretaña, Italia y República Federal de Alemania. *Boletín de Legislación Extranjera*. Cortes Generales, p. 108-111, set./dic. 1990; SOUTO, Cláudio. *Ciência e ética no Direito : uma alternativa de modernidade*. Porto Alegre : Sérgio Antônio Fabris, 1992.

uninominal ou plurinominal de lista); diferenças entre o sistema majoritário e o proporcional; correções do sistema proporcional (fórmula D'Hondt, fórmula Hagenbach-Bischoff, fórmula Sainte-Laguë); combinação dos sistemas eleitorais; requisito da porcentagem mínima de votos; participação direta do eleitorado no processo legislativo (*referendum* legislativo e consultivo, atos plebiscitários, *referendum* obrigatório ou facultativo); iniciativa legislativa; partidos políticos (teoria do partido político); diversos sistemas de partidos (bipartidarismo puro, bipartidarismo imperfeito, multipartidarismo, com partido dominante); multipartidarismo puro; sistemas de partidos e instituições representativas; sistemas de partidos e sistemas eleitorais; sistemas de partidos e sistemas de governo; constitucionalização dos partidos políticos e seu progressivo controle pelas normas jurídicas; etapas da constitucionalização dos partidos políticos; e controle jurídico dos partidos.⁶

A função do poder eleitoral não se configura apenas no sistema eleitoral e no sistema partidário. O sistema eleitoral efetiva-se por meio do conjunto de princípios e regras, entrelaçados entre si, determinadores dos procedimentos de escolha. As Constituições, de maneira mais ampla ou adotando formas sintéticas, disciplinam a matéria eleitoral, com a transferência para a legislação ordinária das minúcias e métodos para a efetivação do poder eleitoral. As Constituições, de modo geral, estabelecem e elencam os órgãos que exercem a função eleitoral única como entes independentes e autônomos.⁷

Jorge Miranda, em trabalho onde reúne vários escritos sobre matéria eleitoral, ressalta as diferenças, em seus estudos de direito positivo, quando denota as diversidades das fontes anteriores a 1974, onde existem as contradições de um regime político autoritário que, para certos efeitos,

⁶ GONZALEZ CASANOVA, J. A. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. 2. ed. rev. Barcelona : Vicens-Vives, 1983. p. 310 e ss.

⁷ CHAVES MOLINA, Juan. *El poder electoral : ius et veritas*. Lima, Perú, 1994. v. 5, n. 9, p. 123-126; GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. *Política y Constitución en Guatemala : la Constitución de 1985 y sus reformas*. 2. ed. Guatemala : Procuraduría de los Derechos Humanos, 1994. p. 64 e ss.; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da Democracia : ensaio sobre a institucionalização da Democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo : Saraiva, 1979. p. 111 e ss.

não deixava de fazer apelo à eleição. Destaca, nessa oportunidade, os textos elaborados na vigência da Constituição de Portugal de 1976 e suas revisões, onde constata a preocupação de coerência com os princípios da Democracia representativa.

Para o publicista português, o Direito Eleitoral é concebido como área nuclear do Direito Constitucional. Fornecendo dados para a elaboração de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, toma temas essenciais e inerentes ao exame deste *Curso de Direito Eleitoral*, iniciando pela Constituição portuguesa e a igualdade de sufrágio político da mulher. Ressalta a especificidade da condição política, que se efetiva mediante a participação direta ou indireta no governo do estado, situação jurídico-política que considera como um dos dois ou três pilares fundamentais da civilização moderna.

Ao mesmo tempo, destaca as dificuldades de interpretação e aplicação da temática eleitoral, tendo em vista as restrições impostas à capacidade eleitoral de todos os seres humanos. Ressalta as particularidades do Direito Eleitoral português, traduzidas na consagração simultânea do sufrágio universal e a igualização entre os sexos. Mostra que em países como a França somente em 1944 foi decretado o sufrágio das mulheres; na Inglaterra, este ocorreu pela primeira vez em 1918, e depois em 1928. Essas garantias eleitorais, na Itália, foram consagradas em 1912 e em 1946.

Além de tratar do reconhecimento do voto feminino, ressalta particularidades do regime de eleição do Presidente da República.⁸ Nesse minucioso levantamento da sistemática eleitoral, Jorge Miranda trata dos requisitos ou condições de elegibilidade e da definição da inelegibilidade estabelecidos na Constituição e na legislação ordinária.

Focalizando assuntos essenciais de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, relaciona temas como: colégio eleitoral, processo de eleição, apreciação do sistema, povo e representação política, e requisitos de elegibilidade.

⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes, MOREIRA, Vital. *Os poderes do Presidente da República* : especialmente em matéria de defesa e política externa. Coimbra : Coimbra, 1991.

Na apreciação do Direito Eleitoral na Constituição, utilizando a expressão *Direito Eleitoral Político*, ressalta como a Constituição tratou de matéria constitucional em suas vinculações com a sistemática eleitoral, que já havia ganhado corpo nas Constituições portuguesas de 1822, 1826 e 1838, ocasião em que observa ser o assunto quase ausente nas Constituições de 1911 e 1913.

Quanto às vicissitudes decorrentes da evolução política, ocorrida depois de 25 de abril de 1974 ou 25 de abril de 1975, mostra que no *Plano de Ação Política do Movimento das Forças Armadas* (1975) destacava-se a necessidade de que os processos eleitorais a serem desenvolvidos durante o período de transição se integrassem dentro do processo revolucionário.

A Democracia moderna é essencialmente representativa, pelo que o povo participa do poder, principalmente por meio de eleição.

Com essa compreensão, decorrente de preceitos constitucionais, entende Jorge Miranda, no que se refere à eleição, que se tome conhecimento explícito de que o povo não tem apenas a titularidade da soberania. Exerce-a, notadamente, por meio da eleição política, que não considera como mera designação de representantes, mas também de fixação das linhas programáticas que norteiam as atividades políticas. Numa enumeração sobre disposições acerca do sufrágio e da eleição, elenca:

“São disposições sobre sufrágio e eleição:

- o art. 48, nº 2 (direito de sufrágio);
- o art. 116 (princípios gerais de Direito Eleitoral);
- os arts. 124 a 129 (eleição do Presidente da República);
- os arts. 136, alínea *b*; 152 a 156; 163, nº 1, alínea *c*; 175, nºs 1 e 3; e 176, nº 1 (eleição dos deputados à Assembleia da República);
- o art. 167, alíneas *c* e *f* (reserva de competência legislativa da Assembleia da República sobre direitos, liberdades e garantias, e sobre elei-

ções de titulares dos órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local);

- os arts. 190, nº 1, e 233, nº 4 (relevância dos resultados eleitorais na designação do primeiro-ministro e dos presidentes dos governos regionais);

- o art. 233, nº 2 (eleições dos deputados às Assembléias das regiões autónomas);

- os arts. 241, nº 2; 246, nºs 1 e 2; 247; 251; 252; 259; e 260 (eleições dos titulares dos órgãos do poder local);

- o art. 290, alínea *h* (o sufrágio universal, direto, secreto e periódico na designação dos titulares eletivos dos órgãos de soberania das regiões autónomas e do poder local e o sistema de representação proporcional como limites materiais da revisão constitucional);

- os arts. 295; 298; 302, nº 1; e 303 (primeiras eleições, respectivamente, do Presidente da República, dos deputados à Assembléia da República, dos deputados às Assembléias das regiões autónomas e dos titulares dos órgãos do poder local); e

- o art. 308 (incapacidades cívicas).

A disposição do art. 48, nº 2, pertence ao título II da parte I (sobre direitos, liberdades e garantias); a do art. 290, alínea *h*, ao título II da parte IV (sobre revisão constitucional); as dos arts. 295; 298; 302, nº 1; e 303, às ‘disposições finais e transitórias’; as restantes, à parte III (organização do poder político). Tais localizações são importantes na interpretação sistemática a fazer.

Não podem igualmente ser esquecidas aquelas outras disposições que dão pleno sentido às normas de Direito Eleitoral (como, por exemplo, os arts. 12 e seguintes, sobre direitos fundamentais, e as disposições sobre partidos políticos dos arts. 3º, nº 3; 47; 117; etc.).

À margem da organização do poder político, mas com projeção sobre ele, tendo em vista que se trata de entidades com direito de participação política, em certos termos, devem mencionar-se ainda:

- o art. 55, nº 2 (eleições das comissões de trabalhadores);

- o art. 57, nº 3 (eleição dos dirigentes sindicais);
- o art. 84, nº 2 (eleições dos dirigentes cooperativos, visto que a eleição igualitária é um dos princípios cooperativos); e
- o art. 265, nº 4 (eleições das comissões de moradores).”⁹

Na visão ampla que Jorge Miranda apresenta em seu trabalho, vamos encontrar diversas perspectivas que levam à elaboração de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, com destaque para: o Direito Eleitoral político comum; o Direito Eleitoral subjetivo ou normas relativas a direitos e deveres eleitorais dos cidadãos (sentido e natureza do sufrágio); titularidade do sufrágio ou capacidade eleitoral ativa – os princípios; titularidade do sufrágio: regulamentação (regra, exceção transitória, exercício do sufrágio, capacidade eleitoral passiva, deveres eleitorais dos cidadãos); Direito Eleitoral objetivo ou normas relativas à organização e ao processo eleitoral (normas sobre recenseamento, normas sobre campanhas eleitorais, normas sobre apreciação de atos e normas sobre legislação eleitoral); II Direito Eleitoral político especial (Direito Eleitoral comum aos órgãos colegiais, Direito Eleitoral comum à Assembléia da República e às Assembléias das regiões autônomas; Direito Eleitoral comum às Assembléias das regiões autônomas e das autarquias locais; Direito Eleitoral comum aos órgãos do poder local; Direito Eleitoral comum às juntas de freguesia e às Câmaras Municipais; Direito Eleitoral específico do Presidente da República (normas sobre capacidade eleitoral ativa, normas sobre capacidade eleitoral passiva, normas sobre processo eleitoral, e normas sobre sistema eleitoral); Direito Eleitoral específico dos deputados à Assembléia da República (normas sobre composição da Assembléia e mandato dos deputados, normas sobre marcação das eleições, normas sobre candidaturas e normas sobre sistema eleitoral); Direito Eleitoral específico das Assembléias de freguesia; Direito Eleitoral específico das juntas de freguesia).

⁹ MIRANDA, Jorge. Estudos de Direito Eleitoral. *Boletín de Legislación Extranjera*. Lisboa : Lex Edições Jurídicas, p. 68-69, 1995.; FAYT, Carlos S. Sufragio: principios, fundamentos y formas del sufragio. Sistemas electorales. In: *Direito Político*. 7. ed. Buenos Aires : Depalma, 1988. t. 2: p. 153 e ss.

Nesse amplo tratamento dado aos pontos essenciais e específicos da Teoria Geral do Direito Eleitoral e do Direito Eleitoral, o publicista português desenvolve pontos gerais inerentes à sistemática eleitoral, ressaltando os princípios gerais de Direito Eleitoral político constantes da Constituição, suscetíveis de valer como princípios gerais de Direito Eleitoral.

Ao mencionar princípios de Direito Eleitoral político e princípios gerais do Direito Eleitoral, aponta temas essenciais vinculados à eleição. Partindo dos pontos fundamentais da eleição, trata da eleição em geral, tomando como referência as figuras da eleição e do colégio eleitoral.

No tratamento dado à sistemática das eleições, ressalta pontos significativos como: pluralidade de intervenientes; identidade de posições jurídicas dessas pessoas; diversidade de funções das pessoas intervenientes na eleição (os eleitores, a pessoa eleita, o titular do cargo ou do órgão); manifestação de vontade individualizada de cada uma dessas pessoas; apuramento de um resultado final ou vontade comum, decorrente da pluralidade de expressões de vontade; e revelação externa da pluralidade de manifestações individuais ou votos.

É interessante a distinção que faz o publicista, para a elaboração de uma Teoria Geral do Direito Eleitoral, entre eleição e nomeação. Entende que se podem apontar critérios empíricos e técnico-jurídicos, tomando como base temas particulares ao processo eleitoral: a estrutura orgânica da eleição; a eleição emanada de um órgão eleitoral; a eleição que admite ou reclama apresentação de candidaturas; a eleição entre os próprios membros do colégio eleitoral, que não deixa ninguém ser elegível se não for eleitor; a eleição e a nomeação, que postulam separação de funções entre designante e designado; e os critérios de diferenciação entre nomeação e eleição.

Jorge Miranda apresenta três tipos de eleições: a eleição que decorre no interior de um órgão colegial de funcionamento permanente ou de funcionamento intermitente; a eleição a cargo de um colégio eleitoral restrito, com um conjunto de eleitores reunidos expressamente apenas para esse efeito; e a eleição que realizam eleitores dispersos, sem contato uns com os outros.

Ao tratar do que denomina *o ato jurídico eleição*, examina os aspectos sociológicos do ajuntamento dos eleitores, os motivos ou as circunstâncias subjetivas de cada eleitor, e a validade da eleição (validade de cada ato singular de voto e das operações que possam afetar o resultado).

No que se refere ao *ato jurídico eleição*, aponta duas características do mesmo: trata-se de um ato colegial e um ato complexo de produção sucessiva do processo. A eleição é vista como um processo sucessivo de atos e formalidades de natureza diversa, que tem como finalidade a formação da vontade eleitoral, resultante na designação e na conversão em mandatos, de conformidade com o sistema eleitoral adotado.

A eleição política merece grande destaque quando o autor mostra sua evolução desde as Repúblicas aristocráticas e as monarquias, que se iniciam por ser eletivas ou baseadas na cooptação, e que mais tarde consolidam-se hereditárias. Examina os modernos Estados europeus, correspondentes ao modelo histórico matriz do Estado contemporâneo, com destaque para o constitucionalismo democrático, consolidador das garantias dos direitos individuais. No procedimento democrático, ocorre a expansão do sufrágio e a elaboração do governo representativo liberal. Nas formas do Estado Estamental e no Estado Absoluto, a eleição era apanágio de categorias restritas, assentadas em privilégios. Com as Constituições democráticas, ocorre a ampliação do direito de sufrágio, sendo que a sua extensão amplia o exercício da Democracia.

Em épocas anteriores não se ignorou o fenômeno da eleição, mas faltavam análises jurídicas que pudessem elaborar a estruturação do processo eleitoral.

Constitui ponto importante do Direito Eleitoral a compreensão do regime jurídico da eleição política, onde são criadas certas regras que ressaltam: o caráter oficioso, permanente e único de todas as eleições, por sufrágio direto e universal; a marcação do dia das eleições; a liberdade de propaganda; a igualdade de oportunidade e de tratamento de diversas candidaturas; a imparcialidade das entidades públicas perante as candida-

turas; a fiscalização das contas eleitorais e a competência dos Tribunais para julgamento da validade e da regularidade dos atos eleitorais.

Os *Estudos de Direito Eleitoral*, em capítulo próprio, realizam minucioso exame do conceito e tipos de referendo. Por referendo entende-se, numa acepção genérica, o procedimento eleitoral susceptível de ser modelado em face de vários sistemas jurídico-políticos. A votação popular por sufrágio individual e direto dos cidadãos é uma deliberação política ou, mais raramente, administrativa quando promove a indicação para órgãos de governo ou de gestão, e produz outros efeitos constitucionais ou legalmente previstos. (*Estudos de Direito Eleitoral*, *op. cit.*, p. 104.) Na elaboração dos pontos principais desta matéria, destaca o autor:

“a) o referendo, processo de governo realmente democrático, e o plebiscito, processo de governo cesarista (como adiante se verá) ou ato pelo qual o povo delega o poder num homem (DUGUIT);

b) o referendo, deliberação do povo que acresce à deliberação de um órgão do estado, formando um ato complexo, e o plebiscito, deliberação do povo só por si, com efeitos imediatos (MAURICE BATELLI);

c) o referendo, ato normativo ou tendo por objeto um ato normativo, e o plebiscito, ato relativo a determinado fato ou evento, como a anexação de um território ou a escolha de uma forma de governo (SANTI ROMANO, COSTANTINO MORTATI);

d) o referendo, processo de governo ou de poder constituído, em especial do Poder Legislativo, e o plebiscito, processo constituinte para o que se apela a fim de se decidir uma modificação da Constituição (MARCELLO CAETANO, CLAUDE EMERI);

e) o referendo, instituto decorrente de normas constitucionais, e o plebiscito, instituto não regulamentado previamente por normas sobre a constituição do ordenamento (ACHILLE CHIAPPETTI).”¹⁰

¹⁰ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 104-105; Ley electoral portuguesa. *Boletín de Legislación Extranjera*. Cortes Generales; Secretaría General del Senado, p. 66-67, mar./abr. 1978.

O publicista Jorge Miranda faz crítica a esses critérios, mencionando o referendo orgânico e o referendo verdadeiro e próprio, denominado inorgânico. Elenca nesses diversos procedimentos de escolha democrática as Assembléias primária, popular ou *Landsgemeinde*.

Ressalta que o referendo não esgota os mecanismos utilizados pela Democracia semidireta ou pela Democracia direta, no que se refere aos sistemas representativos. Dentre esses institutos, sobressaem:

- a) a iniciativa popular;
- b) o veto popular;
- c) a revogação popular de mandato.

A iniciativa popular configura-se por meio da formulação de projeto de lei, encabeçado por um conjunto de cidadãos, perante determinada Assembléia representativa (iniciativa indireta) ou perante o próprio povo (iniciativa direta). Na classificação das modalidades de referendo, enumera: referendo de Direito Interno; referendo de Direito Internacional; referendo de âmbito nacional; referendo de âmbito regional e referendo de âmbito local; referendo constitucional, legislativo, político e administrativo; referendo constituinte; referendo de revisão constitucional; referendo necessário e referendo facultativo; referendo de iniciativa popular, referendo de iniciativa parlamentar, referendo de iniciativa governamental e referendo de iniciativa presidencial ou monárquica; referendo deliberativo e referendo consultivo; referendo positivo e referendo negativo; referendo suspensivo e referendo resolutivo. Com o surgimento do Parlamento europeu, o Direito Eleitoral passou a preocupar-se com as eleições dos deputados pertencentes a esse órgão legislativo comunitário.

Na rica programação conceitual do trabalho de Jorge Miranda, encontramos definições do sufrágio como modo de participação dos cidadãos, do princípio da maioria como critério de decisão, análises sobre sistemas eleitorais e os tipos de sistemas eleitorais, representação majoritária e representação proporcional, e as relações entre sistemas eleitorais e sistemas políticos.

A definição do Direito Eleitoral merece conceituação quando ressalta em seu trabalho:

“Em primeiro lugar, que se deve entender por Direito Eleitoral?

Não existe apenas eleição — conceito, aliás, nada fácil de definir com rigor — para designação de titulares de cargos políticos. O fenômeno eleitoral ocorre em muitos outros domínios da vida coletiva, como nas associações de todas as espécies, nas sociedades comerciais, nas comissões de trabalhadores ou nos órgãos acadêmicos, assim como se encontra nas organizações internacionais. Contudo, é a eleição política, a nível do estado, a mais importante de todas as formas de eleição hoje praticadas e de todas as conhecidas ao longo dos tempos.

Mais: aquilo que caracteriza o Estado constitucional representativo é o papel central, decisivo e privilegiado que nele desempenha a eleição. Pode haver eleição sem representação política, como sucede em monarquias eletivas e como aconteceu, entre nós, com a aclamação de D. João I (sem esquecer as eleições, hoje, para titulares de órgãos independentes, entre as quais aquelas a que procede o Parlamento). Porém, em contrapartida, a representação política não pode conceder-se sem eleição. O Estado representativo é um Estado que assenta na eleição política.”¹¹

No que se refere ao Direito Eleitoral, ressalta que a expressão tem como objetivo examinar o sistema regulador das eleições políticas, bem como as normas e as instituições que disciplinam os processos eleitorais. O Direito Eleitoral político, no entanto, deve abranger todas as formas de escolha popular, como, por exemplo, o referendo.

Outra preocupação do autor é a referente à autonomia do Direito Eleitoral, sendo que não devemos esquecer o seu carácter interdisciplinar.

Tendo em vista os critérios do objeto, do instrumento legislativo e do sentido da regulamentação, indaga Jorge Miranda se o Direito Eleitoral é um ramo autónomo do Direito. No seu entender, não existe esta autonomia, pela vinculação com outros ramos do Direito. Entretanto, preferimos aceitar uma autonomia relativa, assentada em seu carácter interdisciplinar.

¹¹ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 147; DOUGLAS, Rae. *The political consequences of electoral laws*. New Haven : Yale University Press, 1979.

Convém ressaltar, ainda, a íntima relação do Direito Eleitoral com o Direito Constitucional. A maioria das Constituições formais consagra normas sobre matérias eleitorais, deixando para a legislação ordinária a complementação do Direito Eleitoral.

Os princípios fundamentais do Direito Eleitoral político são, também, princípios constitucionais, desde que não existem princípios de Direito Eleitoral que não sejam, também, político-constitucionais, que refletem direta ou indiretamente os princípios axiológicos fundamentais e os princípios constitucionais instrumentais.

Os princípios constitucionais e os princípios gerais de Direito Eleitoral recebem fluxo interpretativo e integrativo dos demais princípios que, por suas particularidades, são recepcionados.

Atribui Jorge Miranda ao Direito Eleitoral relativa autonomia, relacionando-o com o Direito Constitucional.

Dentro dessa ampla visão do assunto, o autor acima mencionado destaca o sistema eleitoral relativo aos juízes-membros do Conselho Superior da Magistratura.

Os temas capacidade eleitoral, cidadania e território merecem tratamento significativo quando o autor fala dos direitos políticos dos portugueses no estrangeiro; da condição dos portugueses também cidadãos de outro estado, local de residência e capacidade eleitoral; das indignidades cívicas; da inelegibilidade por inabilidade cívica; e do voto dos portugueses residentes fora do território eleitoral, em especial o voto dos emigrantes. Ao mesmo tempo, destaca aspectos para ser eleito deputado, inelegibilidades por incompatibilidades com exercício de funções, perda de mandato, voto dos marítimos, voto por correspondência, e suspensão do *direito de antena*.

No amplo e minucioso estudo sobre Teoria Geral do Direito Eleitoral e do Direito Eleitoral em especial, Jorge Miranda coloca o relatório do projeto de Código Eleitoral, ocasião em que aponta os grandes domínios temáticos a integrá-lo, conforme sumariados pela comissão:

I – capacidade eleitoral ativa e passiva;

II – sistemas eleitorais (no sentido de organização de colégios eleitorais e de conversão da vontade eleitoral em mandatos);

III – recenseamento eleitoral;

IV – processo eleitoral, em que se incluem:

a) organização do processo eleitoral (marcação das eleições, candidaturas, Assembléias de voto, boletins de voto);

b) campanha eleitoral;

c) sufrágio;

d) apuramento;

e) contencioso da votação e do apuramento.

V – despesas públicas eleitorais;

VI – comissão nacional de eleições;

VII – ilícito eleitoral, penal e de mera ordenação social.

O projeto desenvolve-se em tantos títulos quantas estas matérias, bem distintas entre si.

No primeiro e no segundo títulos, refletem-se mais diretamente os princípios definidores do Direito Eleitoral português; o terceiro e o quarto disciplinam a marcha de atos processuais e as inerentes estruturas orgânicas; o quinto e o sexto incidem sobre importantíssimos mecanismos financeiros e administrativos; o sétimo faz a ponte para o direito sancionatório.

Antepõe-se ao projeto do código um projeto de proposta de lei de aprovação onde constam algumas disposições de Direito transitório.¹²

Ao sintetizar as idéias mestras do projeto, no cotejo com a legislação existente, a comissão concluía por progressos necessários às atividades eleitorais:

“1) maior segurança e certeza na regulamentação da capacidade eleitoral, do recenseamento e do sufrágio;

2) aperfeiçoamento das regras sobre sistemas eleitorais, com vista a uma melhor adequação ao princípio representativo;

3) procura de maior autenticidade e transparência das campanhas eleitorais, em particular quanto ao seu financiamento;

4) revitalização da administração eleitoral, em especial da comissão nacional de eleições;

¹² MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 207 e 208.

5) consagração do princípio do contraditório em todos os processos contenciosos;

6) reforço do sistema sancionatório, com adoção dos critérios do novo Código Penal e do novo direito de mera ordenação social.”¹³

Na diversidade dos conteúdos que são examinados à luz do constitucionalismo e do Direito Eleitoral, na formulação de sua teoria geral, alguns temas são essenciais, como o conceito e a natureza jurídica da representação política, as formas de representação, os diversos modos de escrutínio, o mandato representativo e a função da representação no que toca às suas implicações com os partidos políticos.

O regime jurídico eleitoral normalmente vem acompanhado dos levantamentos em torno das respectivas normatividades eleitorais, inclusive com destaque para as fases de reforma política, muitas delas complementares ao texto constitucional, traçando indicativos para a regulação das eleições. As previsões constitucionais estabelecem critérios para a formulação das leis eleitorais. Essas leis devem dar adequada resposta normativa às exigências constitucionais. Pelo exame das leis eleitorais codificadas, temos uma construção arquitetônica que adota técnicas necessárias ao aprimoramento dos processos de escolha. Francisco Fernandez Segado, referindo-se ao Código Eleitoral francês, aponta suas qualidades dizendo que – como a *Ley Electoral General* – ocorreu a divisão fundamental entre as disposições comuns a toda eleição por sufrágio universal e as normas que se referem aos diferentes tipos de eleições políticas.

A lei espanhola dedica os dois primeiros capítulos do Título I ao direito de sufrágio (ativo e passivo), definido como o direito de todo cidadão a participar como eleitor nos comícios; e ao direito de ser candidato às eleições.

A lei atribui o direito de sufrágio ativo a todos os espanhóis maiores de idade, para cujo exercício o requisito indispensável é a inscrição no censo eleitoral vigente; contempla os requisitos tradicionais da nacionalidade e da maioridade; e traça os impedimentos ao exercício do voto aos que estejam privados desses direitos, conforme as normas estabelecidas.

¹³ MIRANDA, Jorge. *Op. cit.*, p. 208.

O Código pode privar qualquer espanhol do direito de voto, carecendo-lhe o sufrágio: os condenados por sentença judicial definitiva que fixe a pena principal e a acessória da privação desse direito; os declarados incapazes em virtude de sentença judicial, sempre que a mesma declare expressamente a incapacidade para o exercício do direito do sufrágio; os internados em hospital psiquiátrico, com autorização judicial, durante o período de internamento.

O censo eleitoral contém a inscrição dos que reúnem os requisitos para serem eleitos e não estão privados, definitiva ou temporariamente, do direito de sufrágio. São elegíveis os espanhóis maiores de idade que possuam a qualidade de eleitores e não estejam incursos em nenhuma das hipóteses de inelegibilidade. Consagra as causas de inelegibilidade absoluta e as que têm característica relativa. A qualificação de inelegibilidade procede quando forem desobedecidas as condições legalmente enumeradas, no momento da inscrição da candidatura ou em qualquer momento da celebração das eleições.

A administração eleitoral espanhola desdobra-se pelas juntas eleitorais central, provincial e de zona, inclusive das comunidades autônomas, bem como pelas mesas eleitorais que têm como objetivo garantir, de acordo com a lei eleitoral, a transparência e a objetividade do processo eleitoral e do princípio da igualdade.

A *Lei Orgânica do Regime Eleitoral Geral* estabelece os momentos centrais do procedimento eleitoral: a apresentação e subsequente proclamação de candidatos; a campanha eleitoral; a votação e o escrutínio; e a proclamação dos candidatos eleitos.

A Lei Orgânica de agosto de 1991 consagra as garantias jurídicas eleitorais e a dupla instância no seio da administração eleitoral, permitindo o acesso posterior aos Tribunais de Justiça por intermédio do Tribunal Supremo e dos Tribunais Superiores de Justiça. No que se refere aos recursos perante a administração eleitoral, os representantes e os candidatos dispõem de prazo para apresentar reclamações e protestos, que se limitam às ocorrências definidas nas atas de seção das mesas eleitorais e da junta eleitoral.

Após a decisão da junta eleitoral, poderá ser interposto recurso pelas partes legitimadas para aforar o primeiro recurso ante a própria junta.

O recurso do contencioso eleitoral pode ser proposto pelos candidatos proclamados e não proclamados, pelos representantes das candidaturas concorrentes na circunscrição e pelos partidos políticos, associações, federações e coligações que apontaram as candidaturas na circunscrição. Dentre as consequências dessa interposição destacam-se: a admissibilidade do recurso; a validade da eleição pela proclamação dos eleitos; a nulidade da proclamação de um ou vários eleitos; e a nulidade da eleição celebrada quando ocorrerem irregularidades, invalidades, incidentes e necessidade de efetuar nova convocatória.

A utilização dos meios de comunicação, titularidade pública na campanha eleitoral, obriga-os a guardar neutralidade em toda contenda eleitoral, respeitando os princípios do pluralismo e da igualdade.¹⁴

Desde o clássico *Governo representativo*, de Stuart Mill, a Teoria Geral da Representação Política passou a ser de grande interesse para os estudiosos dos assuntos constitucionais e eleitorais. O autor inglês já destacava as enfermidades e os perigos aos quais está sujeito o governo representativo, ao lado das referências à verdadeira e à falsa democracia. A partir do capítulo VIII, Stuart Mill, examinando a Democracia, refere-se a temas essenciais ao Direito Eleitoral e à sua teorização: a extensão do sufrágio e da maneira de votar; a duração dos Parlamentos; o mandato imperativo; uma segunda Câmara; o Executivo em um governo representativo; os corpos representativos locais; a nacionalidade em suas relações com o governo representativo; e os governos representativos federais.¹⁵

¹⁴ FERNANDEZ SEGADO, Francisco. *El sistema constitucional español*. Madrid : Dykinson, 1992. p. 815 e ss.; *id.* *Aproximación a la nueva normativa electoral*. Madrid : Dykinson, 1986; FRAILE CLIVILLES, Manuel. *Manual de Legislación Electoral*. Madrid : Ceura, 1986; DICCIONARIO electoral. San José de Costa Rica : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 1989; NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1981; MACKENZIE, W. J. M. *Elecciones libres*. Madrid : Tecnos, 1962; ESTEBAN, Jorge de. *et al.* *El proceso electoral*. Madrid : Politeia, 1977; ARNALDO ALCULILLA, Enrique. *Las competencias de la junta electoral central* : Derecho Electoral. Madrid : Consejo General del Poder Judicial, 1993.

¹⁵ MILL, M. J. Stuart. *Le gouvernement représentatif*. Trad. e introd. de M. Dupont White. Paris : Guillaumin, 1862. p. 3-22, 84-102, 128-378.

Héctor Rodolfo Orlandi, tratando da Teoria da Representação Política, após ressaltar a importância do assunto, destaca o sistema representativo, que depende do princípio da representação como dinâmica do processo político eleitoral, que por sua vez, assentando-se no sistema constitucional, leva ao equilíbrio social e à estabilidade política. Lembrando Karl Loewenstein, entende que a técnica eleitoral, após desenvolver a representação e o sistema eleitoral, converteu-se em verdadeira ciência. Partindo desses pressupostos, Héctor Rodolfo Orlandi define o Direito Político Eleitoral como teoria empírica e normativa do poder eleitoral tanto de governo como de representação do povo, constituído em corpo eleitoral. Por meio dos partidos políticos e da cidadania, exercem-se os direitos políticos do sufrágio, legitimando-se a participação no processo político do poder instituído pela Constituição. O sufrágio, como manifestação do consentimento, concretiza-se pela atividade de votar (atos político-eleitorais) e efetiva-se por meio do processo eleitoral, organizado sistematicamente e territorialmente.

Considera, ainda, o Direito Eleitoral como direito republicano representativo proposto pela Constituição.¹⁶

Apesar do significado que tem a representação política para a Democracia, várias são as críticas e observações que têm sido feitas sobre a sua conceituação.¹⁷

Dentro do texto que será objeto desse curso, reconhece-se como tema essencial a teoria e a prática do voto, visto na evolução por que passou no Brasil e nas suas definições doutrinárias. Merecem referência dois dos trabalhos de Walter Costa Porto, ao estudar o voto da Colônia à

¹⁶ ORLANDI, Héctor Rodolfo. *Teoría de la representación política en nuestra Constitución*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1971; SARTORI, G. A. Teoria da representação no Estado representativo moderno. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte : UFMG, n. 22, 1962.

¹⁷ SERRANO SUÑER, Ramón. *Ficción de la representación política : ius et veritas*. Revista editada por estudantes da Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad del Perú, v. 4, n. 6, p. 111-113; GARCÍA BELAUNDE, Domingo. *Una Democracia en transición : las elecciones peruanas de 1985*. Lima : Okura, 1986; *id.* *Constitución y Política*. 2. ed. Lima : Editorial y Distribuidora de Libros, 1991. p. 63; *id.* *Esquema de la Constitución peruana*. Lima : Ediciones Justo Valenzuela, 1992. p. 149; BERNALES BALLESTEROS, Enrique. *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*. Lima : Comisión Andina de Juristas, 1993. p. 13: Crisis y partidos políticos. (Lecturas sobre temas constitucionales; 9.)

Quinta República, ao lado de outro manual em que fornece excelente *Dicionário* para os estudos de Direito Eleitoral.¹⁸

Para a compreensão do Direito Eleitoral, conforme metodologia empregada nesse estudo, convém ressaltar a importância que será dada ao sistema eleitoral, ao sistema partidário e aos organismos de controle e administração do processo eleitoral em todas as suas formas e procedimentos. Os ordenamentos legais que regulam os processos eleitorais sob a forma jurisdicional mista ou de contencioso eleitoral específico têm grande importância para o aperfeiçoamento das instituições políticas. A reforma política de 1986, no México, criou o Tribunal Federal Eleitoral como contencioso eleitoral, definido como órgão autônomo de caráter administrativo. É considerado pela doutrina mexicana como motivador do avanço e do aperfeiçoamento do sistema eleitoral regido pelo Direito. A Constituição estabeleceu-o como órgão jurisdicional autônomo em matéria eleitoral, encarregado de garantir os atos e resoluções que se sujeitam ao princípio da legalidade.¹⁹

O Direito Eleitoral tem diversificado sua temática, permitindo o aperfeiçoamento das instituições e da própria vida política, como ocorre com as preocupações em torno da oposição e dos procedimentos eleitorais.

Juan Ferrando Badia, ao tratar dos procedimentos de eleição dos governantes, relaciona os procedimentos autocráticos, os procedimentos democráticos e os procedimentos mistos. O corpo eleitoral dá resposta à pergunta sobre quem governará. Para completar a exposição, ressalta os princípios, fundamentos e formas de sufrágio. O sufrágio é considerado como direito político que se efetiva pelas manifestações do cidadão em eleger, ser eleito e participar da organização e atividade do poder do Estado. O sufrágio, como expressão do poder eleitoral, tem por função a

¹⁸ COSTA PORTO, Walter. *Dicionário do voto*. São Paulo : Giordano, 1995.

¹⁹ EL TRIBUNAL Federal Electoral. México : o Tribunal, 1991; RUBIO CORREA, Marcial. *El sistema legislativo de la Constitución de 1993*. p. 165-176; PANIAGUA CORAZÃO, Valentín. *Sistema electoral*. Lima : Comisión Andina de Juristas. p. 219-235. *La Constitución de 1993 : análisis y comentarios*. Perú, 1994. (Lecturas sobre temas constitucionales; 10.); ROCA AGUILERA, Rolando. *El proceso electoral boliviano*. Corte Nacional Electoral; DUVERGER, Maurice, SARTORI, Giovanni. *Los sistemas electorales*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988. (Cuadernos de CAPEL; 27.)

seleção e nomeação das pessoas que vão exercer o poder no Estado. O caráter representativo da autoridade depende de sua designação. As eleições são técnicas ou procedimentos de seleção dos dirigentes políticos. Como outros, ao examinar a natureza do sufrágio, destaca: a concepção histórica ou medievalista, a concepção clássica, a concepção jurídica e a concepção personalista. Ao mesmo tempo, elenca as classes de sufrágio: sufrágio individual ou sufrágio corporativo; sufrágio facultativo e sufrágio obrigatório; sufrágio reforçado (plural, múltiplo e familiar); e sufrágio único e igual. Dentre outras modalidades de sufrágio, relaciona o sufrágio direto e o indireto; sufrágio direto de primeiro grau e o sufrágio indireto de segundo grau; o sufrágio uninominal e o sufrágio plurinominal. Como procedimentos da Democracia representativa, enumera o sufrágio restrito (com limitação proveniente da propriedade, da riqueza ou renda e da instrução) e o sufrágio universal.

O sufrágio universal admite limitação decorrente de sexo, idade, indignidade, raça e profissão.

As considerações ou bases jurídicas e os requisitos gerais e especiais do sufrágio assentam-se na universalidade, na igualdade, na obrigatoriedade e no fato de ele ser secreto. Dessa maneira, assegura-se a autonomia da comunidade política ou o autogoverno do povo.

Existem critérios que determinam a tipologia do sufrágio:

- a) extensão quantitativa (quem vota);
- b) exigibilidade (obrigatório ou não);
- c) formas de emissão (secreto ou público);
- d) sentido da representação; e
- e) grau de proximidade com o eleito (direto ou indireto).

Quanto à natureza do sufrágio, existem diversas explicações, sendo que algumas delas consideram-no direito-função. Entre as várias exposições, é o voto visto como: privilégio pessoal, estamento ou classe, de origem medievalista; há ainda a posição que considera o sufrágio como

atributo da cidadania, e a concepção personalista, que vê o seu fundamento na liberdade e na responsabilidade da pessoa. Nesse caso, tratar-se-ia de um direito pessoal de participar e de ser ouvido nas decisões políticas. Duguit, Carré de Malberg e Jellinek vêem-no como direito individual, ato de sujeito jurídico. É um direito que se transforma em função ou tem o sufrágio como elemento, o direito e a função.

A regulação do sufrágio é um dos temas significativos para o entendimento das eleições populares, quando tratam da evolução e da importância do Direito Eleitoral, que ganha, apesar de sua interdisciplina, crescimento e sistematização. É constituído pelo conjunto de normas que regulam o fenómeno do sufrágio como meio democrático para proceder à alternância do poder político.²⁰ A normatividade eleitoral engloba regras materiais que estabelecem direitos subjetivos, impõem obrigações e determinam os requisitos do mandato jurídico, que tem como finalidade a composição, de maneira direta, dos conflitos, que, no campo eleitoral, estão relacionados às votações ou sufrágios para eleger os titulares dos poderes públicos. As regras substanciais assinalam aqueles que têm as faculdades e aqueles que estão sujeitos ao dever jurídico, indicando a solução que se deve dar ao litígio eleitoral. Esses mandatos são dotados de regras que não compõem diretamente o conflito de interesses e são normas instrumentais.

A teoria apresenta como requisitos gerais do processo eleitoral: a cidadania, a idade e a inscrição ou alistamento nos padrões eleitorais.²¹

O Direito Eleitoral revelado pela doutrina, comentários e pareceres, ao lado da legislação eleitoral e da jurisprudência, destaca temas essenciais como: fontes do Direito Eleitoral; Justiça Eleitoral; direitos pré-eleitorais (alistabilidade, elegibilidade, propaganda eleitoral e partidos políticos); dever eleitoral; privilégio e garantias eleitorais; sistema eleitoral; Direito Eleitoral adjetivo; processo eleitoral na jurisdição de 1º grau

²⁰ CARNELUTTI, Francesco. *Sistema de Derecho Procesal Civil*. Tradução de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo. Buenos Aires : Orlando Cárdenas Ed., 1994. 4 v.

²¹ FERRANDO BADIA, Juan. *Estructura interna de la Constitución*. Valencia : Tirant lo Blanch, 1988. p. 199 e ss.

(alistamento); processo eleitoral na jurisdição de 1º grau (registro de candidatos); votação, segunda etapa do sufrágio; processo eleitoral na Justiça de 1º grau; apuração, terceira etapa do sufrágio; processo eleitoral na jurisdição de 2º grau (recorribilidade em matéria eleitoral); o processo eleitoral na jurisdição de 2º grau (hipóteses de recorribilidade); processo eleitoral na jurisdição de 2º grau (procedimento dos recursos); Direito Eleitoral penal; e processo eleitoral penal.

Paulo Bonavides, referindo-se à *Teoria da Oposição*, mostra que já no século XVIII, em 1736, Lord Bolingbroke desenvolveu na Inglaterra o tema “colocando governo e oposição em pé de igualdade política”. Demonstrou a necessidade de se considerar as forças oposicionistas integrantes do próprio sistema institucional, a saber, titulares de concepções alternativas de direção política igualmente legítimas.²²

As preocupações com a teoria da oposição política passam a integrar a temática eleitoral e constitucional no Brasil e no Direito Comparado. Entre nós, Monica Herman Salem Caggiano examina a formulação e desenvolvimento histórico do conceito de oposição, as formas de governo e oposição, o perfil da oposição, as condições de funcionamento, as formas de expressão e as estratégias de ação (os partidos políticos, os grupos e movimentos, instrumentos da Democracia semidireta, os *writs* constitucionais, a oposição e sua estrutura, o *shadow cabinet* (Inglaterra), e os tipos de oposição e sua expressividade. Além disso, examina os sistemas de governo e oposição (sistema parlamentarista e sistema presidencialista).²³

²² BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição* : a Democracia, o federalismo, a crise contemporânea. 2. ed. Fortaleza, 1987. p. 337-342; *id.* *A teoria da oposição e a força da oposição*; ANDRADE, Paes de. *História constitucional do Brasil*. 3. ed. São Paulo : Paz e Terra, 1991; *id.* *Ciência Política*. 6. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1986. p. 235-317; *id.* *Política e Constituição* : os caminhos da Democracia. Rio de Janeiro : Forense, 1985. p. 494 e ss.; *id.* *As alternativas do sistema partidário depois das eleições de novembro de 1974*; *id.* *A crise política brasileira*. 28. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1978. p. 51 e ss.: Direitos políticos e partidos políticos; ZAVASKI, Teori Albino. Direitos políticos : perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília : Senado Federal, v. 31, n. 123, p. 177 e ss., jul./set. 1994; HERNANDEZ BECERRA, Augusto. La elección popular de alcaldes. *Derecho Electoral*. Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 1988.

²³ CAGGIANO, Monica H. S. *Oposição na política* : propostas para uma rearquitetura da Democracia. São Paulo : Angelotti, 1995; LEITÃO, J. M. Silva. A oposição política no debate sobre o Estado contem-

A compreensão do significado e dos objetivos da legislação eleitoral está vinculada ao funcionamento da vida institucional democrática em conformidade com as disposições constitucionais. Da mesma maneira, ressalta-se a importância da legislação eleitoral no regime representativo em geral, cunhando-se a expressão Democracia representativa.

Na nomenclatura eleitoral, surgem as expressões *sistema representativo* e *regime eleitoral*, sendo que Salvador M. Dana Montaña as emprega de maneira diferenciada.

O sistema eleitoral é o conjunto de meios para realizar a idéia de representação no governo. O regime eleitoral é considerado como o sistema eleitoral positivo adotado ou institucionalizado.²⁴

Considera-se a lei eleitoral como típica lei orgânica fundamental, por seu conteúdo, quando trata da classificação das fontes do Direito objetivo. Para realizar essas pesquisas, parte-se da atividade da opinião pública, que se inicia com a determinação dos atos eleitorais necessários à vida institucional, conforme disposições constitucionais. É com essa compreensão que são estudados os conteúdos que deve conter a lei eleitoral. A legislação eleitoral, por meio do sufrágio, visa concretizar o sistema representativo e participativo. Existe íntima relação entre o sistema representativo e o regime eleitoral.

Os assuntos examinados na Teoria Geral do Direito Eleitoral e no Direito Eleitoral comparado são pertinentes à problemática eleitoral brasileira.

Fernando Whitaker da Cunha, em precioso trabalho, examinando o desenvolvimento do Direito Eleitoral brasileiro, destaca a importância do sufrágio universal utilizado pioneiramente por Mallet Du Pan (1749/1801) como uma das mais significativas criações políticas da Revolução Francesa.

porâneo. *Constituição e direito de oposição*. Coimbra : Almedina, 1987; LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando. *Minoría y oposición en el parlamentarismo* : una aproximación comparativa. Madrid : Congreso de los Diputados, 1991. Monografía, 20 Congreso de los Diputados.

²⁴ HERMENS, Ferdinand A. *La Democracia representativa*. Milão : Valsecchi, 1968; SCHEPIS, *Tratado I : sistemi elettorali*. Empoli : Caparrini, 1955; DANA MONTAÑA, Salvador M. *Significado y objetivos de la legislación electoral* : conforme a la Constitución nacional (1853-60). Argentina : Rawson : Chubut, 1973; *id.* *Teoría general del Estado* : derecho público general. Venezuela : Valencia, Universidad de Carabobo, 1963. cap. 4, p. 78.

Esse trabalho aponta-nos significativas transformações constitucionais e eleitorais ocorridas no Brasil desde a Constituição do Império (art. 92), de 1824.²⁵

Nesse compêndio de Direito, vamos mencionar diversos cursos, comentários, monografias e artigos sobre Direito Constitucional e Direito Eleitoral, alguns deles de autores clássicos.

O Direito Eleitoral no Brasil tem sido objeto de relativamente poucos trabalhos sistematizados sobre a matéria. Os livros de Fávila Ribeiro e Pinto Ferreira demonstram a importância desse ramo do Direito.

Fávila Ribeiro, em *Direito Eleitoral*, após destacar o conceito, o objeto, as fontes, as relações com as diferentes disciplinas jurídicas e a importância de seu estudo, relaciona os seguintes temas: poder representativo; organização eleitoral; Justiça Eleitoral; Ministério Público na jurisdição eleitoral; capacidade eleitoral; alistamento eleitoral; elegibilidade; partidos políticos; garantias eleitorais; propaganda eleitoral; atos preparatórios à votação; votação; apuração eleitoral; invalidade de atos eleitorais; recursos eleitorais; crimes eleitorais; processo penal e processo disciplinar no Direito Eleitoral;²⁶ e breve apreciação da Emenda Constitucional nº 25/85.

Pinto Ferreira, além de examinar os assuntos ora tratados em seu *Comentários à Constituição*, escreveu o *Código Eleitoral comentado e Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*.²⁷

²⁵ CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro : Renovar, 1990. p. 185-194: Desenvolvimento do Direito Eleitoral Brasileiro; *id.* Evolução do Direito Eleitoral Brasileiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 8., 1987, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre : Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, 1987; *id.* *Direito político brasileiro* : a estrutura constitucional. Rio de Janeiro : Forense, 1978. p. 99 e ss.; FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do Direito Constitucional moderno*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1971. t. 1: p. 226 e ss., p. 259 e ss., p. 317 e ss., p. 356 e ss., p. 374 e ss., p. 397 e ss., p. 405 e ss.; *id.* *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. São Paulo : Saraiva, 1975. 2 v., p. 633 e ss.; LIMA SOBRINHO, Barbosa (relator). *Sistemas eleitorais e partidos políticos* : estudos constitucionais. Rio de Janeiro : FGV, 1956; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Introdução à Ciência Política*. 5. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1978. p. 121 e ss.; CAVALCANTI, Themistocles, SILVA, Carlos Medeiros, LEAL, Victor Nunes. *Cinco estudos*. Rio de Janeiro : FGV, 1955. p. 21 e ss.: Os partidos políticos.

²⁶ RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro : Forense, 1976; *id. ibid.* 2. ed. 1986; *id. ibid.* 3. ed., 1988.

²⁷ FERREIRA, Pinto. *Manual prático de Direito Eleitoral*. São Paulo : Saraiva, 1973; *id.* *Código Eleitoral comentado*. Rio de Janeiro : Rio, 1976. (Legislação comentada.); *id.* *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo : Saraiva, 1991. p. 181-258; *id.* *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo : Saraiva, 1989. v.

Além dos constitucionalistas em seus trabalhos, vários autores têm tratado dos temas eleitorais, processuais eleitorais e de contencioso eleitoral, sob a forma judicial ou de Corte Eleitoral,²⁸ em manuais e comentários. Nesses tópicos, estudam a evolução do Direito Eleitoral brasileiro, com destaque para as fontes, conceitos, tratamento constitucional, legislação ordinária e recursos.²⁹

Na diversidade dos conteúdos que são examinados à luz do constitucionalismo e do Direito Eleitoral, na formulação de sua teoria geral, alguns temas são essenciais, como o conceito e a natureza jurídica da representação política, as formas de representação, os diversos modos de escrutínio, o mandato representativo e a função da representação no que toca às suas implicações com os partidos políticos.

1, arts. 1º-21, p. 276-372; *id.* *Código Eleitoral comentado*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1990; *id.* *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos* (Lei nº 682, de 21.7.71, atualizada pela Lei n. 8247, de 23.10.91). São Paulo : Saraiva, 1992.

²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo : Saraiva, 1990. v. 1: arts. 1º-43, p. 122-138; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10. ed. São Paulo : Malheiros, 1995. p. 333-391; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo : Saraiva, 1995. p. 236-244; *id.* *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1994. p. 48-49, 84-85, 132-135, 178-181; RIBEIRO, Fávila. *Comentários à Constituição brasileira*. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1991. v. 2: arts. 8º-36, p. 167-338; CRETELLA JÚNIOR, J. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro : Forense, 1989. v. 2: arts. 5º (LXVIII A LXXVII) a 17, p. 1088-1135; FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentários à Constituição de 1988*. Campinas, São Paulo : Julex, 1989. v. 1: arts. 1º-43, p. 325-361; SABOYA, Paulo. *Comentários à Constituição Federal*. Rio de Janeiro : Ed. Trabalhistas, 1990. v. 2: arts. 12-91, p. 1-43; *A Constituição do Brasil de 1988 : comparada com a Constituição de 1967 e comentada*. São Paulo : Price Waterhouse, 1989; RUSSOMANO, Rosah. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1984. p. 184 e ss.; *id.* *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo : Saraiva, 1972. p. 186 e ss.; *id.* *A mulher na Constituição brasileira e o sistema dos países americanos*. Porto Alegre, 1955; GOMES, Neto F. A. *Teoria e prática do Código Eleitoral vigente*. Rio, 1954; JORDÃO FILHO, Ângelo. *A eficiência da Justiça Eleitoral na realização da Democracia brasileira*. Recife, 1955; CORTE ELECTORAL. *Leys de Elecciones : República Oriental del Uruguay*, 1989; URUGUAY. *Corte Electoral. Instrucciones para las comisiones receptoras de votos : elecciones generales ordinarias*, nov. 1994.

²⁹ COSTA, Elcias Ferreira da. *Direito Eleitoral : legislação, doutrina e jurisprudência*. Rio de Janeiro : Forense, 1992; CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. 2. ed. rev. atual. São Paulo : Edipro, 1992; NOGUEIRA, José da Cunha. *Manual prático de Direito Eleitoral : jurisprudência, legislação, doutrina e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro : Forense, 1989; CITADINI, Antônio Roque. *Código Eleitoral anotado : Código Eleitoral (Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965) : texto consolidado, jurisprudência : lei das inelegibilidades (Lei Complementar n. 5, de 29 de abril de 1970) : texto consolidado : lei de transporte e alimentação (Lei n. 6091, de 15 de agosto de 1974) : lei das sublegendas (Decreto-Lei n. 1514, de 14 de abril de 1977)*. São Paulo : Max Limonad, 1985; COSTA, Antônio Tito. *Recursos em matéria eleitoral*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1968; *id.* *Recursos em matéria eleitoral*. 2. ed. São Paulo, 1986; *id.* *Recursos em matéria eleitoral*. 4. ed. rev. ampl. atual. São Paulo, 1992.

Os estudos de Direito Eleitoral não se esgotam nas análises das normas constitucionais e da legislação ordinária. Eles se desdobram sobre investigações em torno de suas relações com o regime político, os sistemas de governo, o financiamento dos partidos políticos, o comportamento eleitoral e os debates em torno de questões de Sociologia Política.

Salvador Valencia, dedicando-se à reforma política, relaciona a Democracia com o Direito Eleitoral, apontando os diversos momentos de sua evolução. Diz que o México, estando imerso em processo de reforma política, executava-a por modificações da Constituição e da legislação eleitoral. Na reforma de 1977, ao lado das transformações constitucionais, surgiu a Lei de Organizações Políticas e Processos Eleitorais (*Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* – LOPPE). As mudanças eleitorais ocorreram ao lado das reformas constitucionais dos anos de 1986, 1990, 1993 e 1994. Criou-se o *Tribunal de lo Contencioso Electoral* (TRICOEL), mas de fugaz existência. Em 1990, profissionalizaram-se as atividades eleitorais com a criação do Instituto Federal Eleitoral (Instituto Federal Electoral – IFE), de grande importância para o Tribunal Federal Electoral (TFE) e o Colégio Eleitoral. Essas alterações vieram seguidas de modificações sobre financiamento dos partidos, nova forma de distribuição dos deputados plurinominais no Senado, com representação de minoria, e um Tribunal Eleitoral autônomo. Os principais temas da reforma foram: regime de partidos, sistema eleitoral misto, nova composição do Senado, regime político do Distrito Federal, instituições eleitorais e Justiça Eleitoral.³⁰

O novo Código Eleitoral – *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* – foi considerado como instrumento para a nova fase do desenvolvimento da Democracia mexicana, mediante o que de-

³⁰ VALENCIA, Salvador. Reforma Política. *Problemas actuales del Derecho Constitucional* : estudios en homenaje a Jorge Carpizo. México : Universidad Nacional Autónoma de México, 1994. n. 61, p. 373. (Série G: Estudios doctrinales; 61); LANDA ARROYO, César. Derecho Electoral : aspectos jurídicos y técnicos. *Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú, n. 48, p. 171 e ss., dic. 1994.

nominam de renovação política eleitoral, depurando, sistematizando e atualizando a normalização eleitoral mexicana.³¹

Tal compreensão leva ao reconhecimento da existência de um tronco comum do Direito Eleitoral, que se subdivide em Direito Eleitoral material, substantivo e primário, e Direito Eleitoral instrumental, adjetivo, processual ou secundário.

O *Código Federal de Instituição e Procedimentos Eleitorais*, do México, que considera o orgânico como processual, ao tratar dos direitos e obrigações, preceitua: votar nas eleições constitui direito e obrigação do cidadão para compor os órgãos do Estado, por meio da eleição popular.

Jorge Carpizo, ao falar sobre a reforma política no México, ressalta suas finalidades:

- a) que o sistema político mexicano não caminha para a desestabilização, abrindo para ele soluções que canalizem as inquietações políticas e sociais;
- b) reforçar o sistema político ante a crise econômica;
- c) ampliar a representação nacional, permitindo que as forças minoritárias estejam devidamente representadas na Câmara dos Deputados, nos Congressos locais e nos municípios com cerca de 300 mil habitantes, garantindo-se a manifestação plural das idéias;
- d) propiciar a tolerância entre os diversos setores e correntes de pensamento;
- e) manter a legitimidade da representação política e conservar o controle que o governo tem sobre as classes da sociedade;
- f) promover maior participação dos cidadãos na atividade política;
- g) fortalecer o Poder Legislativo e lograr que exerça suas funções de controle do Executivo;
- h) conseguir que o governo tenha interlocutores válidos representando as diversas forças sociais do país;

³¹ FLORES GARCIA, Fernando. Anotaciones acerca del Derecho Electoral mexicano. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Universidad Nacional Autónoma de México, t. 43, n. 18-190, p. 25 e ss., mayo/ago. 1993; *id.* En torno al Derecho Electoral mexicano : ensayo de sociología jurídica y política. t. 43, *op. cit.*, p. 129; *id.* Los recursos en materia electoral : informe de actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. México, 1988.

i) reforçar e ampliar a unidade social por meio de melhor captação da pluralidade da representação popular.³²

A temática eleitoral no Direito Comparado vem apreciando as principais experiências políticas latino-americanas, com destaque para os processos eleitorais com indicativos sobre governabilidade, Democracia e governos locais, em relação às reformas eleitorais.

O novo ciclo eleitoral na América Latina, os resultados das eleições mais recentes e suas influências e perspectivas para o futuro são destacados, tendo em vista os processos ocorridos no Equador (1992); Bolívia, Paraguai, Honduras, Venezuela e Chile (1993); Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Colômbia, México, Brasil e Uruguai (1994); Argentina, Peru e Guatemala (1995); e Nicarágua (fevereiro de 1996).

Esse ciclo eleitoral foi muito importante para consolidar a Democracia na América Latina, ao mesmo tempo em que propiciou discussões sobre temas constitucionais, políticos, eleitorais e econômicos. O retorno à Democracia em praticamente todos os Estados da América Latina, com várias eleições, não deixou de apontar alguns questionamentos: baixa participação política, crise de confiança em políticos tradicionais, desencanto político, avaliação negativa dos políticos e das instituições políticas, desconfiança global a respeito da eficácia da ação política, e descrédito dos sistemas partidários. Essas reflexões levam ao conhecimento do alcance e profundidade institucional e política das mudanças eleitorais.

Nos processos eleitorais e nos partidos políticos, quanto às tendências e perspectivas na década de 90, ao lado do desgaste político surgem relações entre as alterações eleitorais e econômicas. Os pronunciamentos sobre o modelo econômico predominante na América Latina ressurgem por via das referências à substituição de importação, mercado interno, forte intervenção na economia, inflação e desemprego. Novo modelo econômico faz a opção por economia de mercado, aberta ao exterior

³² CARPIZO, Jorge. La reforma política mexicana de 1977. *Anuario jurídico*, 6. México, 1979. p. 47-48.
LANDA ARROJO, César. Derecho Electoral : aspectos jurídicos y técnicos. *Derecho*. Pontificia Universidad Católica del Perú, n. 48, p. 171, dic. 1994.

por meio da globalização, desde que se respeitem certas regras de disciplina macroeconômica em que o Estado cumpra papel menos importante. Essas reformas passam pelo chamado *Consenso de Washington* (WILLIAMSON, 1993), referindo-se às reformas sugeridas aos Estados da América Latina. Esses entendimentos levam a versões mais conservadoras e ortodoxas das reformas neoliberais.

Os partidos políticos normalmente não atendem às mudanças socio-políticas, ou mesmo as compreendem, pelo que se fala em um *paroquialismo partidário* (ECHEGARAY, 1993). Os partidos políticos distanciam-se não somente das mudanças econômicas e sociais, mas também das alterações que seriam necessárias quanto ao fazer política, nas relações entre sociedade civil e Estado. O papel do Estado tem repercussão direta nos partidos, como organizações mediadoras entre sociedade e Estado.

Sartori (1969), referindo-se aos partidos, dizia que uma verdadeira *Sociologia Política* reclamava exploração simultânea de como os partidos estão condicionados pela sociedade e como a sociedade está condicionada pelo sistema de partidos.³³

O Direito Eleitoral não pode ficar indiferente à desigualdade social da América Latina, devido à impossibilidade de consolidar a Democracia em sociedades marcadas por grandes desníveis que afetam a governabilidade.

A Comissão Trilateral publicou informe intitulado *A governabilidade da Democracia*, no qual constata a incapacidade dos governos de satisfazerem a um conjunto crescente de demandas, como consequência de uma participação política ampliada que se caracteriza pela ausência de respostas ao eleitorado.³⁴

As preocupações sobre os efeitos da lei eleitoral no sistema político e de partidos têm sido, ultimamente, uma constante, chegando Giuseppe

³³ STURLESE, Laura. Los efectos de la nueva ley electoral en el sistema político y de partidos en Italia. *Problemas actuales del Derecho Constitucional. Op. cit.*, p. 359 e ss.; LASSALE, J. P. Les partis politiques aux États-Unis. (*Coll. Que sais-je?*). PUF, 1987; *id.* Les "élections intermédiaires" de 1986 aux États-Unis. *Revue du Droit Public et de la Science Politique et a L'étranger*. Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, n. 6, p. 1517 e ss., nov./dic. 1987.

³⁴ SARTORI, Giovanni. From the Sociology of politics to political Sociology. In: LIPSET, S. M. (Ed.) : *Politics and the Social Sciences*. New York, 1969.

Maranini a dizer que o sistema eleitoral era a causa mais importante da funcionalidade de uma forma de governo.

O constitucionalista italiano, estudioso dos sistemas anglo-saxões e do sistema eleitoral inglês (majoritário e de um só turno), ressalta o seu bom desempenho. No que se refere ao sistema eleitoral francês, majoritário e de dois turnos, entende-o como prejudicial ao sistema parlamentar de governo. Adotou-se na Itália, para a Câmara dos Deputados, o sistema de representação proporcional com insignificante correção do método *D' Hondt*, enquanto que para o Senado consagrou-se o sistema de representação uninominal de maioria do tipo absoluta, e não relativa.

Com o correr do tempo, os efeitos do sistema proporcional foram negativos, desde que logrou desagregar os partidos políticos mais importantes, proporcionando a maioria absoluta da Democracia Cristã. No período imediato à Segunda Guerra Mundial, sob a liderança de Alcide Gaspari, conseguiu-se realizar governo de tipo inglês. Ocorreu o fracionamento das forças políticas, levando ao nascimento de menos partidos, com o surgimento de governo de coligação, com a participação desses pequenos partidos na formação dos governos, desde que passaram a ser a balança, exercendo peso extremamente superior ao que tinham realmente. Surge o neologismo *partitocrazia* (partidocracia) para caracterizar e indicar a natureza negativa dos partidos, enquanto causa natural do consenso dos eleitores ou uma espécie de degeneração dos mesmos.³⁵

Os partidos políticos têm relevante papel na defesa da Constituição, desde que estabelecem limites, ou não, à criação dos partidos, inclusive no que toca às suas atividades. A constitucionalização dos partidos políticos consiste não apenas no reconhecimento e regulação jurídica de algumas de suas funções. Trata-se da consagração dos mesmos como instituições de garantia institucional. Determinadas Constituições exigem deles o respeito à Constituição e à lei. A defesa da Constituição tem significado amplo e efetiva-se pelo combate a medidas contrárias ao Texto Fundamental

³⁵ Perfiles latinoamericanos : elecciones y procesos políticos en América Latina. *Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*. México, v. 3, n. 5, dez. 1994; *La voz de los votos* : un análisis crítico de las elecciones de 1994. In: PÉREZ FERNÁNDEZ, G. et al. (Coord.). *Las Ciencias Sociales*. México : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, mayo 1995.

e às garantias da permanência da ordem constitucional subjacente, mediante defesa perante certas mudanças. A defesa da Constituição visa assegurar e conferir a permanência e a imutabilidade dos princípios de ordem constitucional.

Tema que tem sido examinado é o do controle judicial dos partidos, por meio da suspensão e dissolução de associações e partidos. A dissolução dos partidos penalmente ilícitos pode gerar graves problemas políticos. O partido com organização não democrática pode não ser partido penalmente ilícito, nem tão pouco uma agremiação cujas atividades sejam contrárias aos princípios democráticos, desde que não ocorra a utilização de meios violentos.

É difícil que se proceda à dissolução de um partido por ser sua organização contrária aos princípios democráticos. A Lei Fundamental de Bonn, modelo de defesa constitucional frente aos partidos, entende que a falta de democracia interna nos mesmos não é base para sua proibição pelo Tribunal Constitucional. A doutrina considera que o mandamento constitucional de democracia interna dos partidos não pode beneficiar-se da mais absoluta impunidade. A submissão dos atos dos partidos a certa forma de controle é estabelecida nas Constituições.³⁶

Os temas de participação política, opinião pública, comportamento político dos cidadãos, identidade partidária e dos candidatos têm sido, também, alguns dos grandes assuntos da decisão eleitoral. As diferenças das escolhas e seus motivos têm importância crescente nas pesquisas eleitorais. Novos métodos e bases teóricas são utilizados para os estudos, objetivando investigar o comportamento eleitoral das pessoas; daí o interesse para saber quais os elementos que contribuem para a definição do voto: a imagem dos candidatos e dos partidos; os temas de uma eleição e os graus de vinculação dos eleitores com os partidos.³⁷ O desenvolvimento desse tipo de investigação leva ao exa-

³⁶ PARDO, Ignacio de Otto. *Defensa de la Constitución y partidos políticos*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1985. (Colección Estudios Constitucionales).

³⁷ KEY, V. O. A theory of critical elections. *Journal of Politics*, v. 17, 1955; CAMPBELL, Angus, GURIN, Gerald, MILLER, Warren. *The voter decides*. Evanston Poterson (Ed.), 1954; NIE, Norman, VERBA,

me das identidades partidistas e de sua influência no voto. Métodos matemáticos e estatísticos são empregados.

Democracia, voto, eleições, governabilidade³⁸ e crise democrático-representativa são temas que surgem desde as teorias clássicas, apresentando o princípio do voto como básico para seu funcionamento, seja para eleger governantes ou celebrar acordos. A teoria da *rational choice* sustenta que os votantes acabam usando cálculos racionais, baseados em seu interesse. Os candidatos e os grandes temas das eleições transformam-se em idéia fundamental para a Democracia, desde que os eleitores deveriam ser pessoas constantemente informadas sobre esses assuntos. Quanto às preferências partidárias, muitas indagações; nota-se que nem sempre os eleitores estão informados na oportunidade de votar. Vários deles desconhecem as grandes propostas das eleições e inclusive os próprios candidatos. Concluiu-se daí que os temas das eleições não eram os determinantes do voto.

A identidade com os partidos era mais importante, pelo que as pessoas acham ser mais fácil seguir os indicativos, em conformidade com o marco ideológico que dão aos partidos. As preferências eram mais importantes que os temas e os candidatos, desde que a imagem dos candidatos é a segunda determinante do voto. A identidade partidária, a imagem dos candidatos e os grandes temas têm pesos distintos na determinação do

Sidney Petrocik. *The changing American voter*. Cambridge : Harvard University Press, 1979; FIORINA, Morris. *Retrospective voting in american national elections*. New Haven : Yale University Press, 1981. MACDONALD, Elaine, LISTAUGH, Olga, RABINOWITZ, George. Issues and party support in multiparty systems. In: *American Political Science Review*, v. 85, 1991; BRADLEY, Richardson. European party loyalties revisited. *American Political Science Review*, v. 85, 1991; PHILIP, Converse. *Political representation in France*. Harvard University Press, 1986.

³⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade* : ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo : Saraiva, 1995; *id.* *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo : Saraiva, 1995; DUSO, Giuseppe. Constitution et représentation : le problème de l'unité politique en 178 et l'invention de la Constitution. In: TROPER, Michel, JAUME, Lucien (Dir.). Paris : LGDJ : Bruylant, 1994. p. 263 e ss.; OLIET PALA, Alberto. Los principios de identidad y representación : reflexión previa en torno a sus aspectos ideológicos. *Revista de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia*. Madrid, n. 23, p. 111-133, 1986; TORRES DEL MORAL, Antônio. Crisis del mandato representativo en el estado de partidos. *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 14, 1982; *id.* Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, n. 203, set./out. 1975; PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. California : University of California Press, 1972; PIZZORNO, A. *Il sistema pluralista di rappresentanza*. In: BERGER, Suzanne (Dir.). *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*. Cambridge, 1981.

voto, de acordo com o tipo de eleição. Nas eleições presidenciais ou gerais, esses três elementos podem determinar o voto de maneira distinta das eleições locais.

Os debates sobre identidades partidárias procuram alcançar o peso real que elas têm sobre a decisão eleitoral das pessoas. Existem pessoas que não se identificam com qualquer partido. Existem os que participam, mas não se identificam, e os que não participam e não se identificam.³⁹

A compreensão do Direito Eleitoral não pode ser isolada da análise dos sistemas políticos, que por sua vez estão vinculados ao sistema eleitoral e ao sistema de partidos políticos.

Olivier Passelecq,⁴⁰ ao tratar dos modos de escrutínio e sistemas eleitorais, afirma que não podemos dissociar o estudo de determinado regime político daquilo que seja seu sistema eleitoral. O funcionamento das instituições depende, com efeito, essencialmente do modo de escrutínio seguido para designação dos representantes ou dos governantes.

Faz algumas indagações como: em que se transformaria o regime britânico se o escrutínio uninominal majoritário fosse substituído pela representação proporcional? Que seria do regime alemão ou do *double vote*? Qual seria a evolução da Quinta República francesa se fosse adotado o sistema proporcional em lugar do escrutínio majoritário de dois turnos?

Considera que na Grã-Bretanha, Alemanha ou França, bem como em todas as outras Democracias, o sistema eleitoral é, com o sistema institucional, um dos pilares sobre os quais repousa todo sistema político. Com esse entendimento, acompanhado de textos, analisa os elementos necessários ao melhor conhecimento e compreensão dos sistemas eleitorais: as

³⁹ LÓPEZ MONTIEL, Gustavo. Identidad partidaria. Candidatos y grandes temas en la decisión electoral : estudios políticos. *Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública*. México, n. 5, p. 75, oct./dic. 1994.

⁴⁰ PASSELECQ, Olivier. Modes de scrutin et systèmes électoraux I. Elections, modes de scrutin, systèmes électoraux II. Expériences françaises III. Comparaisons internationales (Belgica, Alemanha, Itália, Estados Unidos, Japão, Israel). *Droit Constitutionnel et institutions politiques* : documents d'études. Paris : La Documentation Française, n. 1.05, 1995; LE GALL, Gérard. Le nouvel ordre électoral. *Revue Politique et Parlementaire*, Paris : RPP, p. 1-31, juil./août. 1981.

definições, as explicações, os comentários, os exemplos práticos, as referências históricas e a utilização de comparações internacionais.

Constata a multiplicidade de fórmulas possíveis, desde que a imaginação em matéria eleitoral é infinita, apesar de dois grandes modelos dominarem atualmente: o escrutínio majoritário e a representação proporcional. Entretanto, todas as combinações, mecanismos e cálculos foram praticados depois que o sufrágio universal foi desenvolvido. Reconhece que não existe sistema eleitoral perfeito.

A eleição ou a operação eleitoral pode ser definida como o conjunto de procedimentos e atos jurídicos que visam, principalmente, a designação dos governantes pelos governados. Ela se integra em domínio bem particular do Direito Político: o Direito Eleitoral, constituído pelo conjunto de regras destinadas a definir a qualidade de cidadão, a diferenciar os diversos tipos de eleições e a regulamentar o desenvolvimento do escrutínio. Essas regras variam no espaço e no tempo, desde que são reflexo da natureza profunda dos regimes políticos que as aplicam. A operação eleitoral pode ser considerada como resultante de uma série de compromissos entre as forças e as ideologias que se opõem, em conformidade com uma perspectiva imediata ou por razões de princípios. O Direito Eleitoral registra, por meio de sua legislação, os mecanismos e os termos utilizados na solução desses compromissos.

A eleição, atualmente, na quase totalidade de sua esfera jurídica, é considerada como o único modo de legitimar o poder. As teorias estão essencialmente polarizadas sobre a idéia da fidelidade na representação. O sistema eleitoral deve permitir que os governantes sejam a imagem fiel dos governados, assegurando a natureza profundamente democrática do regime. Nessa perspectiva, os sistemas eleitorais têm importância capital. Pela sua influência, torna-se possível modificar o funcionamento das instituições políticas, favorecendo tal ou qual categoria social, as nuances de certa opinião ou uma determinada forma de governo. Nos debates eleito-

rais, entende-se igualmente que, para a concepção democrática de qualquer sistema eleitoral, o problema da igualdade na representação constitui o cerne dos debates políticos relativos aos sistemas eleitorais.

A eleição-representação está ligada à pluralidade de opiniões, as quais deve-se salvaguardar. É nesse sentido que se diz que só um sistema eleitoral que assegure essa pluralidade de opiniões é garantia de liberdade aos cidadãos.⁴¹

O corpo eleitoral manifesta, por via da eleição, seu assentimento a certa candidatura. É uma de suas funções, sendo que o referendo é outra das tarefas por meio da qual dá seu consentimento a uma lei votada pela legislatura. O poder de sufrágio realiza-se pelo assentimento e pela confiança, sendo ele representado pelo corpo eleitoral. A teoria do poder de sufrágio, por meio do corpo eleitoral, manifesta-se por meio de funções que lhe são estabelecidas pela Constituição. Esse entendimento está em Ortolan e nos autores da primeira metade do século XIX. Posteriormente, Maurice Hauriou⁴² deu à teoria do poder de sufrágio forma sistemática, seguida de aprofundamento doutrinário. A extensão progressiva do poder de sufrágio ocorreu após o fim do século XVIII, dentro do Direito Constitucional clássico, constatando-se a ampliação do sufrágio universal para homens e mulheres. Procede-se, em diversos Estados, ao sufrágio universal: na França (1793); na Grã-Bretanha, onde, desde 1832, o sistema de reformas parciais é progressivo e contínuo; nos Estados Unidos, onde o Direito Eleitoral, em princípio, é da competência dos estados federados. A partir de 1787, a situação igualitária pouco a pouco evolui. Com a abolição da escravatura em 1865 e a Emenda XIII, o sufrágio ainda permanece restritivo. O sistema dos *poll-taxes* foi definitivamente suprimido pela XXIV Emenda, em 1964. Certos estados da Federação exigiam residência prolongada (dois anos). Pela Lei Federal, de 6 de agosto de 1965, alguns estados da Federação estabeleceram o exame de instrução (*the literacy test*).

⁴¹ COTTERET, Jean-Marie, EMERI, Claude. *Les systèmes électoraux*. 6. ed. Paris : PUF, 1994. (Coll. *Que sais-jes?*).

⁴² HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris : Sirey, 1929.

Os anglo-americanos foram os primeiros a reconhecer o sufrágio feminino. Nos Estados Unidos, o estado de Wyoming, em 1869, garantiu o direito de voto às mulheres, situação generalizada pela XIX Emenda, de 1920. O movimento de ampliação dos direitos políticos das mulheres foi aumentando: Dinamarca (1915); Grã-Bretanha (1918); URSS (1918); Alemanha (1919); Espanha (1931); França (1944); Itália (1945); Bélgica (1948); Suíça e Andorra (1971); Saint-Marin (1974); e Liechtenstein (1984).⁴³

A maioria eleitoral foi fixada em 18 anos: Grã-Bretanha, após 1969; Alemanha Federal, Luxemburgo, Países Baixos, depois de 1970; Irlanda (1972); França (1974); Itália (1975); Estados Unidos (XXVI Emenda, de 1971); URSS (art. 96 da Constituição de 1977); China (art. 27 da Constituição de 1975).

Algumas categorias de pessoas são excluídas do poder de sufrágio em razão da idade, da nacionalidade e do comportamento. A maioria eleitoral é uma espécie de restrição natural, normalmente podendo coincidir com a maioria civil ou penal. Na França, com a Lei de 5 de julho de 1974, fixou-se a maioria civil, penal e eleitoral em 18 anos.

Vários debates têm levantado a questão da nacionalidade estrangeira desde que, em geral, o direito de votar nas eleições é reservado apenas aos nacionais.⁴⁴

A privação do direito de votar pode assentar-se no comportamento indigno e irresponsável. Ocorre o impedimento quando a pessoa é condenada por crimes ou certos delitos do direito comum. É excluído temporariamente do corpo eleitoral.

Os diferentes tipos de eleição têm significação para o Direito Eleitoral. As eleições políticas apresentam certas particularidades ressaltadas pela doutrina: eleições nacionais que podem ocorrer globalmente em todo o espaço estatal ou as que aparecem em certas frações do território do Estado.

⁴³ SINEAU, V. M. Les femmes et la politique. *RFSP*, 1976; ARDANT, Philippe. Les exclus. *Pouvoirs*, n. 8.

⁴⁴ RUZÉ, V. D. *Les droits publics et politiques du travailleur étranger* : soc. fr. pour le Droit International. Clermont-Ferrand, 1979; TURPIN, Dominique. Le statut constitutionnel de l'étranger. *Les Petits Affiches*, n. 15, mars 1991.

Não apenas no Brasil surgem as questões das desigualdades da representação, desde que a definição das circunstâncias não é fácil. Certas situações devem levar em conta os quadros geográficos e administrativos preexistentes. É difícil reagrupar artificialmente populações que, sociologicamente, não têm formação comum.

As eleições locais se desenvolvem em um quadro restrito, onde os candidatos estão próximos de seus eleitores.

O conceito de sufrágio é um dos mais lembrados no Direito Eleitoral, como base da organização do poder no Estado. Configura-se como o direito político que têm os membros do povo do Estado de participar do poder como eleitores e eleitos. É o direito de tomar parte do corpo eleitoral, por meio do sufrágio, na organização do poder. Seu conteúdo não se esgota com a designação dos representantes; compreende também os processos das formas semidiretas de Democracia que consagram a intervenção do corpo eleitoral na formulação de decisões políticas, jurídicas e administrativas do poder no Estado.

Essa faculdade de ser eleitor e eleito, juridicamente tem categoria de Direito Público subjetivo de natureza política. Própria dos membros ativos do povo no Estado, enquanto atividade, exterioriza ato político que se materializa no poder eleitoral.

Distingue-se sufrágio de voto: enquanto o segundo é uma determinação da vontade, compreende outras espécies além do sufrágio político, o outro é, de fato, o seu exercício; o cumprimento da atividade eleitoral compreende a ação de emitir o voto, configurado no ato político e resultante do direito político.

A distinção entre sufrágio direto e sufrágio indireto, que ocorre quando os eleitores são chamados a escolher os governantes, pode ser feita direta ou indiretamente. No primeiro caso, escolhem imediatamente seus representantes; ao passo que, na segunda hipótese, designam seus delegados, eleitores de segundo grau ou grandes eleitores.

Na sistemática eleitoral francesa, os referendos são muito utilizados. Os procedimentos referendários distinguem-se, habitualmente, na prática francesa, do plebiscito, considerado como acordo que visa manter alguém no poder. Os referendos podem ser de duas categorias: referendo constitucional e referendo legislativo.

O voto, na sua teoria geral, está ligado, nas Democracias ocidentais, às eleições disputadas, pelo que deve ser livre. Outra característica do mesmo é a liberdade de votar, que é garantida quando este é secreto. É uma característica indispensável para a plena utilização democrática.⁴⁵

Para a efetividade do processo eleitoral são necessárias as precauções contra o abuso da propaganda e as fraudes que viciam a sinceridade da consulta.

Evitar as fraudes eleitorais dá dignidade ao processo de escolha, daí a importância das precauções eleitorais, que se efetivam por medidas concretas que impedem deturpações na operação do voto.

Os modos de manifestação eleitoral apresentam-se sob as formas do escrutínio majoritário e da representação proporcional. O escrutínio majoritário é a maneira pela qual os candidatos mais votados são eleitos. A representação proporcional ocorre quando as listas de candidatos atribuem um número de cadeiras proporcional aos sufrágios obtidos. Nos escrutínios majoritários, importa distinguir, em primeiro lugar, o número dos candidatos a serem eleitos; um segundo elemento é o número de turnos de escrutínios necessários para que os candidatos possam ser proclamados eleitos. Se existe apenas uma fase a ser vencida na circunscrição, o escrutínio é uninominal. Se a circunscrição atribui outras fases, o escrutínio é plurinominal. O escrutínio plurinominal é aquele no qual os candidatos apresentam-se individualmente, obtendo a eleição aqueles que estão na melhor colocação. O escrutínio majoritário de lista consagra os candidatos reagrupados em lista.

⁴⁵ BÉCET, V. J. M., COLARD, D. Faut-il introduire en France le vote obligatoire? *RDP*, 1973; ROY, V. M. R. La lutte contre la fraude électorale : la loi du 30 décembre 1988. *AJDA*, 1989.

As diferentes modalidades de escrutínio majoritário (uninominal, plurinominal ou de lista) são compatíveis com a organização de um ou de vários turnos de escrutínio. No escrutínio majoritário em um turno, a proclamação da eleição se dará a favor do ou dos candidatos que estiverem nos primeiros lugares, qualquer que seja a porcentagem dos sufrágios obtidos. A maioria relativa é suficiente para a eleição. Nos vários turnos de escrutínio previstos, condições especiais de maioria são necessárias para que a eleição possa ser obtida no primeiro turno e eventualmente nos turnos seguintes. A hipótese mais freqüente é a do escrutínio em dois turnos, onde a maioria absoluta dos sufrágios expressos é requisito para que um candidato ou uma lista seja eleita no primeiro turno. Quando a pessoa não obtém essa condição de maioria, há a *ballottage*, que significa um segundo turno de escrutínio, que é organizado de maneira tal que o candidato ou a lista chega em melhor colocação, qualquer que seja o percentual dos votos obtidos.

A representação proporcional consagra modo de escrutínio mais simples que o majoritário. Seu princípio de funcionamento não ocorre em conformidade com a repartição de cadeiras, em função do percentual de sufrágios obtidos. Apenas, entretanto, o sistema de representação proporcional integral apresenta vantagens e o rigor da simplicidade.

Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de sufrágios expressos pelo número de vagas.

No sistema de representação proporcional aproximado, que é freqüentemente empregado, as vagas estão repartidas pelas diversas circunscrições.

No voto preferencial, utilizado notadamente na Itália, aos eleitores é permitido serem determinados, por eles próprios, os candidatos eleitos em cada lista.

Nos escrutínios majoritários, distinguem-se o sistema de um turno e o de dois turnos. Esses mecanismos eleitorais têm várias conseqüências políticas. No escrutínio uninominal de um turno, consagrado no sistema

inglês, nos Estados Unidos e em outros países anglo-saxônicos, no quadro das pequenas circunscrições, ocorre uma só oferta. A doutrina dedica-se à análise das vantagens desses sistemas, destacando ou não sua simplicidade. O sistema majoritário de um turno está ligado, geralmente, ao bipartidarismo. Ele reforça e perpetua os partidos maiores, eliminando os pequenos partidos, pelo menos no seio do plano parlamentar. O turno único dificulta as alianças eleitorais.

O escrutínio uninominal de dois turnos, praticado na França na III República, voltou a ser aplicado de 1958 a 1985 pela V República, vindo a ser suspenso em julho de 1985 e restabelecido em julho de 1986.

Visa este escrutínio declarar eleito o candidato que obtém, no primeiro turno, a maioria absoluta dos sufrágios expressos, sendo que no segundo turno é vitorioso o candidato que obtém maioria simples.

Os sistemas mistos possibilitam a combinação do escrutínio majoritário com a representação proporcional. Visam evitar os inconvenientes de um ou outro sistema. Surgem, daí, três grandes tendências: os sistemas mistos de dominação majoritária, os de dominação proporcional e os que promovem os equilíbrios.

Os sistemas eleitorais têm grande vinculação com o sistema partidário. A influência dos modos de escrutínio sobre os sistemas de partido geram várias controvérsias, merecendo especial destaque as análises de Maurice Duverger formuladas em 1950.⁴⁶ No que se refere aos efeitos do escrutínio proporcional sobre os sistemas de partidos, ele dificulta o bipartidarismo. Normalmente coincide com o multipartidismo. Em países como a Irlanda, Suécia e Noruega, encontramos de 4 a 5 partidos. Em lugares como os Países Baixos, Dinamarca, Suíça, França, Alemanha e Itália, de 6 a 10. Na Alemanha de Weimar, na Checoslováquia e na Espanha republicana, mais de 10 partidos.

⁴⁶ DUVERGER, Maurice. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris : Armand Colin, 1950; *id.* *Les partis politiques*. Paris : Armand Colin, 1951; Influencia de los sistemas electorales en la vida política. In: *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Ariel, 1992; PANEBIANCO, A. Modelos de partido. Alianza, 1990; RAE, D. *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. CITEP, 1977; RAE, D., RAMIREZ, V. *El sistema electoral español*. McGraw-Hill, 1993.

A tendência à multiplicação de partidos no conjunto, dentro da sistemática da representação proporcional, inicialmente não ocorre. Preserva-se intacta a estrutura dos partidos existentes no momento de seu aparecimento. O poder de amotinação surge em esquemas que traduzem as divisões do grande partido em outros. A multiplicidade manifesta-se menos pela divisão dos partidos antigos do que pela criação de partidos novos.

Em certos lugares ocorre a estabilização dos partidos tradicionais, como nos Países Baixos, na Suíça e na Bélgica, como resultado direto da representação proporcional.

Os sistemas eleitorais influenciam os sistemas políticos por intermédio de ação direta e indireta (sistema eleitoral, sistema de partidos políticos e sistema político). Os sistemas políticos têm intensa vinculação com os sistemas eleitorais e partidários, tendo em vista as forças que os mantêm ou modificam. O sistema de partidos políticos é tema essencial ao debate.

A expressão *Estado de Partidos* decorre do significado que esse fenômeno atingiu na estrutura geral do Estado, em decorrência do aparecimento dos partidos políticos. Tanto a *Teoria do Estado* quanto o *Direito Constitucional* devem responder a vários aspectos dessa inter-relação. Existe íntima relação entre os parlamentares, os homens de governo e as diretrizes dos partidos. Muitas vezes as decisões políticas mais relevantes nem sempre são tomadas no Parlamento ou no governo, mas nas comissões executivas dos partidos. Heinrich Triepel, em 1928, dizia que os partidos eram fenômeno extraconstitucional cujas decisões não são vinculantes, do ponto de vista jurídico, desde que correspondem a um corpo social estranho ao organismo estatal. O termo *Legalização dos Partidos* não se generalizou até os anos trinta do século atual. Deve-se a Triepel a expressão *Legalisierung der Parteien*, que adquiriu pronta aceitação na literatura jurídico-política. Da hostilidade por parte do Estado passou-se paulatinamente ao reconhecimento dos mesmos. O processo consuma-se com o

Direito Constitucional do segundo pós-guerra, em que os partidos converteram-se em integrantes da ordem constitucional. Nesse sentido, recorda-se o art. 49 da Constituição italiana de 1947, o art. 21 da Lei Fundamental de Bonn, o art. 4º da Constituição francesa de 1958 e o art. 6º da Constituição espanhola de 1978.⁴⁷

A constitucionalização dos partidos políticos vem acompanhada da denominação *Estado de Partidos*, em decorrência da consolidação dos primeiros partidos, acompanhada da progressiva extensão do direito de sufrágio. Esse conceito político-constitucional produziu profundas mudanças políticas. A *Teoria das Constituições* ingressou também na idéia sobre o *Estado de Partidos* já no período de Weimar, sendo o tema abordado por Thomas, Kelsen e Radbruch,⁴⁸ bem como por Ostrogorski, Robert Michels e Max Weber.

A consagração jurídico-constitucional dos partidos facilitou a solução de vários problemas institucionais e políticos. É nesse sentido que Kelsen afirma que a inserção constitucional dos partidos políticos cria a possibilidade de democratizar a vontade coletiva dentro de sua esfera.

Essa teorização aproxima-se, também, dos estudos do significado constitucional da representação política.⁴⁹

A dinâmica dos sistemas políticos está ligada ao sistema eleitoral na medida em que ele determina a designação e escolha dos atores políticos.

⁴⁷ VEGA GARCIA, Pedro de. Estado social y estado de partidos : la problemática de la legitimidad : *ius et veritas*. *Revista de Estudiantes de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, v. 5, n. 8, p. 133 e ss., 1994.

⁴⁸ CERRONI, Umberto. *Teoria del partito politico*. Roma, 1979; GARCIA PELAYO, Manuel. *El estado de partidos*. Madrid, 1986; KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la Democracia*. Barcelona, 1934; MICHELS, Robert. *Les partis politiques*. Paris, 1919; OSTROGORSKI, M. *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1963; BLANCO VALDÉS, R. L. *Los partidos políticos*. Madrid : Tecnos, 1990. (Temas Clave de la Constitución Española); VIRGA, Pietro. *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Milano, 1948.

⁴⁹ TORRES MORAL, A. del. Crisis del mandato representativo en el estado de partidos. *Revista de Derecho Político*, Madrid, n. 14, 1982; FERNÁNDEZ DE CARVAJAL, R. *La representación pública en la actualidad*. Murcia, 1970; DUVERGER, Maurice. *Esquisse d'une théorie de la représentation politique*. *L'évolution de Droit Public : études en l'honneur d'Achille Mestre*. Sirey, 1956; VEGA, Pedro de. Significado constitucional de la representación política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, n. 44, p. 25 e ss., mar./abr. 1985; ROSSANO, C. *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*. Nápoles, 1927.

No sistema pluralista, a presença ou ausência de uma maioria governante permite a participação dos partidos de oposição, condição essencial ao sistema eleitoral.

Do ponto de vista da natureza dos sistemas políticos, destacam-se as correlações que existem entre a natureza dos sistemas de partidos e os respectivos regimes políticos. No que se refere à ação dos sistemas eleitorais sobre os sistemas políticos, surgem situações como:⁵⁰

a) sistema multipartidário, em que ausência de partido majoritário é elemento de instabilidade governamental, desde que as coligações concorrem para dificultar e manter a unidade de um partido rígido e disciplinado;

b) sistema bipartidário, em que, pela intervenção do sistema eleitoral, é mais fácil manter o *two-party system*. Esse sistema pode ser definido pela conjugação de quatro elementos: o monopólio eleitoral de dois partidos políticos, a forte estruturação dos partidos, o acordo sobre as regras do prazo político, e a alternância no poder.

As experiências francesas indicam as diversas possibilidades de aplicação dos sistemas eleitorais e respectivas mutações. Desde as eleições de 1848 encontramos diversas preferências: II República (1848-1851), escrutínio de lista majoritária, em um turno, no quadro departamental, Lei de 15 de março de 1849; Segundo Império (1852-1870), escrutínio majoritário uninominal em dois turnos, denominado *scrutin d'arrondissement*, Decreto de 2 de fevereiro de 1852; Assembléia de 1871, modalidades da Lei de 15 de março de 1849; III República, 1875 (escrutínio majoritário em dois turnos); 1885 (escrutínio de lista majoritária, em dois turnos, no quadro de departamento); 1889 (retorno ao escrutínio majoritário uninominal em dois turnos); 1919 (escrutínio de lista departamental mista: a lista importa na maioria absoluta, por inteiro ou repartição proporcional, Lei Dessaye); 1927 (volta ao escrutínio majoritário uninominal, em dois turnos, utilizado até 1940); eleições de 21 de outubro e 2 de ju-

⁵⁰ ANDRADE, Bonifácio José Tamm de. *Parlamentarismo e realidade nacional*. Belo Horizonte : Del Rey, 1993; LANVAUX, Philippe, ZILLER, Jacques. Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale D'Allemagne : un bilan. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, n. 4, p. 1023, juil./août 1985.

nho de 1946 (representação proporcional no quadro departamental, Ordenança de 15 de agosto de 1945); IV República (representação proporcional, mais significativa a nível departamental); a partir de 1951 (sistema misto, *apparetements*); V República (escrutínio majoritário uninominal, em dois turnos); eleições de março de 1986 (representação proporcional); Lei de 10 de julho de 1986 (volta ao escrutínio majoritário uninominal, em dois turnos).⁵¹

Os modos de escrutínio na França têm merecido várias discussões, com pontos de vista divergentes no que se refere ao escrutínio majoritário e ao escrutínio proporcional. As controvérsias dominaram a reforma eleitoral de 1985, tendo sido promulgadas leis modificadoras do modo das eleições dos deputados e dos conselheiros regionais. Os constitucionalistas (Bernard Chantebout, Jacques Cadart, etc.) e os políticos (François Mitterrand, Michel Rocard, Jacques Chirac e outros) colocaram-se em posições opostas quanto à diversidade dos modos de escrutínio e a sua relação com os regimes políticos.⁵²

Os manuais franceses destacam o papel das eleições e das consultas populares, ao lado das condições do direito de voto (nacionalidade francesa; maioridade, fixada em 21 anos, em 1848, e em 18 anos, em 5 de julho de 1974; capacidade civil e capacidade política).

As condições de exercício do direito de voto (listas eleitorais, inscrição nas listas eleitorais de uma comuna), campanhas eleitorais, financiamento dos partidos políticos, meios de propaganda, regulamentação das sondagens de opinião pública, contencioso eleitoral e proclamação dos resultados, duração do mandato e reeleição.⁵³

O Direito Eleitoral Comparado foi matéria examinada por Olivier Passelecq, ao destacar a diversidade dos modos de escrutínio europeus.

⁵¹ CAPITANT, René. *Démocratie et participation politique*. Paris : Bordas, 1972; MATEO BALMELLI, Carlos. Estructura social, cultural y gobernabilidad. *Revista Paraguaya de Sociología*. Publicación de Ciencias Sociales para América Latina. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, v. 31, n. 90, p. 251 e ss., mayo/jun. 1994.

⁵² BRÉCHON, Pierre. *La France aux urnes : cinquante ans d'histoire électorale*. Paris : La Documentation Française (Coll. *Les Études*, 1995); CADART, Jacques. *Les modes de scrutin des dix-huit pays fibres de l'Europe occidentale*. Paris : PUF, 1983.

⁵³ CHANTEBONT, Bernard. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. Paris : Armand Colin, 1991. p. 511 e ss.

Até o fim do século XIX, não existiam senão duas espécies: o escrutínio majoritário uninominal em dois turnos, no Reino Unido; e o escrutínio inglês multisseccular, que foi automaticamente adotado pelos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

Com o correr dos anos, surge a diversidade de sistemas eleitorais na Europa. Os escrutínios majoritários opõem-se à representação pura ou mais ou menos híbrida. Os efeitos dos diversos modos de escrutínio europeus são clássicos e bem conhecidos. Os escrutínios majoritários favoreceram as maiorias eleitorais e parlamentares. As indagações relacionam os modos de escrutínio com os regimes políticos e sistemas de governo: sistema político diretorial de tipo helvético; regime parlamentar monista, do tipo britânico, alemão, italiano ou escandinavo; regime parlamentar dualista ou híbrido, do tipo francês, finlandês, grego, espanhol ou português.⁵⁴

A análise do sistema eleitoral da Bélgica (com eleições dos membros das Assembléias Legislativas federais, regionais e comunitárias), nos termos das eleições legislativas de 21 de maio de 1995, visaram garantir os equilíbrios institucionais e lingüísticos no sistema de representação por zonas bilíngües. As circunscrições eleitorais (*arrondissements électoraux*) são definidas por lei, sendo que variam em função da natureza das eleições. No que toca ao modo de escrutínio, os representantes são, em geral, eleitos pelo sufrágio universal direto em um turno, conforme o sistema de representação proporcional.

Na Alemanha, fala-se sempre em um *sistema eleitoral misto*. O sistema eleitoral alemão deve ser colocado entre as legislações que instauraram a representação proporcional. Sua característica é, determinantemente, a proporcionalidade. O eleitor tem dois votos e, com um deles, elege um candidato em sua circunscrição eleitoral (248 circunscrições); com o segundo, ele escolhe a nível da lista do *Land* (*Landesliste*) de um partido. Os partidos apresentam, em cada *Land*, as listas de candidatos.

A Grã-Bretanha teve diversos projetos de reforma eleitoral. Em um contexto propício a dois partidos, seu modo de escrutínio apresenta van-

⁵⁴ HRBEK, Rudolf. Le système électoral en RFA. *Pouvoirs*, n. 32, 1985.

tagens consideráveis, permitindo, de maneira quase automática, a ocorrência de maioria parlamentar que beneficia um dos dois grandes partidos, mas também a maioria governamental. O escrutínio majoritário em um só turno faz com que o candidato que receba maior número de votos em uma circunscrição seja eleito mesmo sem a maioria absoluta. É o princípio *first-past-the-post*.

O sistema italiano de 1946 a 1993 propiciou a eleição dos parlamentares de acordo com o modo de escrutínio, quase totalmente parcial. O referendo de 18 e 19 de abril de 1993 fez alterações profundas nos modos de escrutínio. Posteriormente, duas leis de 4 de agosto de 1993 consagram: os deputados são eleitos pelo sufrágio universal direto, sendo que o direito de voto passou dos 21 para os 18 anos, depois da Lei de 8 de março de 1975. A elegibilidade foi fixada em 25 anos. Combina-se o escrutínio majoritário uninominal e o escrutínio proporcional. Cada eleitor deposita dois votos: o primeiro é para eleição do deputado denominado do *colégio* e o segundo para eleição dos deputados da circunscrição.

Quanto aos Estados Unidos, as competências em matéria eleitoral são dos estados-membros, que são competentes para fixar as regras relativas não apenas às suas próprias eleições, mas também as concernentes às eleições federais, designando representantes e senadores. A legislação eleitoral pode variar de um estado para outro. A competência dos estados não os autoriza a contrariar as disposições constitucionais e as emendas, que tratam das eleições. Várias delas referem-se às eleições, 12^a Emenda, 15^a Emenda, 17^a Emenda, 19^a Emenda, 24^a Emenda (1964) e a 26^a Emenda.

O Japão, no que toca ao seu sistema eleitoral, estabelece regras para a escolha dos representantes e dos conselheiros que compõem a Segunda Câmara. A eleição para representantes, no que se refere ao modo de escrutínio, foi modificada em janeiro de 1994. A eleição realiza-se mediante escrutínio bem original denominado *escrutínio uninominal majoritário*, em dois turnos, diferentemente do sistema britânico. Após 1994, representantes devem ser eleitos por escrutínio uninominal majoritário, em um

turno, nas circunscrições; dois por cento são eleitos por via de representação proporcional no quadro das circunscrições regionais.

Os conselheiros são escolhidos por sistema de voto duplo. Cada eleitor vota uma primeira vez no quadro das circunscrições locais e uma segunda vez no quadro do conjunto do território nacional, a representação proporcional.

O sistema eleitoral de Israel tem como primeira característica ser modelo de representação proporcional pura. É um sistema original, único nesse gênero. Ele opera por escrutínio de listas. Todo o Estado é considerado como única circunscrição. Todos os cidadãos israelenses de mais de 18 anos, sem qualquer discriminação de sexo e etnia, são chamados a votar no mesmo dia, em todo o país, sendo que seus votos são contabilizados em âmbito nacional. A primeira característica do escrutínio que distingue Israel de todas as outras Democracias é a ausência de circunscrições ou ausência total de divisão eleitoral do país. Os cidadãos são chamados a escolher diferentes listas de candidatos em escala nacional.⁵⁵

Os estudos de Direito Eleitoral não podem prescindir da *Sociologia Eleitoral*, do exame do comportamento político, das análises eleitorais, da propaganda política, das campanhas eleitorais e do recrutamento político.⁵⁶

⁵⁵ GREILSAMMER, Ilan. Réflexions sur le système électoral israélien. *Pouvoirs*, n. 72, 1994.

⁵⁶ CARVALHO, Orlando M. Ensaios de sociologia eleitoral. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, 1958. (Estudos Sociais e Políticos; 1); Número Especial sobre as Eleições de 1958. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, n. 8, abr. 1960; Número Especial sobre as Eleições de 1974. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, n. 43, jul. 1976; As Eleições de 1978. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, n. 51, jul. 1980; TORRES, J. C. de Oliveira. *A propaganda política : natureza e limites*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, 1959. (Estudos Sociais e Políticos; 6); FLEISCHER, V. David. O recrutamento político em Minas Gerais, 1890—1918. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte : UFMG, 1971. (Estudos Sociais e Políticos; 30); MARIA VALLES, Josep. Sistema electoral y Democracia representativa : nota sobre la Ley Organica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid : Nueva Época, p. 7 e ss., set./oct. 1986. (Centro de Estudios Constitucionales; 53); AGUILA TEJERINA, R. del. Los partidos políticos y su lugar en el sistema político español. *Revista de Derecho Político*, Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, n. 15, p. 119 e ss., 1982; MONTERO, José R. Elecciones y Ciclos Electorales en España. *Revista de Derecho Político*, Madrid : Universidad Nacional de Educación a Distancia, n. 25, p. 9-34, 1987; QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonis-*

Esses trabalhos, além de examinarem temas de Direito Eleitoral, apreciam seu conteúdo e pesquisam as eleições legislativas, com o levantamento de leis eleitorais, população, eleitores, candidatos, representantes, idade eleitoral, sufrágio e censo eleitoral. Procura-se também apreciar o número de deputados, as circunscrições eleitorais, o procedimento eleitoral, as garantias eleitorais, os distritos eleitorais, as forças políticas, os partidos políticos, a jornada eleitoral, os resultados, a formação de candidaturas, a convocação de eleições, e a campanha eleitoral.⁵⁷

A campanha eleitoral, seu conceito e regime jurídico, é definida na Lei Orgânica do Regime Eleitoral da Espanha (LOREG – LO nº 5/1985, de 19 de junho) como o conjunto de atividades lícitas levadas a cabo pelos candidatos, partidos, federações, coligações ou agrupamentos, com o objetivo de captação de sufrágios.

François Goguel indaga se o estudo sistemático do comportamento dos eleitores pode ser considerado como ramo da Sociologia. Em 1947, escreveu *Études de Sociologie Électorale*, recolhendo trabalhos sobre as eleições, publicado pela Fundação Nacional das Ciências Políticas, ao substituir o termo Geografia Eleitoral (SIEGFRIED, André. *Géographie Électorale de l'Ardèche sous la III^e République*. Paris : A. Colin, 1949 – *Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques*; 9).

As pesquisas de *Geografia Eleitoral*, até então, realizavam investigações sobre eleição, pelo que se notou a necessidade de que convinha acrescentar à simples descrição da localização das tendências políticas do corpo eleitoral o exame de suas causas. O ato eleitoral não é visto apenas

mo local na vida política brasileira : da Colônia à Primeira República. São Paulo : Instituto de Estudos Brasileiros, 1969. (Ensaio de Sociologia Política.)

⁵⁷ AGUILÓ LÚCIA, Luis. *Sociología electoral valenciana (1903–1923)* : las elecciones en Valencia durante el reinado de Alfonso XIII. Valencia : Catedra Fadrique Furio Ceriol, Facultad de Derecho, 1976; BLUMENTHAL, Sidney. *The permanent campaign inside the world of elite political operatives*. Boston : Beacon Press, 1980; CONDE, Alvarez, HERNÁNDEZ, González. *Código de Derecho Electoral español*. Madrid, 1985; CARAZORIA MENA, L. Prieto. *Comentarios a la Ley Organica del Régimen Electoral General*. Madrid, 1986; CASTILHO, P. del. *La financiación de los partidos y candidatos en las Democracias occidentales*. Madrid, 1985; RUIZ, Garcia. *Algunas reflexiones sobre la fórmula española de constitucionalización de los partidos políticos*. RFDUC, 1982; MORÓN, M. S. *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*. t. 2; GARCIA PELAYO. *El estado de partidos*. Madrid, 1986; LÓPEZ, Guerra. *El proceso electoral*. Madrid, 1977; CHIOLA. *La discipline delle trasmissioni radiotelevisivi preelettoral : il diritto delle comunicazioni di masa*. Padua, 1985.

como ato pessoal, pelo que deve ser observado por meio da medição do condicionamento em relação ao conjunto dos eleitores de um território. O estudo científico das eleições começou, na França, pelo *Tableau Politique de la France de l'Ouest sous la III^e République*, publicado por André Siegfried, em 1913. Mais tarde, os problemas relativos ao comportamento eleitoral começaram a ser objeto de novas investigações, mediante metodologia científica.

Os estudos de Sociologia Eleitoral suscitaram vários problemas de método, com investigações sobre comportamento eleitoral, sendo que muitos deles foram feitos na França e na Bélgica. As investigações científicas sobre o comportamento eleitoral partem da comparação entre os resultados das eleições e os fatores que possam contribuir para a explicação dos mesmos. A Sociologia Eleitoral procura explicar as características da repartição dos votos, com exame das condições demográficas, econômicas, sociais e religiosas de onde surgem os votos dos eleitores nas diversas circunscrições. As explicações decorrem da procura e da apresentação dos resultados das eleições, de modo tal que são permitidas as comparações. O número de partidos e o resultado das eleições são elementos também necessários para a apreciação da matéria. Os reagrupamentos de candidatos e as tendências políticas em uma mesma eleição contribuem para perceber as tendências da opinião pública.

Os assuntos referentes aos reagrupamentos; o exame das desistências, das coligações e das alianças; a análise dos temas de propaganda; o levantamento dos apoios aos candidatos; e o comportamento das oposições são necessários para esclarecimentos sobre a conjuntura política nacional e local. Dentro dessas técnicas, são feitos cálculos sobre as porcentagens em relação ao número dos eleitores inscritos e não em relação aos sufrágios expressos. Os estudos sobre o abstencionismo, dissimulação das flutuações, dificultam as explicações em torno dos resultados alcançados e das tendências políticas evidenciadas. Torna-se necessário o cuidado com a elaboração das listas eleitorais para evitar defeitos, contribuindo para que só sejam possíveis os votos válidos dos eleitores ativos, que devem ser contados

no escrutínio. Vários estudos têm analisado o problema das abstenções, elemento essencial ao exame do comportamento eleitoral. Para isso é necessário relacionar as percentagens de votos em relação ao número de inscritos.⁵⁸

A evolução das tendências eleitorais são apreciadas por meio de técnicas que estudam o grau de fluidez do corpo eleitoral, recorrendo-se a estudos comparativos dos fatos eleitorais. Nesse procedimento são utilizados gráficos da evolução dos sufrágios em uma série de eleições, método que permite comparar o desempenho dos partidos em várias circunscrições, fornecendo uma tipologia dos casos. Esses quadros são importantes para a visualização das mutações eleitorais. Os exercícios de busca, a classificação e apresentação dos resultados eleitorais são uma tarefa essencial à compreensão do comportamento eleitoral. Algumas condições podem influenciar nesses resultados, como a estrutura econômica da sociedade e o grau de influência religiosa. Esses estudos sobre as eleições permitem levantamentos da estrutura sócio-profissional da população, ao lado de apreciações sobre a população ativa e a eleitoral. Os problemas de conjuntura econômica e social são importantes na investigação da Sociologia Eleitoral, com a localização dos resultados da investigação e as diferenças que procedem da circulação dos indivíduos entre o lugar de trabalho e o domicílio. Os fenômenos eleitorais, dentro dessa generalidade, são essenciais ao estudo do comportamento eleitoral e da opinião pública.

Georges Dupeux, em trabalho de Sociologia Eleitoral dedicado aos países anglo-saxões, lembra Perry H. Howard, cujos estudos têm semelhança com as análises que os franceses denominam de *Comportamento Eleitoral*, *Sociologia Eleitoral*, ou *Geografia da Opinião Pública*. Qualifica esses estudos da Sociologia americana de *Ecologia Política*. Todos esses estudos têm o objetivo de descobrir as tendências políticas fundamentais assentadas na estrutura da sociedade.

O estudo dos escrutínios políticos merece detalhado exame, com levantamento das estatísticas eleitorais, da abstenção, das razões de votar,

⁵⁸ LELEU. Pour une nouvelle méthode d'analyse des statistiques électorales. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, 1955.

das taxas de participação e dos métodos das sondagens. O inquérito por sondagem, inicialmente, só visava prever resultados.⁵⁹

Com o tempo, as sondagens forneceram novas perspectivas e dados para identificação dos sufrágios, permitindo o conhecimento do eleitorado e dos partidos em certo procedimento eleitoral e mediante sucessivas eleições.

Maurice Duverger, em seus estudos de Sociologia dos Partidos Políticos, faz diversas indagações que permitem análise em torno de temas como tipos de partidos e sistemas de partidos.⁶⁰

No Brasil, Pinto Ferreira, em sua *Sociologia*, dedica diversas páginas a questões ligadas a assuntos eleitorais, especialmente sobre: sistemas eleitorais, voto feminino, representação proporcional, partidos políticos e partidos políticos no Brasil, eleitorado e ampliação do eleitorado brasileiro, eleições no Brasil, e voto do analfabeto.⁶¹

⁵⁹ GIRARD, Alain. La connaissance de l'opinion publique et la méthode des sondages. In: BERGER G. (Colab.). *L'opinion publique*. Paris : PUF, 1957.

⁶⁰ BERELSON, B. R., LAZARSFELD, P. F., McPHEE, W. N. *Voting : study of opinion formation in a presidential campaign*. University of Chicago Press, 1954; CAMPBELL, A., MILLER, W. *The voter decides*. New York : Row Peterson and C., 1954; EULAU, H., ELDERSVELD, S., JANOWITZ, M. *Political behavior : a reader in theory and research*, Glencoe, Illinois : The Free Press, 1956; LIPSET, S. M. The psychology of voting : an analysis of political behavior. In: LINDZEY, E. *Handbook of Social Psychology*. Cambridge, Mass : Addison-Wesley, 1954. v. 2: p. 1124-1170; ARAMBOUROU, R. Réflexions sur la géographie électorale. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, p. 521-542, 1952; COTTERET, J. M., EMERI, C. Essai de représentation des forces politiques. *Revue Française de Science Politique*, n. 3, p. 594-624, 1957; GOGUEL, F. *Initiation aux recherches de Sociologie Électorale*. Paris : CDU, 1947. 96 p.; GOGUEL, F., DUPEUX, G. *Sociologie électorale : esquisse d'un bilan : guide de recherches*. Paris : A. Colin, 1951. (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; 26); DUVERGER, M. *Les partis politiques*. 3. ed. Paris, 1958; KEY, V. O. *Politics : parties and pressure groups*. 3. ed. New York, 1952; LAVAU, G. E. *Partis politiques et réalités sociales*. Paris, 1953; LEISERSON, A. *Parties and politics*. New York, 1958; MANOILESCO, M. *Le parti unique*. Paris, 1936; MICHELS, R. *Les partis politiques : essai sur les tendances oligarquiques des Démocraties*. Paris, 1914; NEUMANN, S. et al. *Modern political parties*. Chicago, 1956; OSTROGORSKY, M. *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris, 1903. 2 v.; *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York; London, 1933. v. 2: p. 589 e ss.; DUVERGER, Maurice. *Sociologia dos partidos políticos*, p. 37-68. GOGUEL, François. A Sociologia Eleitoral : 1. França. In: *Tratado de Sociologia*, p. 69-91; DUPEUX, Georges. A Sociologia Eleitoral : 2. Países anglo-saxões. In: GURVITCH, G. (Dir.). *Tratado de Sociologia*. 2. ed. corrig. Lisboa, v. 2, p. 93-107, 1968; DUVERGER, Maurice. *Sociologie Politique*. Paris : Press Universitaires de France, 1966; MICHELS, Roberto. *Introducción a la Sociologia Política : especialmente la naturaleza sociológica de los partidos políticos*. Buenos Aires : Paidós, 1969. p. 125 e ss.

⁶¹ FERREIRA, Luís Pinto. *Sociologia*. 3. ed. ampl. atual. Recife : Faculdade de Ciências Humanas de Pernambuco, 1995. v. 1; BADIOU, Alain, ROCHA, Ronaldo. *Política, partido, representação e sufrágio : projeto*. Belo Horizonte, 1995.

Os trabalhos de *Política Comparada* e *Governo Comparado* dedicam-se também às modalidades eleitorais, com idéias sobre a concorrência política, a rotação convencional dos governantes, o jogo político competitivo, o clientelismo e a disciplina eleitoral.

Esses estudos de *Política Comparada* apresentam três tipos de eleições:

- a) eleições concorrenciais ou democráticas;
- b) eleições sem escolha, isto é, não concorrenciais e não democráticas ou autoritárias;
- c) eleições falseadas ou semi-concorrenciais.⁶²

A categoria das eleições sem escolha, em certos estados, tornaram-se normais, inclusive no que se refere às tendências autoritárias. A competição eleitoral pode ser suprimida devido às práticas clientelistas. Situações autoritárias falsificam a concorrência por meio de múltiplas intervenções do poder central. Por *via constitucional* ou *via de fato* são impostas condições que limitam, de maneira drástica, os benefícios que seriam dados pelo estatuto legal aos partidos, como ocorreu na Turquia, depois de 1945; no Brasil, de 1964 a 1984; na Indonésia, na Síria e no Irã, após 1979. Várias legislações e mesmo autoridades colocam obstáculos ao crescimento e extensão dos pequenos partidos, destinados apenas a reforçar a legitimidade pseudodemocrática dos grandes partidos do governo, como no México e na Tunísia. O próprio multipartidarismo subsiste apenas como simulação no quadro político em que uma espécie de frente unificada é dominada por um partido único, de fato, como a receita clássica da Polônia e da República Democrática Alemã de 1989. Em outros modelos, os eleitores não têm opção entre dois ou mais candidatos, principalmente no contexto de partido único ou fonte nacional comum, praticados na Espanha franquista, na União Soviética e em vários Estados africanos. O valor legitimado desses procedimentos de eleições fabricadas não pode ser abandonado, para compreensão dos procedimentos democráticos.

⁶² BADIE, Bertrand, HERMET, Guy. *Politique comparée*. In: DUVERGER, M. (Dir.). *Droit*. Paris : PUF, 1990. p. 318. (Thémis; Science Politique); FINER, Samuel E. *Comparative government*. England : Penguin Books; Harmondsworth; Middlesex, 1970; LUDZ, P. C. *The changing party elite in East Germany*. Cambridge, Mass : MIT Press, 1972; ZOLBERG, A. R. *Creating political order : the party-states of West Africa*. Chicago : Rand Mac Nally, 1967.

A contestação e a oposição, nos diversos regimes políticos, levam às especulações em torno da *oposição consentida* e da *oposição não consentida* como instrumentos adequados à definição dos regimes eleitorais democráticos ou não democráticos.⁶³

As preocupações com o aprimoramento das eleições vêm destacando o papel das missões dos observadores eleitorais, que em certas condições devem cobrir o processo eleitoral para assegurar as condições de imparcialidade. É com esse objetivo que se defende o desenvolvimento de normas e procedimentos para a organização de missões de observadores de processos eleitorais, para a efetivação de eleições honestas e livres.⁶⁴

Com as últimas alterações ocorridas no Brasil, encontram-se atualmente vigentes no sistema eleitoral as seguintes normas:

1) dispositivos da Constituição: art. 1º, V; art. 5º, LXX, *a*; art. 14; art. 15; art. 16; art. 17; art. 28; art. 29; art. 32, § 2º; art. 33; art. 38; art. 42, § 6º; arts. 44, 45, 46; art. 58, § 1º; art. 74, § 2º; arts. 76, 77; arts. 81, 82; arts. 118, 119, 120, 121; art. 150, VI, *c*, § 4º;

2) Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965: institui o Código Eleitoral, com diversas alterações posteriores;

3) Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990: estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidades e prazos de cassação, e determina outras providências;

4) Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995: dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, V, da Constituição Federal;

5) Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995: estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências;

6) legislação complementar alteradora e correlata.

⁶³ HYDEN, G., LEYS, C. Elections and politics in single-party systems : the case of Kenya and Tanzania. *British Journal of Political Science*, v. 2, n. 4, oct. 1972; ZOLBERG, A. R. *Creating political order : the party-states of West Africa*. Chicago : Rand Mac Nally, 1967.

⁶⁴ GARCÍA MORENO, Victor Carlos. La no intervención y la vigilancia internacional en los procesos electorales. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México : Universidad Autónoma de México, t. 43, n. 187-188, p. 39 e ss., ene./abr. 1993; FARQUHARSON, R. *A theory of voting*. New Haven : Yale University Press, 1969.

As constantes alterações da legislação ainda não conseguiram levar o País a ter normas eleitorais mais precisas e duradouras. Essa metodologia tem propiciado a coexistência de legislação complementar alteradora e correlata, gerando dificuldades interpretativas, casuísmos e repetições.

Os estudos eleitorais, para o acompanhamento completo da evolução doutrinária, constitucional e legislativa, devem levar em conta, ainda, as leis complementares, as leis, os decretos-leis, as resoluções e as instruções normativas.⁶⁵



⁶⁵ *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada até a Emenda Constitucional n. 9, de 9.11.95, acompanhada de novas notas remissivas e dos textos integrais das emendas constitucionais e das emendas constitucionais de revisão. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. Promulgada em 5 de outubro de 1988. 13. ed. atual. e ampl. São Paulo : Saraiva, 1996 (Coleção Saraiva de Legislação).

Constituição Federal: RT Códigos : Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.

Legislação eleitoral: Código Eleitoral (Lei n. 4737, de 15.7.65), acompanhado de legislação especial: Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9096 de 19.9.95, atualizada pela Lei n. 9259, de 9.1.96); Eleições Municipais de 1996 (Lei n. 9100, de 19.9.95); Inelegibilidades (LC n. 64/90); Filiação Partidária (Lei n. 5782/72); Responsabilidade de prefeitos e vereadores (DL n. 201/67); Constituição Federal (dispositivos): súmula do TSE : índice alfabético-remissivo do Código Eleitoral. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 13. ed. atual. e aumentada. São Paulo : Saraiva, 1996. (Coleção Saraiva de Legislação).

Código Eleitoral: índice sistemático do Código Eleitoral (Lei n. 4737, de 15.7.65); índice sistemático da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 9096, de 19.9.95); índice temático da legislação complementar; índice cronológico da legislação. Código Eleitoral: RT Códigos. RIBEIRO LOPES, M. A. (Coord.). São Paulo : Revista dos Tribunais, 1996.

Código Eleitoral e legislação complementar : texto consolidado com remissões e referências legais. Incluindo: Lei n. 9096, de 19.9.95; Lei dos Partidos Políticos; Lei n. 9100, de 29.9.95; Normas para as Eleições de 1996; Lei dos Partidos Políticos; Constituição de 1988; Código Civil. Lei de Registros Públicos; Lei das Inelegibilidades; Legislação complementar (alteradora e correlata). Índice alfabético remissivo. 8. ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Edipro, 1996. Supervisão editorial: Jair Lot Vieira.

Suplemento à legislação eleitoral e partidária: Lei n. 9096 (Partidos Políticos); Lei n. 9100 (Eleições de 1996), 10. ed. supl. Brasília : Senado Federal, 1995.

Código Eleitoral & Nova Lei dos Partidos Políticos : nova lei das normas para a realização das eleições municipais de 3.10.96 — Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965: institui o Código Eleitoral; Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995: dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição do Brasil; Lei n. 9100, de 29 de setembro de 1995: estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996 e dá outras providências. Rio de Janeiro : Auriverde, 1995. (Código Eleitoral; 1.) Incluindo: Lei n. 9096, de 19.9.95; Lei dos Partidos Políticos; Lei n. 9100, de 29.9.95; Normas para as eleições de 1996; Constituição de 1988; Código Civil; Lei de Registros Públicos; Lei das Inelegibilidades; Legislação complementar (alteradora e correlata); Índice alfabético-remissivo. 8. ed. rev. ampl. atual. São Paulo : Edipro, 1996. Supervisão editorial: Jair Lot Vieira.

Suplemento à legislação eleitoral e partidária: Lei n. 9096 (Partidos Políticos); Lei n. 9100 (Eleições de 1996). 10. ed. supl. Brasília : Senado Federal.

Código Eleitoral & Nova Lei dos Partidos Políticos: nova lei das normas para a realização das eleições municipais de 3.10.96 — Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965: institui o Código Eleitoral; Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995: dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição do Brasil; Lei n. 9100, de 29 de setembro de 1995: estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Rio de Janeiro : Auriverde, 1995. (Código Eleitoral; 1).

Significado e Causas da Fragmentação e da Volatilidade no Sistema Partidário Parlamentar Brasileiro

José Antônio Giusti Tavares

Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), membro do Grupo de Trabalho sobre Elites Políticas da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), e coordenador do Programa Permanente de Investigação em Instituições Políticas e Governo. Autor dos livros *A estrutura do autoritarismo brasileiro* e *Sistemas eleitorais nas Democracias contemporâneas – teoria, instituições, estratégia*.

Fragmentação partidária e volatilidade eleitoral converteram-se em temas de preocupação corrente nos estudos recentes sobre representação parlamentar e sobre governo. E, como acontece com frequência nesses casos, os conceitos a que se referem têm sido mais rápida e largamente utilizados do que nítida e precisamente entendidos, atribuindo-se-lhes um conteúdo e um significado que não possuem, propriedades e efeitos políticos que estão fora do alcance de um e de outro.

A fragmentação partidária, eleitoral ou parlamentar não é um dado simples, mas um dado composto, ao qual importa não apenas (1) *o número efetivo de partidos* – e não, simplesmente, o número de partidos nominais ou de legendas – *que competem no mercado eleitoral ou possuem representação legislativa*, mas (2) *o grau de dispersão, entre eles, dos votos ou dos mandatos representativos*. (RAE, ch. 3 and 4.)

O indicador do número efetivo de partidos de Markku Laakso e Rein Taagepera, $1/\sum_{i=1}^n P_i^2$, ou aquele alternativamente proposto por Juan Molinar, $1+N^2\sum_{i=1}^n P_i^2$, e o índice de fragmentação, de Douglas Rae, $1-\sum_{i=1}^n P_i^2$, foram construídos com base num elemento comum, $\sum_{i=1}^n P_i^2$, o somatório das participações relativas, medidas em frações decimais e elevadas ao quadrado,

de cada um dos partidos, na totalidade dos votos, quando se trata do sistema partidário eleitoral, ou na totalidade das cadeiras legislativas, quando se trata do sistema partidário parlamentar (LAAKSO; TAAGEPERA; MOLINAR; RAE, ch. 3; TAVARES, 1994, parte II, capítulo III, II).

Em suma, o índice de fracionamento combina o número efetivo de partidos com a distribuição da densidade relativa dos votos, ou das cadeiras legislativas, entre os partidos, de modo que o número de partidos não determina o nível de fracionamento, mas o limita, correspondendo a cada número de partidos um fracionamento máximo.

Por outro lado, a medida de fragmentação opera num *continuum* entre dois extremos ideais: um sistema partidário altamente concentrado – aquele no qual existiria um único partido que receberia a totalidade dos votos e/ou das cadeiras parlamentares – e um sistema partidário altamente fracionado, aquele no qual existiria um elevado número de partidos, entre os quais haveria uma dispersão extrema e tendencialmente igualitária dos votos e/ou das cadeiras parlamentares.

A fragmentação constitui, portanto, uma propriedade do sistema partidário, eleitoral ou parlamentar, e não dos partidos.

A primeira observação importante é a de que, quando se trata de equacionar estrategicamente a questão crucial do sistema eleitoral – a necessidade e a possibilidade de conciliar e integrar as exigências contraditórias da representação da maior variedade de tendências e de projetos políticos relevantes, e da constituição de um governo coerente, coeso, sólido e estável –, o que possui relevância é a *fragmentação do sistema partidário parlamentar* e o *número efetivo de partidos parlamentares*, e não a fragmentação do sistema partidário eleitoral, o número efetivo de partidos eleitorais ou mesmo de partidos nominais que integram a representação legislativa.

Há, por outro lado, um consenso na literatura clássica e na recente acerca dos efeitos políticos dos sistemas eleitorais – baseado tanto em sólida lógica dedutiva, matemática, quanto na acumulação de evidências

empíricas e em sua análise comparativa –, de que a representação proporcional *não produz* fragmentação partidária parlamentar mas, ao contrário, como todo sistema eleitoral, ao produzir o sistema partidário parlamentar, exerce certo *efeito redutor* sobre o número de partidos, *desfracionalizando* ou concentrando o sistema partidário parlamentar em relação ao sistema partidário eleitoral. Ou seja, o número de partidos efetivos que integram o sistema partidário parlamentar é, em regra, menor do que o número de partidos efetivos que integram o sistema partidário eleitoral (DUVERGER, 1950, 1955, 1957, 1963, 1986; SARTORI, 1968, 1986, 1992 *a e b*; RAE; LIJPHART, 1989, 1990, 1994; TAAGEPERA, SHUGART).

A rigor, como todo sistema eleitoral, a representação proporcional reduz o número de partidos no cenário legislativo em relação ao número daqueles que competem no mercado eleitoral e, mediatamente, a curto ou médio prazos, ao condicionar o comportamento estratégico dos eleitores e dos partidos, tende a reduzir, também, por força das *leis* que Duverger denomina *psicológicas*, o número de partidos no mercado eleitoral, acionando um processo de causação circular cumulativa que, se não interviessem outros fatores, conduziria à concentração e à oligopolização do sistema partidário não só parlamentar mas eleitoral.

A diferença consiste em que, em regra, o efeito concentrador da representação proporcional, variando embora entre as suas diferentes fórmulas, é, em todas elas, sensivelmente menor do que o gerado pelos sistemas anglo-saxônicos de pluralidade uninominal, e mesmo do que o produzido pelo sistema francês de maioria absoluta e pluralidade em distritos uninominais e em dois turnos.

Assim, a representação proporcional mais rigorosa apenas permite aos partidos com mínima expressão eleitoral competirem pelo acesso à representação política e ao governo, e, ao fazê-lo, introduz um freio ou

um obstáculo à tendência geral à oligopolização do sistema partidário (TAVARES, 1994, parte II, cap. II, II).

Por outro lado, não há associação sequer tendencial ou probabilística entre fragmentação partidária parlamentar e ineficácia ou instabilidade governamentais, ou entre fragmentação partidária parlamentar e erosão da ordem política.

Embora encontrem-se com frequência intimamente associadas, fragmentação partidária e volatilidade eleitoral e parlamentar constituem variáveis autônomas e devem ser distinguidas com nitidez.

No sistema partidário, eleitoral ou parlamentar, fragmentação se define por oposição à concentração, ambas envolvendo (1) um número, elevado na primeira e reduzido na segunda, de partidos que competem no mercado eleitoral ou que possuem representação legislativa, bem como (2) um padrão de distribuição dos votos ou dos mandatos representativos entre os partidos que ocupam uma posição próxima dos extremos de um *continuum*, a dispersão tendencialmente igualitária de votos ou de cadeiras legislativas entre um grande número de pequenos partidos, no primeiro caso, e, no segundo, a monopolização da quase totalidade dos votos ou das cadeiras por dois ou três partidos de envergadura.

A volatilidade de que trata a literatura recente da Ciência Política é essencialmente *eleitoral*, definindo-se por oposição à estabilidade, entre eleições consecutivas, quanto ao padrão de distribuição das preferências partidárias do eleitorado e, por via de consequência, quanto à estruturação eleitoral dos partidos. Por associação, o conceito denota certa erosão, maior ou menor, nas identidades partidárias. O índice respectivo compreende o somatório de mudanças na preferência partidária dos eleitores entre duas eleições consecutivas (BARTOLINI, MAIR; PEDERSEN, 1980 e 1983).¹ Diz respeito, portanto, ao comportamento agregado do corpo eleitoral, embora constitua uma medida do somatório das mudanças no

¹ A fórmula da volatilidade eleitoral é $\sum_{i=1}^n [P_i(t) - P_i(t+1)]/2$, em que n é o número de partidos que competem nas eleições, $P_i(t)$ é a participação em percentual do partido i nos votos, na eleição realizada no momento i , e $P_i(t+1)$, a participação percentual do partido i nos votos, na eleição imediatamente subsequente.

volume relativo de votos agregado pelos diferentes partidos entre duas eleições. O pressuposto analítico consiste em tomar a decisão do eleitorado como variável independente e, como variáveis dependentes, a estabilidade ou instabilidade da distribuição da força relativa dos partidos, bem como da estruturação e da identidade destes nas eleições e, como decorrência, no Parlamento.

A medida assim construída captura a volatilidade eleitoral agregada total, que inclui não só as mudanças nas preferências partidárias dos eleitores individuais mas aquelas mudanças introduzidas pela incorporação de novos eleitores e pelo desaparecimento dos eleitores mais antigos. Certamente, um fator importante do espantoso incremento da volatilidade eleitoral na história brasileira recente é a rápida expansão do eleitorado em relação à população, como resultado da ampliação do sufrágio ao analfabeto e, facultativamente, aos jovens entre 16 e 18 anos de idade, e da conseqüente emergência, a cada ano, de sucessivas gerações de novos eleitores. A volatilidade eleitoral tem também crescido no Brasil em virtude das migrações inter-regionais e interestaduais.

Por outro lado, tratando-se de um valor altamente agregado, o índice sub-representa, sempre, em princípio, o volume real da volatilidade eleitoral, simplesmente porque, entre um momento e outro no tempo da variação, migrações de sentido contrário compensam-se e não são contabilizadas.

Como em todos os casos particulares, na Sociologia Eleitoral e Partidária brasileira, os dois conceitos e medidas universais, o de fragmentação partidária eleitoral e parlamentar e o de volatilidade eleitoral e partidária, devem ser empregados com a consideração atenta às peculiaridades sócio-políticas e institucionais do País e de sua história antiga e recente.

Duas considerações são necessárias.

Em primeiro lugar, no Brasil, a parcela bem maior da volatilidade e da instabilidade na composição partidária do Congresso decorre de forças e de movimentos que, inteiramente exógenos em relação às eleições e à

variabilidade nas decisões dos eleitores, se dão no interior do próprio Congresso: a irrupção periódica de cisões intrapartidárias, com a consequente criação de novos partidos, e o fluxo permanente, generalizado e desordenado das migrações interpartidárias.

É necessário valorizar adequadamente o fato de que, enquanto a *volatilidade partidária de origem estritamente eleitoral* é periódica, as decisões dos políticos e, em particular, dos parlamentares, geram, na estruturação partidária no Congresso e fora do Congresso, por via sobretudo das migrações interpartidárias, uma *volatilidade partidária de origem congressual*, que é corrente, contínua e permanente.

Portanto, em seu maior volume e frequência, a volatilidade partidária no Congresso não possui origem eleitoral. Sua gênese encontra-se nas decisões das elites políticas e se opera no interior do Congresso. Pode e deve ser medida com o recurso ao índice de volatilidade eleitoral, substituindo-se, entretanto, a diferença quanto à participação percentual do partido *i* nos votos em duas eleições consecutivas pela diferença quanto à participação percentual do partido *i* nas cadeiras legislativas entre o primeiro e o último ano de uma mesma legislatura, e com abstração de eleições.

Mas mesmo a volatilidade estritamente eleitoral provém, no Brasil, por seu turno, do fato de que os partidos políticos não contam com imagem que lhes permita gerar identificação partidária estável entre os eleitores.

É necessário distinguir, a esta altura, com maior clareza, os efeitos diferenciados da fragmentação e da volatilidade.

A fragmentação partidária congressual, de origem eleitoral ou especificamente congressual, exacerba a expressão política da diferenciação e da especificidade partidárias, mas, ao fazê-lo, preserva e mesmo acentua a identidade dos partidos e a nitidez das fronteiras partidárias.

Ao contrário, a volatilidade partidária parlamentar de origem eleitoral, sobretudo aquela com origem no próprio Congresso, revela o individualismo selvagem e o atomismo político que dele decorre. Gera o amor-

fismo gelatinoso. Dissolve a identidade partidária e, com ela, a própria representatividade dos partidos e do Congresso. Essa distinção é suficiente para demonstrar que, ao revés do temor com inspiração em Sartori, o problema mais grave da representação política no Brasil não é o pluripartidarismo polarizado e a fragmentação radical e centrífuga, mas a ambigüidade e a indistinção, que decorrem do atomismo individualista e que constituem o caminho mais curto para a deterioração e a anomia do sistema representativo.

Não é a fragmentação partidária, mas o individualismo dos políticos, com a ambigüidade que ele cultiva e com o atomismo e o amorfismo partidários que dele decorrem, que obstaculiza o consenso e a formação de maiorias estáveis. É esse o fenômeno que explica a convivência estranha, no Congresso, entre o autoritarismo vertical das lideranças partidárias sobre as suas bancadas e a ambigüidade dos partidos quanto às suas diretrizes.

Scott Mainwaring assinalou, em artigo publicado em 1991, que “os políticos do atual Congresso pertenceram a uma média de 2,6 partidos” e que, em média, “entre uma eleição e a seguinte (a cada quatro anos), há uma substituição de cerca de 60% na Câmara dos Deputados” (MAINWARING, 1991).

A frequência e a trivialidade da migração interpartidária dos representantes legislativos no Brasil solapam a mediação partidária, que é essencial à representatividade, à identidade e à legitimidade do mandato parlamentar e do Congresso no sistema representativo moderno.

Não há tradição, no Brasil, de regras que proíbam ou sequer limitem a migração voluntária de partido por parte dos representantes legislativos ou dos detentores de mandato eletivo em geral, sancionando-a, por exemplo, com a perda do mandato.

No limiar da transição democrática, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, revogou os preceitos que, ao longo do regime autoritário, sancionavam com a perda do mandato a mudança voluntária, por parte do

representante legislativo, do partido sob cuja legenda fora eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de um novo partido, e apenas uma vez durante a legislatura (Constituição de 1969, art. 152, e Lei Orgânica dos Partidos, de 1971). Além disso, no caso dos partidos que não obtiveram representação na Câmara dos Deputados e/ou no Senado Federal, por não terem logrado 3% dos votos do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco estados, com o mínimo de 2% dos votos do eleitorado de cada um deles – passou-se a exigir de seus representantes eleitos, para preservarem os seus mandatos, que mudassem de partido no prazo de 60 dias.

Adicionalmente, aquela emenda não só fez desaparecer a vinculação partidária dos votos, bem como as sanções à violação da disciplina e da fidelidade partidárias pelo representante legislativo, mas autorizou coligações interpartidárias nas eleições proporcionais. O liberalismo permissivo daquela emenda instituiu, no limiar da redemocratização do País, as premissas da desintegração do sistema representativo brasileiro. Pois numa sociedade moderna e complexa de massas, em que os partidos políticos, qualquer que seja o grau de oligarquização de suas organizações, não contam com coesão e disciplina nem com os meios coercitivos legítimos para assegurá-las, não há representação política efetiva.

Mas, mais do que permitida pelo silêncio da legislação ou pela tolerância ou pela negligência em seu cumprimento, a migração partidária é, como logo se verá, um corolário do *rationale* do mandato representativo brasileiro que, subjacente ao voto uninominal, outorga a representação ao eleito, dela fazendo-o titular discricionário, com inteira abstração do partido. Pertence à cultura política e ao *espírito* que, na continuidade da história brasileira, o individualismo desenfreado das elites gravou na representação parlamentar.

Em segundo lugar, é suficiente examinar, com alguma atenção, o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro para perceber que os elementos que o constituem produzem efeitos diferentes e contrapostos entre

si quanto à conversão do perfil de distribuição das preferências partidárias do eleitorado no padrão de distribuição, entre os partidos, das cadeiras da Câmara dos Deputados e, em particular, quanto ao grau de concentração, ou de dispersão, do sistema partidário parlamentar em relação ao sistema partidário eleitoral:

1. a magnitude média dos colégios eleitorais estaduais é bastante elevada, o que viabilizaria maior proporcionalidade, para cada um dos partidos, entre votos e cadeiras legislativas, mas ao mesmo tempo estimularia a fragmentação do sistema partidário parlamentar;

2. a fórmula de conversão dos votos partidários em cadeiras legislativas partidárias, a das mais fortes médias, exerceria, por seu turno, um razoável efeito concentrador, em benefício dos grandes partidos e em prejuízo dos pequenos;

3. os cocientes eleitorais estaduais operam como cláusulas de exclusão que, ineficientes, inócuas e irrelevantes nos colégios eleitorais estaduais de maior magnitude (1,43% dos votos em São Paulo), exercem, nos colégios que elegem números menores de representantes, um forte impacto concentrador (12,5% nos estados que elegem oito deputados federais), sub-representando os partidos menores ou eliminando-os da competição eleitoral;

4. a inclusão dos votos em branco no cálculo do cociente eleitoral, inócua nos colégios eleitorais estaduais de maior magnitude, reforça nos colégios eleitorais estaduais menores o impacto concentrador e excludente do cociente eleitoral;

5. e, enfim, a prática, nas eleições proporcionais, do voto uninominal ou, mais precisamente, do voto pessoal único em candidato individual – inadequadamente identificado como de lista aberta –, adotado no Brasil desde o Código Eleitoral de 1935, embora não produza qualquer efeito direto sobre o padrão de concentração-dispersão das preferências partidárias do eleitorado, dissolve a mediação partidária no processo eleitoral e na representação parlamentar, viabiliza e reforça o individualismo atomi-

zador no comportamento dos candidatos e dos eleitores, tendendo a relaxar a ação dos efeitos que Duverger define como psicológicos e que, a médio prazo e pela via do voto estratégico ou insincero, conduziriam à concentração do sistema partidário ou pelo menos reduziriam a sua fragmentação, quer no terreno parlamentar, quer no terreno eleitoral.

O resultado geral destes mecanismos quanto à composição da Câmara dos Deputados consiste na concentração partidária das representações dos colégios eleitorais estaduais de menor magnitude e na fragmentação partidária das representações dos colégios de maior magnitude.

De qualquer modo, cada um dos colégios eleitorais estaduais, ao funcionar na eleição da Assembleia Legislativa do Estado, como um distrito de maior magnitude do que na eleição da representação estadual na Câmara, produz, no primeiro caso, uma fragmentação partidária superior àquela que produz no segundo.

O resultado final deveria consistir também numa fragmentação moderada ou mesmo numa concentração moderada da distribuição, entre os partidos, dos assentos da Câmara.

Contudo, como os perfis de distribuição das preferências partidárias do eleitorado são diferentes entre as diversas representações estaduais, a composição partidária da Câmara, que resulta da *superposição* destes diferentes perfis, conta com um número de partidos em regra superior, mas pelo menos igual, ao da representação estadual com o maior número de partidos. E como a elevação do número de partidos com representação parlamentar minúscula, inferior a 10% das cadeiras, coexistindo com a perda de densidade das representações dos maiores partidos, incrementa não só o índice simples ou absoluto de fragmentação, isto é, a fragmentação que Wanderley Guilherme dos Santos denomina *fracionalização nominal*, mas também o índice que mede a magnitude relativa da fragmentação frente à fragmentação máxima possível, dado um número determinado de cadeiras e de partidos (SANTOS, 1987, 67-68; RAE, TAYLOR, ch. 2) – a distribuição, na Câmara, do poder parlamentar entre os partidos passa a

exibir um grau elevado de fragmentação que, de outro modo, se não tivesse resultado da superposição de múltiplos perfis estaduais de distribuição de cadeiras entre partidos, não ocorreria.²

Uma evidência razoável de que a fragmentação partidária parlamentar no Brasil tem pouco a ver com a representação proporcional ou mesmo com o número de partidos, e muito a ver com a diversidade de perfis de distribuição das preferências partidárias entre os colégios eleitorais estaduais da Federação e com a superposição desses perfis regionais na Câmara, é dada pelo fato de que, surpreendentemente, também no Senado, que se elege por pluralidade e em colégios alternativamente binominais e uninominais, há razoável nível de fragmentação partidária, que certamente não pode ser atribuído ao método eleitoral.

Por outro lado, no Brasil, a fragmentação partidária da Câmara dos Deputados e, em geral, a distribuição do poder parlamentar entre os partidos, têm sido determinadas, nas três últimas legislaturas, pela ação de fatores que nada têm a ver com a decisão do eleitorado. Esses elementos, exógenos ao sistema eleitoral, decorrem do individualismo primitivo das elites parlamentares e de suas decisões, deles resultando a atomização verdadeiramente *hobbesiana* que caracteriza a política brasileira.

O que incrementa a fragmentação parlamentar não é simplesmente a elevação do número de partidos, mas a progressiva erosão e a perda de densidade relativa das representações dos maiores partidos, resultados a que se chegou, no Brasil, nas três últimas legislaturas da Câmara dos Deputados, pela via da cisão intrapartidária, da criação por cissiparidade de novos partidos e da migração interpartidária irrestrita e desordenada entre os parlamentares, fenômenos gerados no âmbito confinado das elites e no interior do Congresso.

Examinando com extrema acuidade, em sua obra recente, o processo partidário eleitoral e parlamentar entre as eleições de 1982 e as de 1990,

² O índice que mede a fragmentação partidária parlamentar relativa, fazendo abstração do número de partidos nominais com representação legislativa e permitindo, deste modo, comparar legislaturas com números diferentes de partidos nominais, é $F/F_{\max}$, ou $1 - \sum_{i=1}^N p_i^2 / F_{\max}$, em que $F_{\max} = R1(Nr-1)/Nr(Rt-1)$, em que Nr é o número de partidos com representação na Câmara dos Deputados e Rt é o número total de cadeiras da Câmara dos Deputados.

Olavo Brasil de Lima Júnior insistiu em que “a principal determinante da pulverização do Poder Legislativo foi a criação de partidos parlamentares em virtude da cisão intra-elites partidário-parlamentares (...) e a migração interpartidária (...), fenômenos políticos intra-institucionais que não se encontram submetidos ao veredicto eleitoral. Apenas marginalmente a eleição de 1986 foi diretamente responsável pela redistribuição de poder entre os partidos” (LIMA JR., 1993, 67, 71, 75, 80, 86, 115, e 121).

A legislatura eleita em 1986 era constituída por 12 partidos, entre os quais, contudo, o PMDB arrebataria 53,4% e o PFL 24,2% das cadeiras; o PDS obtivera 6,8%; o PDT, o PTB e o PT haviam conseguido apenas 4,9%, 3,5% e 3,3%, respectivamente, e os seis demais partidos apenas entre 0,2% e 1,2% cada um. Mas em seu último ano, 1990, compreendia um espectro de 22 partidos, entre os quais os dois maiores partidos, o PMDB e o PFL, haviam retido apenas 27% e 19%, respectivamente, das cadeiras: o PSDB, que emergira em 1988 de uma cisão do PMDB, chegou a ocupar, em 1990, 12% das cadeiras.

Para a legislatura de 1991, foram eleitos 19 partidos, entre os quais o PMDB e o PFL receberam, respectivamente, apenas 21,5% e 16,5% das cadeiras, e todos os demais menos de 10% das cadeiras: oito obtiveram menos de 1%, quatro entre 2% e 7%, e cinco entre 7,3% e 9,1% das cadeiras. Em seu segundo ano, já se representavam, nela, 20 partidos.

Para a legislatura de 1995, foram eleitos 18 partidos, dos quais sete com 0,8% ou menos, três com 1,9% a 2,7%, três com 6% a 7,2%, o PT com 9,6%, e apenas quatro partidos com mais de 10% das cadeiras: o PMDB com 20,9%, o PFL com 17,3%, o PSDB com 12,1% e o PPR com 10,1%.

Nas eleições de 1982, as primeiras subseqüentes à implosão do bipartidarismo da ditadura, a excepcional concentração das cadeiras legislativas da Câmara no PDS e no PMDB, o primeiro com 49% e o segundo com 41,8%, e a presença adicional de apenas três outros partidos (PDT, PTB e PT) explicavam-se pelo Pacote de Novembro de 1981, artifício

que o regime autoritário concebera como contrapeso aos efeitos virtuais do multipartidarismo que instituía em 1979 também com propósitos táticos: o pacote proibira coligações e alianças partidárias e exigira que cada partido competisse por todos os cargos a serem eleitos (vereador, prefeito, deputado estadual, governador, deputado federal e senador), sancionando, com a nulidade, os votos que não observassem a vinculação, ao mesmo partido, das seis escolhas, o que implicava em vincular os votos proporcionais aos votos majoritários. Explicavam-se também em virtude da vigência da cláusula de exclusão que, instituída em 1979, afastava do escrutínio os partidos que não lograssem 5% dos votos nacionais distribuídos entre, pelo menos, nove estados, com um mínimo de 3% dos votos em cada um.

As cisões intrapartidárias e a criação de novos partidos no interior do Congresso foram os mecanismos básicos que produziram a fragmentação parlamentar.

O PDS que, herdeiro da ARENA, elegera, em 1982, 41% dos deputados federais, perdeu, em 1985, como resultado da cisão interna e da criação do PFL, 33% das cadeiras que conquistara, e, no último ano da legislatura, viu-se reduzido a 95 cadeiras, 19,8% da Câmara dos Deputados. Com a eleição de 1986, caiu para 33 (6,6%) o número de deputados do PDS. Em 1990, elegeu 43 deputados federais (8,54%), mas, em 1993, como resultado de sua fusão com o PDC, e sob a denominação de PPR, passou a contar com 69 deputados federais. Com a eleição de 1994, sua representação na Câmara caiu novamente para 52 deputados, apenas 10,1%, metade da qual concentrada em São Paulo (8), Rio de Janeiro (7), Rio Grande do Sul (6) e Santa Catarina (4).

O PFL, o segundo maior partido da Câmara, declinou em número absoluto de representantes, não atingindo 20% das cadeiras em nenhuma das duas últimas legislaturas.

Criado em julho de 1988 como resultado de uma cisão interna do PMDB, o PSDB congregou imediatamente 37 deputados e seis senado-

res. Em virtude de sucessivas migrações, a representação do PSDB na Câmara elevou-se a 50 em 1989 e a 60 em 1990, no final da legislatura. Submetido ao referendo das eleições de 1990, o eleitorado parece ter reagido contra o novo partido, gerado no Congresso: o PSDB elegeu apenas 38 deputados federais (7,55%) e sua bancada no Senado decresceu para dez em 1991 e para nove em 1993.

Dois mecanismos institucionais estimulam poderosamente a criação de novos partidos no Brasil: de um lado, normas de funcionamento interno do Congresso atribuem a um partido com um único representante instalações, equipamentos, empregos, assistência e, enfim, os privilégios que são concedidos aos partidos com representação no Congresso; de outro, os preceitos sobre a propaganda eleitoral superprivilegiam os partidos minúsculos e inexpressivos.

Finalmente, na lógica da representação política brasileira, a fragmentação partidária congressional e a volatilidade na composição partidária do Congresso estão associadas, por múltiplos laços, ao espírito e à prática perversos do voto uninominal, às leis e às instituições que dele são tributárias.

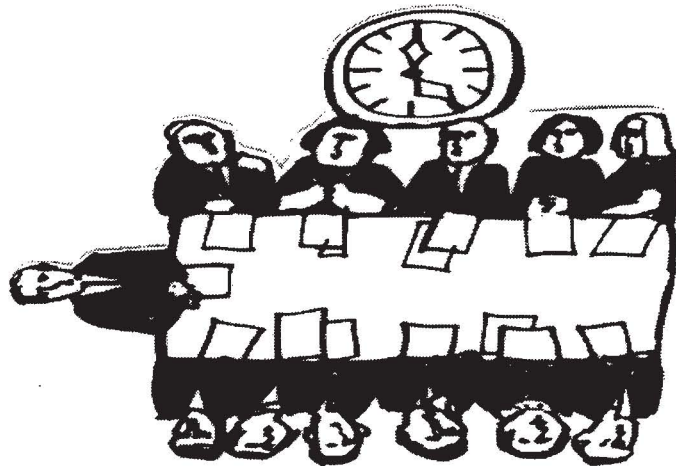


Bibliografia

- BARTOLINI, Stefano, MAIR, Peter. *Identity, competition and electoral availability : the stabilization of european electorates (1885–1985)*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990.
- DUVERGER, Maurice. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris : A. Colin, 1950 (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; 16).
- _____. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. Paris : Presses Universitaires de France, 1955.
- _____. *Los partidos políticos*. México : Fondo de Cultura Económica, 1957.
- _____. Sociología de los partidos políticos. In: GURVITCH, G. (Dir.). *Tratado de Sociología*. Buenos Aires : Kapelusz, t. 2, 1963.
- _____. Which is the best electoral system? In: LIIPHAR, A, GROFMAN, B. (Ed.). *Choosing and electoral system : issues and alternatives*. New York : Praeger, 1984.
- _____. Duverger's law : forty years later. In: GROFMAN, B., LIIPHART, A. (Ed.). *Electoral laws and their political consequences*. New York : Agathon, 1986.
- LAAKSO, Markku, TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties : a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*. v. 12, n. 1, 1979.
- LIIPHART, Arend. *As Democracias contemporâneas*. Gradiva, 1984.
- _____. The political consequences of electoral laws, 1945–1985. *American Political Science Review*, v. 84, n. 2, p. 481-496, 1990.
- _____. Electoral systems and party systems : a study of twenty-seven Democracies (1945–1990). Oxford : Oxford University Press, 1994.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo : Loyola, 1993.
- MAINWARING, Scott. Politicians, parties and electoral systems : Brazil in comparative perspective. *Comparative politics*, v. 24, n. 1, 1991.
- MOLINAR, Juan. Counting the number of parties : an alternative index. *American Political Science Review*, v. 85, n. 4, p. 1383-1391, 1991.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *O sistema partidário brasileiro (1985–1994) : um estudo sobre as razões da fragmentação*. Tese (Doutorado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, 1995a.

- _____. De desproporcionalidades e reformas eleitorais. *Monitor público*, n. 6, p. 37-41, 1995b.
- _____. *Multipartidarismo e Democracia* : um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985–94). Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PERDERSEN, Mogens. On measuring party systems change. *Comparative political studies*, v. 12, n. 4, 1980.
- _____. Changing patterns of electoral volatility in european party systems, 1948–1977. In: DAALDER, H., MAIR, P. (Ed.). *Western european party systems*. Beverly Hills : Sage, 1983.
- RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven; London : Yale University Press, 1967.
- RAE, Douglas W, TAYLOR, Michael. *The analysis of political cleavages*. New Haven; London : Yale University Press, 1970.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Crise e castigo. *Partidos e gerais na política brasileira*. São Paulo : Vértice ; Rio de Janeiro : IUPERJ, 1987.
- SARTORI, Giovanni. Representational systems. In: SILLS, D. (Ed.). *International encyclopedia of social science*. Macmillan : Free Press, 1968. v. 13.
- _____. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília : Universidade de Brasília, 1982a.
- _____. Sistema de partidos e polaridade. In: CHARLOT, J. (Org.). *Os partidos políticos*. Brasília : Universidade de Brasília, 1982b.
- _____. The influence of electoral systems : faulty laws or faulty method. In: GROFMAN, B, LIJPHART, A (Ed.). *Electoral laws and their political consequences*. New York : Agathon, 1986.
- _____. Representación. In: SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Madrid : Alianza, 1992a.
- _____. Sistemas electorales. In: SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Madrid : Alianza, 1992b.
- TAAGEPERA, Rein, SHUGART, Matthews S. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven : Yale University Press, 1989.
- TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas Democracias contemporâneas* : teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1994a.

DEBATE



TUDO COMEÇOU com o empenho de Epiácio Pessoa, senador pela Paraíba à Constituinte de 1890/91, para que se garantisse, no texto de nossa primeira Constituição republicana, um mínimo de representantes, por estado, à Câmara dos Deputados.

Dizia ele não admitir “se concedesse a quatro ou seis estados, apenas, o direito de só eles decidirem de assuntos que se referem a todos os outros, também; de só eles gerirem interesses de toda a União (*in* EPITÁCIO PESSOA – *Perfis parlamentares* – 7, sel. e introd. de JOSÉ OCTÁVIO, Brasília, Câmara dos Deputados, 1978).

A Carta de 1937 viria a introduzir o critério, depois seguido pelas outras Constituições, da fixação também de um número máximo de deputados por estado.

Essas limitações levaram o mestre Miguel Reale, em estudo pioneiro, de 1959, a um protesto: nada permitiria, para ele, “que considerações peculiares ao sistema federalista se insinuem na problemática da representação popular, influenciando na composição da Câmara dos Deputados”.

Na cena eleitoral, o federalismo – ao substituir a idéia da representação dos indivíduos pela das comunidades naturais – constitui, como apontaria Duverger, um “maravilhoso meio para justificar as desigualdades de representação”, privilegiando circunscrições meno-

res e menos povoadas em detrimento de outras, de maior área geográfica e maior densidade populacional. (DUVERGER, Maurice, introd. a COTTERET, Jean Marie; ÉMERI, Claude e Lalumière, *Lois électorales et inégalités de représentation en France*, Paris, Armand Colin, 1960, p. IX.)

Reunimos, a seguir, além do exame de Reale, as ricas contribuições do senador José Serra e dos cientistas políticos Octaciano Nogueira e Wanderley Guilherme.

Lembrando que José de Alencar, há mais de cem anos, ensinara que a boa representação política precisaria evitar dois extremos: o rolo compressor da maioria sobre a minoria e o veto paralisante desta sobre a primeira, Wanderley Guilherme diz que “a tradição brasileira, ao contrário da americana, nunca foi a do perfeito equilíbrio dos estados na Câmara dos Deputados, mas a do prudente e alencariano estabelecimento de faixas e limites para a representação das maiores e menores unidades federais”.

A tão pujante força econômica e demográfica de umas poucas Unidades Federativas no Brasil, em contraste com o pauperismo e a rarefação populacional de outras – entre estas, territórios levianamente alçados à condição de estados-membros – reitera a questão: esses “critérios artificialmente impostos”, deplorados por Reale e influenciando na composição da Câmara, devem ser mantidos por seus propósitos *alencarianos* de resguardo das minorias?

O Sistema de Representação Proporcional e o Regime Presidencial Brasileiro

Miguel Reale

Nascido em São Bento do Sapucaí/SP, filósofo, jurista, professor catedrático de Filosofia do Direito da Universidade de São Paulo e ex-reitor dessa universidade, Miguel Reale é autor, entre outras obras, de *Filosofia do Direito*; *Pluralismo e liberdade*; e *Teoria tridimensional do Direito*.

O binômio presidencialismo – representação popular

1. Tal como foi planejado o oportuno ciclo de conferências promovido pela douta Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais, não me cabe tratar da teoria do presidencialismo, como regime distinto de governo, nem dos valores teóricos do sistema de representação proporcional, mas sim das correlações que entre ambos possam ou devam existir. Temos, em suma, um binômio a perquirir, indagando das vantagens ou dos inconvenientes da representação proporcional em um ordenamento presidencialista do governo.

O primeiro problema a considerar-se é se, *in abstracto* e no plano concreto da experiência política, há efetiva *compatibilidade* entre os dois termos em apreço, e, na hipótese afirmativa, qual a natureza e o alcance dessa relação.

No regime parlamentar, não obstante as múltiplas variantes de sua formulação doutrinária ou de sua realização prática, torna-se manifesta a correlação entre a gênese eleitoral dos Parlamentos e a dos órgãos que neles haurem a sua força e autoridade. É claro que, quanto maior for a

fidelidade à gama das opiniões e dos interesses que agitam e dividem o eleitorado, menores serão, no regime parlamentar, as possibilidades de um governo liberto de transações e de compromissos, refletindo-se a complexidade ou as fraquezas do Legislativo, de maneira imediata e necessária, no modo de ser dos órgãos administrativos.

2. Se entre o parlamentarismo e a representação proporcional existe um vínculo estreito e natural, o mesmo não se poderá dizer do governo presidencial, máxime se for este considerado segundo as linhas do modelo clássico elaborado pelos constituintes norte-americanos no século XVIII.

No entanto, apesar de ser menos aparente a correlação, não pode deixar de haver, evidentemente, um nexo de ordem lógica, envolvendo problemas merecedores da atenção não só dos juristas, como dos sociólogos e dos políticos.

Deve-se observar, aliás, que a doutrina da representação proporcional, consoante justa ponderação de Maurice Duverger, já passou por duas fases: a primeira, de cunho jurídico, fundada no pressuposto de um mandato coletivo e impessoal conferido pela Nação ao conjunto de seus representantes; a segunda, de natureza sociológica, tal como veio se afirmando sobretudo em nosso século, por meio de teorias que configuram a representação proporcional em termos de funcionalidade prática ou concreta entre o eleitorado e os membros do corpo legislativo. À luz da teoria jurídica, teríamos o binômio mandante-mandatário, enquanto que, na de caráter sociológico, o que mais se impõe é uma funcionalidade entre o modelo e a sua imagem, buscando-se uma captação cada vez menos formal e mais autêntica da opinião pública, ou, mais precisamente, da vontade popular.¹

3. Não me é possível nesta conferência tratar da distinção algo subtil sugerida por alguns autores, como o citado Duverger ou por Georges Burdeau,² entre *representação das opiniões* e *representação das vontades*.

¹ DUVERGER, Maurice. *L'évolution du Droit Public* : études em l'honneur d'Achille Mestre, Paris, 1956. p. 211 e ss.: Esquisse d'une théorie de la représentation politique.

² BURDEAU, V. G. *Traité de Science Politique*, Paris, 1956. t. 6: p. 236 e ss.

des, sendo certo, porém, que as últimas tendências da doutrina são no sentido de reconhecer-se que o que importa é a representação das vontades, por meio de escolhas concretas e não de escolhas ideais, ou seja, a captação da vontade popular de tal maneira que não fiquem tolhidas as possibilidades de um governo independente e eficaz.

Pouco adiantaria um governo que fosse a cópia rigorosa das mutáveis opiniões populares, e, depois, ficasse desarmado, inerte, mero joguete das flutuações, das incertezas e das surpresas da opinião pública.

O mundo de hoje exige cada vez mais governos que governem, muito embora cresça, paralelamente, igual exigência de fiscalização por parte dos órgãos legislativos.

De qualquer forma, é entre o extremo da *fidelidade* rigorosa e o da *eficácia* plena que se desenrola o drama da Democracia em nossa época, visto como a experiência tem demonstrado que, quanto mais se procura uma correspondência micrométrica entre a opinião pública e o governo constituído, mais surgem embaraços à ação prática dos governantes, dada a multiplicação injustificada dos partidos, a pretexto de matizes de opinião pública, no mais das vezes simples resultantes de divergências personalistas.

4. Considerado, por conseguinte, o problema sob esse amplo prisma sociológico e político, é inegável que o presidencialismo assume feições próprias, e passa por dificuldades singulares, quando um país deixa de adotar o sistema majoritário para se ordenar segundo o sistema da proporcionalidade.

Se os fundadores do regime presidencial tiveram em vista, como se depreende, sobretudo, das palavras de Hamilton,³ constituir um governo capaz, habilitado para a ação prática, segundo os imperativos pragmáticos que parecem uma segunda natureza da gente ianque, é natural que até hoje os Estados Unidos da América do Norte não tenham admitido o sistema da proporcionalidade, mantendo-se, neste ponto, fiéis à mesma ori-

³ HAMILTON propugnava “a energia e a autonomia necessárias ao governo, responsável porque livre”. (V. *The Federalist*, n. 70.)

entação dominante na monarquia constitucional da Inglaterra. Nem será demais observar que os dois países em que o regime democrático apresenta maior índice de estabilidade e de continuidade, apesar das mais violentas crises sociais e dos mais impressionantes conflitos militares que tiveram de afrontar, são exatamente a Inglaterra e os Estados Unidos, isto é, duas nações que até hoje não se deixaram seduzir pelo mito da representação proporcional.⁴

Estamos, por conseguinte, diante de um problema opcional que não pode ser reduzido a uma simples questão de ordem técnica. Erram redondamente aqueles que pensam serem os sistemas eleitorais simples processos técnicos, de tal sorte que não conteriam qualquer finalidade intrínseca, mas teriam puro valor instrumental, como se fossem suscetíveis de uma aferição de ordem quase construtiva, tal como resulta da ilusória afirmação que, durante algum tempo, andou em voga: “Com a representação proporcional, a formação do melhor governo passa a ser o resultado de um cálculo aritmético (...)”

Na realidade, de acordo com justa ponderação de um grande mestre, debaixo das estruturas técnico-formais, com que se entretecem os mais engenhosos sistemas de captação da vontade popular, lateja sempre um problema de princípio, uma questão teórica e doutrinária, que é preferível afrontar diretamente, em lugar de a deixar perigosamente oculta ou adormecida.

Dessarte, para apreciarmos o problema da representação proporcional ou de qualquer outro sistema eleitoral, uma resposta positiva ou negativa deverá ser previamente dada a estas perguntas: “A fidelidade à representação das correntes de opinião pública deve ser mantida ao ponto de se comprometerem as condições indispensáveis a um governo eficaz? Na hipótese de não ser possível um equilíbrio entre autenticidade (entendida como a correspondência rigorosa entre a representação e a massa do eleitorado, com toda a sua gama de opiniões e de interesses) e a eficácia do governo, para que lado deverá pender a nossa preferência?”

⁴ Empregamos a palavra mito no sentido técnico de um princípio que, além de suas possíveis razões lógicas, se funda em um poderoso lastro de ordem emocional.

Por outro lado, admitida a possibilidade de uma correlação funcional entre autenticidade e eficácia, surgiriam, como é natural, dificuldades compreensíveis, de ordem lógica e prática, a começar pelo critério de aferição do grau de eficácia julgada indispensável à direção da coisa pública, eis que para alguns o governo deve ser cada vez mais *determinado* pela infra-estrutura eleitoral, como se fosse dever primordial dos que se acham à testa do estado acomodar-se ou ajustar-se às múltiplas e imprevistas variações do querer popular.

5. O temor de acentuar-se o índice de eficácia, em detrimento da fidelidade da representação, justifica-se amplamente, sobretudo nos países sul-americanos, nos quais sempre existe um caudilho em gestação, muitas vezes acalentado pelos homens de maior responsabilidade na vida democrática dos partidos.

Não tem faltado, e seria absurdo que faltasse, a observação de que o presidencialismo na América do Sul tem sido a porta aberta para os governos unipessoais, tal a soma de poderes que os presidentes enfeixam em suas mãos, dando-lhes a ilusão da perpetuidade.⁵

Na América do Norte foram múltiplos os fatores que impediram que o regime presidencial tivesse igual sorte. Sem entrarmos na apreciação de peculiaridades econômico-financeiras ou de condições específicas de formação cultural bem diversas das nossas – matéria, aliás, já objeto de profundas análises –, desejaríamos lembrar aqui apenas que o Presidente da República dos Estados Unidos da América do Norte, sem positiva participação constitucional na função legislativa, se encontra em maior dependência em relação à Câmara dos Deputados e ao Senado, de sorte que o fortalecimento da administração federal veio se processando paulatinamente, graças a providências, acomodações e compromissos de natureza pragmática, sem incursões desmedidas nas esferas recíprocas de competências. A preocupação pelas soluções administrativas concretas explica,

⁵ V., entre outros, os trabalhos de JORRIN, *Governments of Latin America*, New York, 1953, e MACDONALD, *Latin America, politics and government*. 2. ed., New York, 1954.

além do mais, a possibilidade de nos Estados Unidos haver períodos governamentais em franca minoria nas Câmaras dos Representantes, sem que o país se veja a braços com crises insuportáveis.

Não se deve esquecer outra particularidade, que tem escapado aos estudiosos nacionais do problema: é que a legislação nos Estados Unidos não envolve, de maneira direta e decisiva, *as relações da vida privada*, visto como os problemas de natureza civil desenvolvem-se nos quadros da *Common Law*, por meio de elaboração judicial e costumeira, sem se sentir esta presença do legislador, que no Brasil se manifesta nos menores passos de nossa existência. Daí existirem na República do Norte menores motivos para atrito, menos freqüentes ocasiões para que o eleitor, na sua qualidade de homem comum, sinta na própria carne os efeitos benéficos ou maléficos das leis que se multiplicam assustadoramente.

O problema na história do Direito Eleitoral pátrio

6. É sabido que o Brasil, como em geral os países latino-americanos, constituiu o seu presidencialismo segundo o modelo norte-americano. São quase acordes os tratadistas em reconhecer que o governo presidencial explica-se, historicamente, nos países sem uma experiência de lutas e de reivindicações promovidas ou sustentadas pelos corpos legislativos, às vezes obrigados a assumir atitudes de heroísmo e rebeldia, e, também, naqueles que, em virtude de múltiplas conjunturas, dentre as quais avulta a distância geográfica, não se desenvolveu o espírito de suspeita ou de prevenção contra o poder pessoal. Incompreensível, assim, no ambiente europeu, o presidencialismo encontrou o seu *habitat* na América, quando os monarcas foram substituídos pelos presidentes, com uma gama variável de atribuições merecedoras de mais atento cotejo por parte dos mestres de Direito Constitucional Comparado.

No caso brasileiro, os dois fatores histórico-geográficos acima apontados encontram plena confirmação, demonstrando o acerto da ob-

servação de Hans Kelsen de que a república presidencial foi concebida segundo o modelo da monarquia constitucional, sendo ambos “Democracias em que o elemento autocrático é relativamente forte”.⁶

Na realidade, a imagem popular do Imperador Pedro II, sobranceiro aos interesses e aos conflitos dos partidos, foi um fator psicológico importante na aceitação popular do presidencialismo, muito embora pudesse ter sido adotado por simples mimetismo político: nada nos predispunha contra o poder pessoal inerente ao governo concebido pelos mentores de Filadélfia, pois é inegável que o Poder Moderador fora, no 2º Reinado, antes fonte de serenidade do que de decisões abruptas ou violentas.

7. Compreende-se, assim, a mais forte dose de autonomia que se infunde no presidencialismo brasileiro, máxime em um ponto de tamanho relevo, qual seja, o do poder de iniciativa legislativa, problema que será versado em profundidade pelo embaixador Oswaldo Trigueiro, mas ao qual não posso deixar de me referir, dada a sua íntima ligação com o tema que me foi atribuído.

Enquanto na América do Norte, pelo apego intelectualista e formal ao princípio da separação dos poderes, se recusou ao Presidente qualquer participação direta no ato legislativo, salvo o direito de veto, que só pode ser total; no Brasil, como nas demais Repúblicas sul-americanas, prevaleceu maior senso das realidades concretas, conferindo-se ao Chefe do Executivo ampla e, às vezes, privilegiada situação no tocante à iniciativa de projetos de lei. É esse um mérito irrecusável e próprio do presidencialismo latino-americano, pois só agora tende a converter-se em situação de direito a situação de fato há muito tempo vigorante na grande República do Norte, onde cresce, dia a dia, a interferência do Executivo na função de legislar, mediante artifícios vários e graças à boa vontade de deputados que atuam como veículos dos projetos elaborados nos diversos departamentos técnico-federais.⁷

⁶ Kelsen, Hans. *General theory of law and State*, Harvard University Press, 1946. p. 301.

⁷ Segundo GALLOWAY, cerca de metade dos projetos de lei provêm, atualmente, dos vários departamentos federais ou do próprio Presidente. Além disso, o emprego crescente de *delegações legislativas*

Não obstante tal situação, nossas construções dogmático-jurídicas continuaram a reduzir o *Poder Legislativo* à Câmara dos Deputados e ao Senado, à luz de uma rígida e inexistente *separação de poderes*, quando, com mais procedência, talvez, pudéssemos repetir o ensinamento de Pimenta Bueno no tocante à Constituição Imperial, levando em conta a participação do Chefe do Executivo: “O nosso Poder Legislativo é composto de três ramos, ou neles dividido”.⁸

8. Se, no que se refere aos poderes do Presidente, o constituinte de 1891 se afastou do modelo norte-americano, também o fez no tocante ao processo de eleição do primeiro magistrado do País.

Não será exagero afirmar que, se adotamos o presidencialismo norte-americano, jamais perdemos de vista a experiência política dos povos

fortalece, dia a dia, a posição do Chefe do Executivo, máxime tendo em vista a preferência por leis *standards*, que alargam ainda mais o campo de discricionariedade administrativa, sem embargo do poder de veto que, dentro de certo lapso de tempo, podem exercer a Câmara e o Senado sobre os atos presidenciais porventura havidos como exorbitantes. (Cfr. BINKLEY, *The relation of the President to Congress*, “Parlam. Affairs” 1949. v. 3, p. 20 e ss.; e SCHWARTZ, *Delegated legislation in America: procedure and safeguards*, “Modern Law Rev.”, 1948, XI, p. 449 e ss.)

Pelo direito de *veto*, mesmo sendo inadmissível a rejeição *parcial* de uma proposta legislativa (no Brasil, chega-se ao absurdo de vetar-se uma só palavra, alterando-se todo o significado da lei!), o Executivo norte-americano tem logrado compensar as desvantagens de uma oposição majoritária no Congresso.

⁸ PIMENTA BUENO. *Direito público brasileiro*. Rio de Janeiro, 1857. v. 1, p. 49.

Sob esse ponto de vista, a Constituição de 1891 não incidiu no exagero das de 1934 e de 1946, que declararam competir o Poder Legislativo exclusivamente à Câmara e ao Senado (v., respectivamente, arts. 22 e 37), pois o art. 18 de nossa primeira Carta republicana rezava: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, *com a sanção do Presidente da República*”, redação correspondente à do art. 13 da Constituição Imperial, de 25 de março de 1824.

Em abono da atual redação do texto constitucional, há esta lição de Rui Barbosa: “O Presidente da República apenas sanciona e promulga os atos do Congresso Nacional. Mas, não os sancionando, bastam dois terços de uma ou outra Câmara para lhe inutilizar o veto; e a resolução não sancionada se promulgará sem a sanção, com todo o vigor da autoridade legislativa. Só o Congresso, pois, legisla. Só ele, em última análise, faz a lei”. (*Comentários à Constituição Federal*, São Paulo, 1933, v. 2, p. 7). Penso, todavia, que esse é um modo de apreciar a matéria, não pelo que *normalmente* acontece, mas à vista dos casos excepcionais. Aliás, mesmo quando é rejeitado o veto, a exigência de um *quorum* de dois terços demonstra estar sendo reconhecida a participação positiva do Presidente da República no ato legislativo. Diríamos, *hegelianamente*, que o *não* do Poder Executivo se insere e se integra dialeticamente no *sim* superador do Parlamento. No regime norte-americano, onde o poder de veto é restrito, e inexistente a competência presidencial para proposição de leis, reconhece-se ser o Presidente órgão relevante da função legislativa. É verdade que o poder do Executivo — escreve, por exemplo, o ex-Presidente Taft — é apenas negativo no caso de veto, mas a história de sua origem demonstra ser ele *legislativo em sua natureza*. (Cf. BERNARD SCHWARTZ, *American constitutional law*. Cambridge, 1855. p. 99 e ss.).

Em certos momentos de nossa vida pública, como tem acontecido em São Paulo, os governadores em minoria na Assembléia subsistem graças ao *veto*, que é um fator de grande alcance nas vicissitudes de nosso sistema de representação proporcional. Uma estatística sobre este ponto seria extremamente útil ao esclarecimento de nosso tema.

européus, especialmente dos mais ligados a nós por tradições étnico-culturais, de sorte que é visível a influência do parlamentarismo continental europeu nas vicissitudes de nossas repetidas revisões de sistemas constitucionais ou de processos eleitorais.

Sob esse ponto de vista, preferimos, de um lado, a *eleição direta do Presidente da República* (outro ponto em que, forçoso é reconhecer, antecipamo-nos à experiência norte-americana, ainda presa a um sistema de eleição indireta puramente fictício ou ilusório) e, de outro, deixamos em suspenso, de forma um tanto ambígua, nos primórdios da República, o problema da eleição da Câmara dos Deputados.

Pela Constituição de 1891, a “Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos estados e pelo Distrito Federal, *mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria*” (art. 28).

Estabeleceu-se, outrossim, o número de deputados em proporção que não excedesse de um por 70 mil habitantes, e, consagrando-se uma norma que iria constituir crescente entrave à legítima representação proporcional do povo brasileiro, fez-se prevalecer um discutível critério federalista também na Câmara dos Deputados, para se assegurar a cada estado o mínimo de quatro representantes, abstração feita da respectiva população.

9. Se, como afirma Hans Kelsen, entre outros, “a divisão territorial do corpo de eleitores é incompatível com a idéia da representação proporcional”⁹ e se, no dizer pacífico dos autores, no sistema de representação proporcional perdeu o primitivo sentido a distinção, ainda persistente entre nós, entre *maioria* e *minoría*, como se esta fosse necessariamente sinônimo de oposição, seria preciso reconhecer que a Constituição de 1891 garantia a *representação minoritária*, mas excluía a *representação proporcional*. Não pensaram, todavia, assim os mais eminentes exegetas do texto constitucional, como João Barbalho e Carlos Maximiliano.

Não obstante os esforços de eminentes parlamentares, como Assis Brasil, João Barbalho e Gil Goulart, e apesar da invocação de longa e bela

⁹ Cfr. *op. cit.*, p. 297.

tradição proporcionalista que nos vinha do regime imperial, desde os estudantes pernambucanos Inácio de Barros Barreto e Nabor Carneiro Cavalcanti, até os vultos de Tavares Bastos, João Mendes e José de Alencar,¹⁰ baldados foram os esforços tendentes a restituir ao texto constitucional o que aos reformistas parecia ser *o sentido autêntico do texto constitucional*.

Segundo João Barbalho, a cláusula final do art. 28 resultara de uma falha de redação, pois a emenda aditiva, aprovada por unanimidade, dizia: “representação *das minorias* (e não *da minoria*) com mais propriedade e acerto”.

Não me parece, contudo, que tenha havido simples lapso de redação: não se pode excluir, sumariamente, a hipótese de ter havido o propósito deliberado de admitir-se a representação minoritária, sem se avançar até ao princípio da proporcionalidade, o qual não contava, na época, antecedentes que justificassem a sua imediata adoção.¹¹ Penso que os estadistas da Primeira República, interessados na reforma do regime, com Ruy Barbosa à frente, pensavam mais na legitimidade da representação da maioria e da minoria do que no princípio da proporcionalidade.

Explica-se, desse modo, por que durante a chamada Primeira República, não se tenha ido além da adoção do *voto cumulativo*. Como sintetiza Carlos Maximiliano, “dividiam-se os estados em distritos eleitorais de quatro ou cinco representantes; cada eleitor dispunha de tantos votos quantos eram os deputados; podia dar todos os sufrágios a uma chapa completa, distribuí-los conforme as suas simpatias e até conferi-los, na íntegra, a um só candidato. Assim, pela majoração voluntária do sufrágio, a minoria conseguia eleger um representante em cada distrito. Com a prática, os partidos dominantes descobriram modos de burlar a lei em sua finalidade, e, quando não o conseguiam nas urnas, logravam nas câmaras, graças ao arbitrário reconhecimento dos poderes”.¹²

¹⁰ Cfr. JOÃO BARBALHO. *Constituição Federal Brasileira*. Comentários, p. 84 e ss.

¹¹ Na realidade, em 1891 não havia senão o exemplo pouco significativo da adoção da representação proporcional, naquele mesmo ano, no Cantão de Tessino, na Suíça. O abandono do princípio majoritário pelo de representação proporcional é experiência de nosso século, assumindo projeção universal só depois da Primeira Guerra Mundial. (V. DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*. Paris, v. 2, p. 743 e ss.)

¹² MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio, 1948. v. 2: p. 316.

Realizando-se a eleição em distritos eleitorais nos quais se subdividia cada estado, foi possível, raras vezes, à minoria fortemente politizada garantir a própria representação, como ocorreu, por exemplo, no Rio Grande do Sul e em São Paulo.

Na realidade, porém, a nossa história eleitoral, de 1891 a 1930, equivale a uma sucessão de escolhas pré-determinadas, prevalecendo sempre os grupos oligárquicos encastelados na federação de partidos estaduais que, então, efetivamente, detinham todas as rédeas do poder. O máximo que ocorria eram divergências internas, revezando-se os mentores eleitorais ou os *grandes eleitores*, de tal sorte que o jogo da maioria ou da minoria ficava, praticamente, na dependência dos entendimentos entre os presidentes dos estados, conforme a pujança demonstrada nos pleitos, sem qualquer preocupação programática, e com o mais franco desprezo pela liberdade do sufrágio.

A *política dos governadores*, se, de um lado, influiu para a preservação do precário sistema eleitoral então vigente, deve ser considerada, de outra parte, um reflexo do sistema eleitoral mesmo, pois este conduzia, naturalmente, a uma competição entre os grandes estados, a cada um dos quais correspondia um rígido quadro partidário dominando vasta seara eleitoral.

É inegável, como se sabe, especialmente desde as preciosas análises de Maurice Duverger,¹³ a influência dos sistemas eleitorais sobre a vida política, não só por determinar a atitude dos cidadãos, como pelo fato de bitolar a conduta dos partidos, condicionando a sua possibilidade de sobrevivência, impondo compromissos e transações, para, afinal, se refletir no plenário das Câmaras e inserir-se na substância das decisões administrativas.

10. Foi só após a Revolução de 1930 que o Brasil ingressou, efetivamente, em uma quadra de experiência de representação proporcional, a começar pelo Código Eleitoral de 1932, que, “cumprindo uma das promessas da Revolução, implantou entre nós o sistema proporcionalista, fazendo-o nos termos do projeto *Assis Brasil*, de dois turnos simultâneos,

¹³ V. MAURICE DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. Paris, 1950.

prevendo o primeiro a divisão por quocientes, adotando o segundo o voto plural para as vagas não preenchidas no primeiro”.¹⁴

A significação dessa primeira experiência nas eleições para a Constituinte de 1933 e para a legislatura que se lhe seguiu já foi objeto de oportunas considerações, nada havendo de relevante a acrescentar.

Apraz reconhecer os dois valores verdadeiramente positivos da reforma: a instituição da *Justiça Eleitoral* e a adoção do *voto secreto*, duas colunas mestras de nosso edifício democrático, às quais devemos atribuir a alteração radical verificada nos pleitos que, pelo menos no que se refere à lisura ou aos *valores formais do sufrágio*, contrastam frontalmente com o antigo regime do *bico de pena*, das *degolas eleitorais* e da violência organizada, muito embora, pela intercorrência de outros fatores, possam ser facilmente apontados vícios não menos graves, dado o impacto do poder econômico e da *coação ideológica* sobre as estruturas ainda frágeis de nossa Democracia.

Quanto ao princípio de representação proporcional, também acolhido em nossas leis, produziu ele, no Brasil, desde logo, os mesmos efeitos que já haviam sido observados em outras nações, notadamente o multiplicar-se desmedido dos partidos políticos, com o gravame de uma carência quase absoluta de substância doutrinária. Fabricaram-se, atabalhoadamente, legendas partidárias, destituídas de qualquer lastro teórico, salvo num ou noutro caso, sendo inegável que maior coerência e consciência ideológicas se notavam, paradoxalmente, nas agremiações políticas em conflito com os valores da Democracia liberal.

Não devemos esquecer que, na vivência do Código Eleitoral de 1933, continuaram os partidos a ter âmbito estadual, o que agravava ainda mais a situação no plano da representação nacional: não tardaram a ressurgir velhos processos de equilíbrio ou de composição de forças entre as diversas *bancadas* estaduais, destituída de objetivo ou de significado real a representação proporcional, incapaz de atenuar, como se esperava, as contendas locais ou personalistas.

¹⁴ TRIGUEIRO, Oswaldo. A representação proporcional no sistema eleitoral brasileiro, *Revista Forense*, v. 153, p. 1.

11. Tem sido observado, com razão, que, pelo princípio da representação proporcional, o escrutínio se faz com base nos *partidos políticos*, manifestando-se a vontade do eleitor à vista de diretrizes e de listas de candidatos preestabelecidas: a escolha do cidadão tende a ser, cada vez mais, a escolha de uma escolha feita previamente pelas agremiações partidárias, sem as quais não há eleição que vingue, pois a inclusão do nome do candidato em uma legenda é condição *sine qua non* do sufrágio, por maior que seja o seu prestígio pessoal, a sua riqueza ou a sua cultura.

Não é de se estranhar, por conseguinte, que a experiência do Código Eleitoral de 1933 tenha gerado uma representação sem maior consistência, dada a pluralidade excessiva dos partidos e o seu significado puramente regional, suscitando previsíveis competições interestaduais, com perda do sentido compreensivo e total da política nacional.

Ainda sob o prisma dos valores formais da representação proporcional, cabe ponderar que o sistema então adotado em 1933 para o aproveitamento dos restos permitiu a interferência dos partidos mais fortes nos quadros da representação da minoria, fazendo prevalecer, em segundo turno, os candidatos adversários de menor expressão política ou doutrinária. Foi o que o deputado J. J. Seabra qualificou pitorescamente *esguicho*, arma com a qual as maiorias estaduais, às vezes mera continuidade dos grupos dominantes na época anterior, puderam robustecer ainda mais o seu predomínio nos quadrantes da República.¹⁵

Compreende-se, assim, abstração feita de outras razões, que seria longo em demasia analisar e que ultrapassariam os objetivos singelos desta conferência, a crise que sobreveio em 1937, quando a implantação do Estado Novo tornou inoperantes todos os aperfeiçoamentos introduzidos no Código Eleitoral de 1935.¹⁶

¹⁵ Sobre esse aspecto da questão, cfr. VICTOR NUNES LEAL, O regime representativo e a legislação eleitoral do Brasil, *Revista de Direito Administrativo*, v. 9, p. 419 e ss., e DOMINGOS VELASCO, *Direito Eleitoral*. Rio, 1935.

¹⁶ O princípio da *representação proporcional* já tinha lançado, no entanto, tão fortes raízes em certos meios jurídicos e políticos que se pretendeu proclamar a sua compatibilidade com a Constituição do Estado

12. Restabelecido no País o regime democrático, em 1945, ressurgiu a tese do sistema proporcional e, como sói acontecer em tais momentos, renovaram-se, com mais vigor, antigas esperanças de uma vida política mais autêntica porque fundada na *pureza do sufrágio*.

A lei eleitoral de 1945, elaborada em grande parte sob a égide do Estado Novo, amoldou o princípio da representação proporcional às conveniências práticas do fortalecimento da legenda mais votada, à qual passaram a ser atribuídos os lugares não preenchidos, suprimido, desse modo, o segundo turno.

Como se vê, em 1945 a opção se deu no sentido de garantir-se maior *eficácia*, à custa da *autenticidade*, provocando, desde logo, protestos e reivindicações, os quais levaram a restabelecer-se o sistema de distribuição proporcional dos mandatos legislativos, como já pretendia a Lei de 1935, mediante a adoção do sistema das maiores médias para o aproveitamento das sobras. Daí a nova reforma eleitoral de 1950, a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, sucessivamente revista e na iminência de sofrer novas alterações, o que demonstra que também no Brasil o Direito Eleitoral revela alto índice de experiências malogradas, renovando-se medidas ontem consideradas obsoletas, e envelhecendo em poucos meses as mais alvissareiras novidades. Não são apenas os conflitos sociais, ou os desajustamentos econômicos, ou o ritmo acelerado dos processos culturais de nosso tempo que explicam a universalidade do apontado fenômeno, devendo haver algo de equívoco na colocação inicial dos dados do problema. Nem valeria consolar-nos afirmando que, tudo somado, é em fraquezas que tais, inerentes à liberdade, que reside a força da Democracia.

Renovaram-se, depois de 1945, as esperanças de uma reforma de nossos costumes políticos, graças à consagração do princípio da representação proporcional, como se a sorte da República dependesse de uma reprodução cada vez mais rigorosa, aritmeticamente calculada e dosada, das tendências relevantes ou insignificantes do eleitorado, como já ocorre-

Novo. (Cfr., nesse sentido, a monografia de GENÉSIO DE ALMEIDA MOURA. *A representação proporcional e a Carta de 10 de novembro de 1937*. São Paulo, 1939, obra nem sempre julgada com a necessária objetividade.)

ra logo após a Revolução de 1930. Quanto a este período, bastará reler as obras de João Cabral e de Gilberto Amado¹⁷ para verificar-se quão altas eram as esperanças então depositadas na representação proporcional, para cujo prestígio cooperavam os exemplos das maiores nações do mundo, a começar pela Alemanha de Weimar.

Em um paralelismo impressionante, os dois períodos de após-guerra, neste nosso atormentado século XX, são agitados por uma onda de entusiasmo, quase lírico, pelas virtudes dos sistemas eleitorais, erguendo-se loas e ditirambos ao princípio da representação proporcional, para, logo em seguida, a experiência amarga demonstrar a necessidade de usar-se do princípio com mais prudência e precaução.¹⁸

13. Apesar de muitas vacilações, mais dois pontos positivos há nas coordenadas da vida brasileira, merecendo nossa atenção: a exigência de partidos de âmbito nacional e a exclusão de votos avulsos ou de sufrágios *extralegenda*. É elogiável esse novo avanço no sentido do fortalecimento partidário, e, como veremos, talvez se encontre nessa linha de direção uma das perspectivas do futuro.

A rigor, partido nacional sem quociente eleitoral que abranja a totalidade do eleitorado nacional é algo de problemático. Se cada estado é um colégio eleitoral, os chamados partidos nacionais reduzem-se, na prática, a uma federação, ou a uma cooperativa de grêmios estaduais, o que explica ainda se conservem fermentos latentes de antigas rivalidades no seio da Federação, sem uma autêntica representação proporcional em íntima conexão com as estruturas partidárias.

Antes de passarmos, porém, ao estudo das conseqüências da representação proporcional no regime presidencial brasileiro, julgo indispensá-

¹⁷ Cfr. JOÃO CABRAL, *Sistemas eleitorais*, Rio de Janeiro, 1929, e GILBERTO AMADO, *Eleição e representação*. Rio, 1931.

¹⁸ Basta lembrar que as reformas eleitorais mais recentes, processadas na Alemanha, na Itália e na França, assinalam a preocupação de atenuar os inconvenientes da representação proporcional no regime parlamentar. Para uma visão panorâmica da matéria, v. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Nápoles, 1954. p. 252 e ss.; NATALE, *La proporzionale e la crisi*, em *Nuova Antologia*, 1955. p. 319 e ss.; e PADILLA SERRA, *La crisis de la Democracia actual y los sistemas electorales*, em *Archivo de Derecho Publico*. Granada, 1953-54. p. 89 e ss.

vel tecer algumas considerações sobre a autenticidade dessa representação, dados os naturais reflexos que a matéria terá sobre nosso tema, visto como a eleição direta do Presidente da República é feita pelo conjunto do eleitorado nacional, enquanto que a composição da Câmara dos Deputados se opera por meio dos colégios eleitorais dos estados, do Distrito Federal e dos territórios.

Dos vícios de desigualdade na representação proporcional brasileira

14. Foi a Constituição de 1934, em seu art. 23, que exacerbou em nosso Direito Público o desrespeito ao princípio da representação proporcional, acentuando ainda mais a confusão já verificada em 1891, à qual já me referi, entre representação popular e federalismo.

Em uma Federação, compreende-se que haja igualdade de representantes no Senado, abstração feita da população dos estados que integram a República, tal como o entenderam os fundadores da Democracia norte-americana, muito embora nada impeça, no plano teórico, que haja proporcionalidade até mesmo na Câmara Alta.

Admitindo-se, porém, como me parece razoável, a igualdade de representação no Senado, nada justifica que considerações peculiares ao sistema federalista se insinuem na problemática da representação popular, influndo na composição da Câmara dos Deputados.

Se os constituintes de 1891 ainda se mantiveram prudentes, já não se pode dizer o mesmo com relação aos de 1934, os quais consagram no § 1º do art. 23 da Carta, então promulgada, o preceito segundo o qual o número de deputados seria fixado proporcionalmente à população de cada estado e do Distrito Federal, “não podendo exceder de um por 150 mil habitantes até o máximo de 20, e, desse limite para cima, de um por 250 mil habitantes”, assegurados dois deputados para os territórios.

Quando se convocaram as eleições para a Assembléia Constituinte de 1945, o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, distribuiu, mais ou menos por aproximação, entre os diversos estados, os deputados que deviam constituir a Câmara Federal, nos termos do art. 48 da Carta de 10 de novembro.

Com a Constituição de 1946, todas essas infrações ao princípio da representação proporcional não só foram consolidadas, como ainda se tornaram normas comprometedoras do futuro, tal como resulta do art. 58, que assim dispõe:

“Art. 58. O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada 150 mil habitantes, até 20 deputados, e, *além desse limite, um para cada 250 mil habitantes.*

§ 1º Cada território terá um deputado, e *será de sete deputados o número mínimo por estado e pelo Distrito Federal.*

§ 2º *Não poderá ser reduzida a representação já fixada.”* (sic)

15. Se procedermos a um cálculo da representação, com base nos critérios artificialmente impostos pela Constituição, forçoso é chegar à conclusão de que no Brasil existe, atualmente, apenas aparência de representação proporcional.

Como o demonstram os quadros A e B (anexo), é gritante a desigualdade entre os cidadãos pertencentes aos grandes e pequenos estados, quer se tome como base o resultado do senso demográfico de 1950, quer se aceitem os últimos dados estimativos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a população nacional em janeiro de 1959.

No primeiro caso, estariam faltando na Câmara Federal 17 deputados paulistas, 15 mineiros, cinco baianos e quatro gaúchos. Na segunda hipótese, a desigualdade ainda seria mais acentuada, pois estariam inexplicavelmente ausentes 22 deputados de São Paulo, 15 de Minas, sete da Bahia, cinco do Rio Grande do Sul, três de Pernambuco, um do Paraná e outro do Ceará. Isto significa que milhões de brasileiros não são considerados no cálculo da representação proporcional, ou, por outras palavras, foram sumariamente privados de influir, de maneira paritária, nos destinos

da República. Contra tais disparidades já se manifestaram alguns mestres, a começar pelo eminente professor Antônio de Sampaio Dória, o qual, no seu curso de Direito Constitucional, assim se pronuncia: “Inferiorizar os estados mais populosos, para supervalorizar os de menor população, desiguando, na Câmara dos Deputados, brasileiros iguais perante a lei, é fazer da Federação um monstro, é semear a cizânia entre brasileiros de uns contra os de outros estados, quebrando uma das bases da unidade nacional, contra a Pátria imperecível”.¹⁹

16. No plano prático, os resultados dos dois fatores aqui analisados (distribuição do eleitorado nacional por colégios eleitorais regionais e desrespeito ao princípio da proporcionalidade) tornam-se altamente prejudiciais aos negócios públicos, pois impedem a correspondência natural e necessária entre o potencial demográfico e os encargos e as responsabilidades do governo.

Eis, por exemplo, algumas conseqüências que a apontada desigualdade enseja, sobretudo pelo fato de basear-se a apuração dos pleitos em quocientes eleitorais *regionais*:

a) pode um Presidente da República ser eleito *por maioria absoluta* (se receber, por exemplo, a votação maciça de cinco ou seis dos estados de maior eleitorado) e, no entanto, se achar em *minoría na Câmara* (dada a diversidade de quocientes: elege-se aqui um deputado com apenas 2 mil votos; acolá não bastam 60 mil...);

b) pode uma legenda ser a mais votada no País, e, no entanto, ter posição secundária na Câmara... E, vice-versa, o partido que mais elegeu deputados pode não ter recebido o maior número de sufrágios no País...

c) um partido insignificante no cenário nacional pode conquistar número desproporcional de lugares na Câmara se a sua legenda estiver a serviço da oligarquia dominante em dados colégios eleitorais de estados ou territórios dotados de ponderável bancada e diminuto quociente eleitoral.

¹⁹ SAMPAIO DÓRIA. *Direito Constitucional*. 3. ed., São Paulo, 1953. t. 2: p. 29.

Autenticidade e eficácia da representação no presidencialismo brasileiro

17. Nos limites desta conferência, torna-se-me impossível analisar, por miúdo, o que tem sido a aplicação do princípio da representação proporcional, relativamente à vida dos partidos, no Brasil, mesmo porque só me compete indagar dos efeitos que tenham direta atinência com as condições do governo presidencial. Explicam-se, aliás, as freqüentes remissões a outros temas em virtude da *circularidade* que, tanto na Filosofia, no plano transcendental, como na Ciência Política ou Teoria do Estado, no plano empírico, é uma das características das ciências que visam à unidade por meio de uma multiplicidade coerente de perspectivas.

Seria desnecessário repetir aqui que a representação proporcional não produziu, em nosso meio, o esperado fortalecimento partidário, nem teve como consequência a estrutura de partidos efetivamente *independentes e nacionais*.²⁰

Pelo que temos visto, os partidos, via de regra, possuem maior força no momento da composição das listas de candidatos, quando todos os pretendentes se esmeram em zelo partidário, a fim de adquirir o direito de disputar os sufrágios. Tão logo, porém, se entra na liça eleitoral, cada qual cuida de si, sem qualquer preocupação pela respectiva legenda. Não causam estranheza as combinações mais estranhas, ao arrepio das mais

²⁰ No tocante ao aparecimento de partidos nacionais, um dos mais fortes empecilhos é representado pela pluralidade dos quocientes eleitorais, resultante da disparidade entre os potenciais de sufrágio dos *colégios* em que se subdivide a Nação. Não me parece assista razão a AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO quando afirma que “o sistema eleitoral herdado do Império, baseado na eleição, por círculos ou distritos, com voto majoritário, foi outro elemento importante na destruição dos partidos nacionais” (Os partidos políticos nacionais, *Revista Forense*, v. 157, p. 9). Na realidade, partidos nacionais no Brasil temos porque a lei o quer, e, com o sistema proporcional, os que existem, ainda, como o próprio AFONSO ARINOS o assinala, “são simples confederações de partidos estaduais” (p. 14).

Nem se diga que a proliferação dos partidos é apenas aparente, porque, no fundo, haveria uma discriminação entre agremiações da *ordem* (p. ex. o PSD, a UDN, o PR) e a agremiação de movimento (PTB, PSP, etc.). Assim seria, porém, se, após os pleitos, os partidos da ordem se entendessem entre si, e o mesmo acontecesse com o outro grupo. Na realidade, porém, o que normalmente temos visto é o movimento combinado com a ordem... Surgem assim *cocktails* de opinião pública, agravando ainda mais a trama dos compromissos.

elementares exigências, não digo de fidelidade partidária, mas de composição moral. É praxe, pelo menos nas eleições cuja intimidade tenho tido a oportunidade de apreciar, desenvolverem campanha conjunta deputados federais e estaduais pertencentes a legendas diversas (as chamadas *do-bradinhas...*), e para que as legendas não causem tropeços, são sumariamente eliminadas das cédulas eleitorais. É possível que com a salutar introdução da cédula oficial também para as eleições proporcionais os partidos venham a ganhar mais prestígio, e o eleitorado irá, aos poucos, adquirindo maior consciência da ligação essencial que deve existir entre o nome de sua predileção e a legenda em que o mesmo se inscreve.

Quanto à independência dos partidos, igual drama se verifica, visto como existe um vício que corrói todo o sistema democrático brasileiro: é a possibilidade de existirem partidos autocráticos, semelhantes a certas sociedades anônimas aparentes, cujas ações estão todas guardadas nos cofres particulares de um único acionista. O resultado é que se realizam, no mais das vezes, simulacros de convenções partidárias, tendo havido casos de se reunirem apenas parentes, sócios ou prepostos de pretensos chefes políticos, em uma verdadeira pantomima política, à qual, no entanto, a lei empresta força e vigor, concedendo-lhe dimensão de opinião pública. Ao lado disso e acima disso, existe a força do dinheiro, da corrupção desenfreada, explicável pelo crescente desinteresse demonstrado pelo povo nas eleições, quer para o Senado, quer para a Câmara dos Deputados.

18. Quanto a este último ponto, posso apresentar dados deveras impressionantes, relativos às eleições paulistas de 3 de outubro de 1958, e que, penso eu, não destoarão de outros resultados. Verifica-se pelo quadro C (anexo) que cerca da quinta parte do eleitorado paulista ignorou ou desprezou o pleito para o Senado, e mais de 1/10 dos eleitores se abstiveram de participar das eleições para a Câmara dos Deputados.

Todo o interesse, na realidade, se centraliza na eleição majoritária do governador ou do Presidente da República, subsistindo ainda algum cui-

dado pela escolha dos deputados estaduais, o que demonstra o natural apego dos cidadãos pelas coisas que lhes tocam de maneira mais imediata e direta: no fundo, a visão dos negócios regionais talvez prepondere sobre a alta compreensão dos problemas totais do povo brasileiro.²¹

Ora, esses dados estão demonstrando que o que prevalece no Brasil, como fato sociológico, é a *representação das vontades*, traduzida na escolha daqueles que efetivamente deverão atuar na vida administrativa para soluções positivas e concretas (Presidentes, governadores e prefeitos), enquanto que decresce o significado da simples *representação das opiniões*, a qual se expressa, sobretudo, por meio dos órgãos legislativos.

Em tese, algo de diverso deveria ocorrer no regime parlamentar, no qual o eleitor, no ato de optar por determinada corrente de opinião, estaria confiando, tacitamente, ao deputado de sua preferência a incumbência de constituir um governo para executar o programa do partido. Haveria, desse modo, mais íntimo liame entre pensamento e ação, teoria e prática, ideologia e técnica de resultados. A experiência, porém, tem demonstrado que as convicções político-doutrinárias cedem diante de programas concretos de ação, de tal maneira que o voto acaba sendo dado em função da *ação prática possível*, pregada por um líder, quando o cidadão se convence da inviabilidade de suas preferências pessoais de caráter ideológico.²² Este fato ocorre sobretudo em países fiéis ao escrutínio majoritário (como na Inglaterra, por exemplo, onde os liberais votam ora nos conservadores, ora nos trabalhistas, por não terem capacidade eleitoral para eleger candidatos próprios), mas também é notável naqueles Estados que, como a Alemanha, armam o Primeiro-Ministro ou Chanceler de maiores possibilidades de ação, tornando o Chefe do Executivo parlamentar cada vez mais próximo do regime presidencialista.

²¹ O mesmo fenômeno repete-se na órbita municipal, onde a votação destinada aos candidatos aos postos executivos absorve a atenção dos eleitores. O desprestígio das Câmaras Municipais de certas metrópoles é tão acentuado que o índice de abstenção atinge percentagens alarmantes. Outro sinal de que os *postos de chefia* estão no centro de interesse do eleitorado, como se assinala no texto.

²² Ainda nas recentes eleições francesas, segundo abalizados observadores políticos, o povo exerceu o direito de voto, prestigiando candidatos desconhecidos, dizendo com sorridente incúria: "Votamos em DE GAULLE. O resto não importa".

Uma verdade do segundo após-guerra é que o presidencialismo cada vez mais se *parlamentariza*, e o parlamentarismo cada vez mais se *presidencializa*, de tal sorte que perde, dia a dia, significação prática o outrora vivo contraste, de velho sabor acadêmico, entre presidencialistas e parlamentaristas... Já era tempo de virarmos esta página de nossa história política, superando esquemas mortos ou vazios.

De qualquer forma, no regime presidencial brasileiro não existe, ou pelo menos não tem existido, a indispensável funcionalidade entre a eleição para os postos executivos e a eleição para os Parlamentos populares, ou seja, entre *convicção política* e *meios de execução*, o que permite, por exemplo, que o Partido Social Democrático, que carrega em São Paulo insignificante número de votos para seus candidatos a postos majoritários, tanto para o governo do estado como para a Presidência da República, possa eleger, no mesmo pleito, considerável número de representantes para cargos legislativos. Não existe, por conseguinte, homogeneidade no voto, sendo comum a ocorrência de um eleitor votar, num só instante, em três ou quatro candidatos de partidos diversos, sem que nisso vislumbre qualquer contradição.

19. É de Burdeau a advertência de que “quando a vontade nacional não se unifica no momento da eleição, acaba por se articular artificialmente no momento de governar”.²³

Assim acontece no Brasil, graças ao poder econômico-financeiro do Executivo, o dispensador supremo de benesses. Num meio político de pouca ou nenhuma densidade ideológica tudo gira em torno do fulcro dos favores ou dos serviços reclamados pelos laços de *clientela*. A estrutura da União, com a força desagregadora de seus recursos orçamentários e parafiscais, torna cada vez mais aparente o ordenamento federativo, de sorte que os estados vivem na crescente dependência de auxílios federais, presos irremediavelmente a institutos de crédito e da previdência social. Daí a girândola dos acordos e dos compromissos, das transigências recí-

²³ BURDEAU. *Traité. Op. cit.* v. 4, t. 284.

procas, gerando maiorias fictícias, cujo fulcro é exclusivamente o interesse dos governadores, dos senadores ou dos deputados, na missão dificilmente criticável, dadas as contingências de nossa vida democrática, de retribuírem, em obras e serviços públicos, os votos por eles recebidos em seus núcleos ou rincões eleitorais, como paga de um sufrágio passado a crédito aberto para apoios futuros.

Quanto seja onerosa para a Nação tal rede de amparos mútuos é dispensável ponderar. Uma política objetivamente ordenada na unidade coerente de um plano nacional fica comprometida, tal a soma de injunções localistas, tal o impacto das pretensões pessoais desviando as linhas mestras exigidas pelo destino do País.

O mesmo fenômeno melancólico reproduz-se nos estados, à mercê de cujos governos vivem os municípios, aguardando as cotas do fundo rodoviário, os excedentes da arrecadação de que trata o art. 20 da Constituição Federal, os empréstimos das caixas econômicas e dos institutos para os mais urgentes serviços públicos, como os de estradas, de água e de energia, de calçamento e de esgoto. Os deputados acabam se dobrando às injunções do Executivo estadual, premidos pelos reclamos de seus *re-dutos eleitorais*. Sobrenadam apenas alguns poucos que se alimentam de sufrágio mais consciente, ou então têm habilidade bastante para preparar um eleitorado para cada pleito...

Se, como vimos, não há harmonia entre o voto dado ao Executivo e o voto dado ao Legislativo, o que prevalece, o que, tudo somado, tem força decisiva é o *voto majoritário*. “Vota-se em Fulano ou em Beltrano, e o resto não importa...” e Fulano ou Beltrano terá meios e modos para compor a sua maioria nas Assembléias, muito embora com o sacrifício de seus companheiros de luta. Não raro passam para a oposição os deputados que pareciam encarnar, de maneira mais autêntica, o programa do Presidente, do governador, ou do prefeito, os quais — diga-se em justificativa menor de sua conduta —, se foram eleitos, não há outro remédio senão governar...

E quando, de um modo ou de outro, não se consegue pleno apoio parlamentar, resta ao Executivo o último recurso do *veto*, cujo emprego imoderado chega a tornar-se regra prevalecente em alguns períodos de governo, com todas as deformações que já sofreu entre nós o instituto. Como já tive a oportunidade de lembrar, seria altamente ilustrativo proceder-se ao levantamento estatístico do uso do veto na esfera federal ou estadual.

Como a nossa tradição constitucional alargou em demasia a faculdade que tem o Executivo de opor-se aos projetos de lei, inclusive pela supressão astuciosa de palavras ou de frases soltas, alterando a substância dos preceitos, o veto tem se transformado em arma perigosa: serve para ir dobrando as resistências da oposição e, ao mesmo tempo, para assegurar ao governo um mínimo de possibilidades de ação, havendo casos em que o Presidente, o governador ou o prefeito salta por cima do plenário das Câmaras e, recorrendo a contratos diretos com a opinião pública, pelo rádio, pela imprensa e pela televisão, procura criar o clima reclamado por sua ação política. Daí as agitações naturais, o desgaste recíproco dos poderes, sem contar com o alto preço que para o erário representa a manutenção de uma *minoría disciplinada*.

20. A falta de funcionalidade entre a representação no Legislativo e a constituição dos órgãos executivos, ligada intimamente ao problema básico das estruturas partidárias — não pode ser corrigida graças a providências legislativas que atendam apenas a aspectos exteriores da questão.

A situação ainda se tornou mais aguda com a falta de previsão dos constituintes de 1946, quando olvidaram o sincronismo natural que deve existir entre a duração do mandato do Presidente da República e o dos membros do Congresso.

Pode ocorrer que um Presidente da República, no início ou no meado de seu mandato, se veja a braços com uma forte oposição na Câmara ou no Senado, em virtude de eleições posteriores à sua investidura. Em tal hipótese, para que as condições de governo não sejam adquiridas a alto preço, acentuando-se ainda mais a linha das transigências ou das abdi-

cações já analisada, é que têm surgido projetos sobejamente conhecidos, como os da *prorrogação dos mandatos*, do *mandato intermédio*, etc.

O mal é que tais propostas aparecem quase sempre condicionadas por intuítos que transcendem a objetividade da sistemática eleitoral, correspondendo a conjunturas transitórias, de tal sorte que, tais sejam as mudanças operadas no panorama político e na gangorra das conveniências, poderá ocorrer uma troca paradoxal de posições entre os que sustentavam as propostas ou ardorosamente as combatiam...

Não resta dúvida, como foi bem observado pela douta comissão encarregada, em 1956, dos estudos sobre a reforma da atual Constituição, que o problema da coincidência dos mandatos não pode deixar de ser estudado conjuntamente com o da adoção da maioria absoluta para a eleição presidencial, na hipótese de se conferir ao Congresso a competência para eleger um dentre os dois mais votados, quando nenhum deles houver atingido mais da metade da totalidade dos sufrágios.

A emenda sugerida pela mencionada comissão,²⁴ correspondente, com pequenas modificações, ao já disposto no art. 47 da Constituição de 1891, combinada com a outra emenda concernente à coincidência dos mandatos, visa a assegurar uma correspondência real entre o Executivo e o Congresso, constituídos ambos com base numa idêntica situação eleitoral, e a atender, sob o aspecto formal, à exigência de um Presidente da República eleito pela maioria absoluta dos eleitores, embora em segundo turno, por sufrágio indireto.

Tenho para mim, todavia, que o desempate feito pelo Congresso não passaria de uma ficção jurídica. Custa-me crer que possa vir a ser escolhido pelo Parlamento o segundo candidato na ordem da votação, pois tal resultado implicaria no repúdio de milhões de eleitores, produzindo controvérsias intermináveis. Não será difícil prever que o Congresso, pela própria pressão da opinião pública, ver-se-ia na contingência de dar o seu carisma ao candidato mais votado. Sem se falar no risco de abrir-se novo

²⁴ V. *Revista Forense*, v. 167, p. 32 e ss.

e agitado capítulo na história das *degolas eleitorais*, já agora no plano hipersensível das eleições majoritárias envolvendo todos os parlamentares na trama das transações e dos compromissos: a eleição afinal surgiria pedrada de promessas e de barganhas, sem se falar no previsível e comprometedor impacto de forças econômico-financeiras.

Dessarte, facilmente seria maculada pelas mais variadas formas de suspeição a legitimidade candidamente atribuída ao expediente da eleição indireta...

Acresce que, como demonstramos com os dados contidos nos quadros A e B (anexo), pode acontecer que a maioria do Congresso não corresponda, *efetivamente*, à maioria do eleitorado, mas, apenas por exemplo, a 42% dele, e, no entanto, terá poderes para sacrificar um candidato a Presidente com 47% ou 49% dos sufrágios nacionais!...

Em um País que adotou o regime de representação proporcional, não vejo razões para a exigência da maioria absoluta, a qual não vigora nos Estados Unidos da América do Norte, apesar do sistema da eleição indireta. Nem se dirá que a eleição de Presidentes por maioria simples tenha constituído empecilho ao progresso material e espiritual da Grande Nação do Norte, ou à pureza do regime democrático.²⁵

21. Não julgo, outrossim, aceitável a engenhosa proposta feita por Afonso Arinos de Melo Franco, no sentido de instituir-se a aliança de partidos com voto cumulativo para as eleições presidenciais, de tal sorte que o eleitor votaria, praticamente, em primeiro turno num candidato, e, em segundo, no candidato coligado, podendo ser cumulados os votos em favor do mais votado, na hipótese de nenhum deles lograr alcançar a maioria absoluta dos sufrágios.

Este processo eleitoral, mais do que o da eleição indireta pelo Congresso, teria como resultado imediato o recrudescimento do mal que se

²⁵ Como lembra F. A. MAGRUDER, pelo menos sete Presidentes foram eleitos sem maioria de sufrágios: Buchanan (1856), Lincoln (1860), Hayes (1876), Garfield (1880), Cleveland (1884 e 1892), Harrison (1888), Wilson (1912 e 1916). (Cfr. MAGRUDER, *American government, a textbook on the problems of Democracy*, 1950. p. 168.)

V. ainda BISCARETTI DI RUFFIA, *Tendenze costituzionali contemporanee — Stati Uniti, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, v. 2, n. 2, 1952. p. 399 e ss.

quer evitar, ou seja, a multiplicação dos candidatos aos Executivos federal, estadual ou municipal, agravando-se ainda mais a dispersão da opinião pública. Não me parece conveniente encorajar o abandono de posições claras e definidas pela opção por situações fluidas e de compromisso. Na base de todo sistema eleitoral, há exigências de ordem psicológica e sociológica a serem atendidas, inclusive porque as técnicas adotadas, como já foi dito, repercutem vivamente sobre o processo da vida política, deformando ou contribuindo para o aprimoramento das mentalidades no trato da coisa pública.

Por outro lado, se examinarmos os quadros A e B (anexo), verificaremos que, inexistindo rigoroso critério de proporcionalidade, as alianças de partido poderão propiciar surpresas desconcertantes.

Adotado que fosse o princípio da maioria absoluta, estariam porventura superados os inconvenientes da coexistência do regime presidencial com o voto proporcional, máxime em uma Federação?

Penso ter demonstrado que pode um Presidente atingir a maioria absoluta dos sufrágios por ter recebido votação maciça de quatro ou cinco grandes estados (ou seja sob o prisma eleitoral, de colégios eleitorais com mais de três milhões de votos) e, no entanto, não ter assegurada a possibilidade de contar com a maioria absoluta dos representantes eleitos para a Câmara ou para o Senado, em razão da apontada desigualdade na distribuição das cadeiras entre as diversas Unidades da Federação e da inexistência de quociente eleitoral uno para todo o País.

Por onde se vê que a obtenção da maioria absoluta não terá o condão de superar a *defasagem* entre os dois Poderes, se não for previamente restabelecida a verdade da representação proporcional, o que só será possível com o sacrifício, bem pouco provável, de vaidades e de rivalidades regionalistas, apesar de transparente a causa da Justiça e não menos eloquente a lição dos fatos.

22. Estou convencido de que uma das reformas mais urgentes diz respeito à estrutura dos partidos políticos e à extensão da cédula oficial às

eleições proporcionais, a fim de neutralizar ou atenuar certos males que se não podem deixar de atribuir à representação proporcional.

A multiplicidade dos partidos, ou a sobrevivência de agremiações inexpressivas, fruto de excessivo otimismo por parte do legislador ordinário, encontrariam paradeiro se disciplinásemos com mais rigor a vida dos partidos, exigindo, como sugere João Mangabeira, que só subsista o reconhecimento daqueles que possuam, em mais da metade das Unidades da Federação, existência real e comprovada, com representantes nas Assembleias Legislativas e diretórios estaduais e municipais que não sejam puramente simbólicos. Para tal fim, dever-se-ia armar a Justiça Eleitoral de mais amplos poderes não só para apurar a satisfação permanente dos requisitos legais pelos partidos, mas também para assegurar o livre procedimento democrático das convenções destinadas à escolha dos candidatos. A Democracia torna-se uma farsa, reduzindo-se a representação proporcional a mero simulacro, quando se estrutura sobre uma base de partidos sujeitos ao arbítrio de um ou de alguns chefes. Um dos perigos da representação proporcional, quando se logra o fortalecimento dos partidos, são os desmandos oligárquicos, restringindo a livre participação dos mais honestos e capazes na vida política do País.

É de se esperar que, uma vez atendida a exigência de partidos efetivamente nacionais, robustecidos na sua substância ideológica e na hierarquia de seus quadros, o problema da maioria absoluta e o da coincidência dos mandatos (este último suscetível de ser atendido em clima de menor suspeição imediatista) passarão para segundo plano no quadro das exigências políticas do Brasil.

Na *ordem de urgência* dos problemas postos no âmbito da organização constitucional do Estado brasileiro, se deixarmos de considerar outros atinentes a inadiáveis reformas econômico-financeiras, colocam-se, primeiramente, duas questões que escapam ao prisma desta conferência, mas que com ela guardam natural relação: refiro-me à indispensável reforma constitucional para melhor disciplina e aprimoramento dos processos téc-

nicos de legislar (fortalecimento das *comissões especiais* constituídas com base na representação proporcional; mais adequada distribuição das competências no concernente à iniciativa de legislar, etc., consoante tem sido reiteradas vezes ponderado) e permissão de *delegação legislativa*, cerca-da que seja de cautelas para prevenir a sua deturpação.

Quando o Legislativo estiver aparelhado para a sua função primordial, sem os extremos da desconfiança ou da submissão que presidem os seus contatos com o Presidente da República; quando se convencerem os nossos legisladores de que lhes cabe traçar as grandes diretrizes da legislação, sem entrarem em pormenores técnicos mais próprios da competência dos órgãos administrativos;²⁶ quando o Legislativo, para garantia da autenticidade de lei promulgada, dispuser da atribuição de contrastear os regulamentos baixados para execução das normas legais, recusando-lhes vigência, haverá, ao mesmo tempo, mais independência entre os dois Poderes e mais sentido objetivo de colaboração.

Em suma, a coexistência do presidencialismo com a representação proporcional, nas atuais circunstâncias de nossa história, poderia, a meu ver, ser assegurada graças a estas cinco medidas que se conjugam e se completam:

- a) eleição de deputados federais com base em um único coeficiente demográfico, que poderia ser, por exemplo, de 200 mil habitantes, para evitar o mal das Assembléias numerosas; suprimidas as *bancadas* criadas por artifício constitucional;
- b) extensão da cédula oficial às eleições proporcionais;
- c) reconhecimento apenas de partidos efetivamente nacionais, e fiscalização de seu funcionamento democrático pela Justiça Eleitoral;
- d) atualização do Congresso para atender, com maior capacidade técnica, às tarefas da legislação;
- e) delegação legislativa.

²⁶ A esse respeito, note-se o que se passa no regime presidencial norte-americano, em cujo Congresso se afirma cada vez mais a prática de se elaborar apenas o *esqueleto da legislação* (*legislation of skeleton type*), ficando a cargo do Executivo provê-la de carne, de sangue, para não dizer de alma, consoante palavras de SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 190. (Cfr. ALLEN. *Law and orders*, 1945. p. 122 e ss.)

É claro que todas essas providências não lograrão pleno êxito se não se atender também a problemas de fundo, ligados à formação moral e à educação cívica do próprio eleitorado. Na substância de todas as nossas dificuldades, aqui como alhures, existe o problema pedagógico radical da formação do homem e do cidadão, em função da qual os sistemas eleitorais possuem maior ou menor significado.

E se, às vezes, nos desesperançamos por assistirmos a tantas e a tão freqüentes reformas das leis eleitorais, valerá a pena admitir que não cuidaríamos mais de revisar as leis se não nos restasse alguma esperança de reformar os homens.

São Paulo, março de 1959.



Anexos

QUADRO “A”

Representação na Câmara dos Deputados com base no recenseamento de 1950

ESTADO	POPULAÇÃO	Nº DE DEPUTADOS PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 58)	Nº DE DEPUTADOS COMO DEVERIA SER NA BASE DE 150 MIL POR DEPUTADO
1 – São Paulo	9.242.610	44	61 (+17)
2 – Minas Gerais	7.839.792	39	52 (+13)
3 – Bahia	4.900.419	27	32 (+ 5)
4 – R. G. do Sul	4.213.316	24	28 (+ 4)
5 – Pernambuco	3.430.630	22 (x)	22
6 – Ceará	2.735.702	18	18
7 – Distrito Federal	2.413.152	17 (xx)	16
8 – Rio de Janeiro	2.326.201	17 (xx)	15
9 – Paraná	2.149.509	14	14
10 – Paraíba	1.735.702	11	11
11 – Maranhão	1.600.396	10	10
12 – Santa Catarina	1.578.159	10	10
13 – Goiás	1.234.740	8	8
14 – Pará	1.142.846	9 (xx)	7
15 – Alagoas	1.106.454	9 (xx)	7
16 – Piauí	1.064.438	7	7
17 – R. G. do Norte	983.572	7 (xxx)	6
18 – Espírito Santo	870.987	7 (xxx)	6
19 – Sergipe	650.132	7 (xxx)	4
20 – Amazonas	530.920	7 (xxx)	3
21 – Mato Grosso	528.451	7	3
22 – Acre	116.124	2	1
23 – Amapá	38.438	1	1
24 – Guaporé	37.478	1	1
25 – Rio Branco	17.623	1	1
26 – Fernando de Noronha, etc.	—	—	—
Total	—	326	344

(x) - Deviam ser, rigorosamente, 21, pois a população pernambucana correspondia, então, ao quociente 21,7%. No caso de São Paulo (44,7%), do Rio Grande do Sul (24,8%), da Paraíba (11,56%), do Maranhão (10,66%), por exemplo, o legislador desprezou as parcelas inferiores, respectivamente, a 250 mil e 150 mil habitantes.

(xx) - Prevaleceu o número de representantes fixado no Decreto-Lei nº 7.586, por força da vantagem criada pelo § 2º do art. 58. Outra violação da representação proporcional...

(xxx) - Por força do § 1º do art. 58 — outro desrespeito ao princípio da proporcionalidade.

QUADRO “B”

*Representação na Câmara dos Deputados com
base na população do País em janeiro de 1959*

ESTADO	POPULAÇÃO	Nº DE DEPUTADOS PELA CONSTITUIÇÃO (ART. 58)	Nº DE DEPUTADOS COMO DEVERIA SER NA BASE DE 150 MIL POR DEPUTADO
1 – São Paulo	11.251.997	53	75 (+22)
2 – Minas Gerais	8.702.210	43	58 (+15)
3 – Bahia	5.797.792	31	38 (+ 7)
4 – R. G. do Sul	5.065.549	28	33 (+ 5)
5 – Pernambuco	4.155.843	24	27 (+3)
6 – Paraná	3.406.843	21	22 (+1)
7 – Ceará	3.356.989	21	22 (+1)
8 – Distrito Federal	3.076.948	20	20
9 – Rio de Janeiro	2.772.742	18	18
10 – Paraíba	2.012.331	13	13
11 – Santa Catarina	1.989.375	13	13
12 – Maranhão	1.962.237	13	13
13 – Goiás	1.695.145	11	11
14 – Pará	1.330.976	9	8
15 – Piauí	1.293.526	9	8
16 – Alagoas	1.232.672	9	8
17 – R. G. do Norte	1.182.185	7	7
18 – Espírito Santo	971.163	7	6
19 – Sergipe	745.905	7	5
20 – Mato Grosso	628.943	7	4
21 – Amazonas	607.878	7	4
22 – Acre	157.144	2	1
23 – Amapá	60.445	1	1
24 – Rio Branco	25.624	1	1
25 – Rondônia, etc.	–	1	1
Total	–	376	417

QUADRO “C”

Eleições de São Paulo – 3-X-1958 *Coeficiente de interesse dos eleitores*

PARA GOVERNADOR		
Votos em branco	46.029	(1,7%)
Votos nulos	68.178	
PARA VICE-GOVERNADOR		
Votos em branco	299.470	(11%)
Votos nulos	62.255	
PARA SENADOR		
Votos em branco	457.826	(±17%)
Votos nulos	56.720	
PARA DEPUTADO FEDERAL (VOTOS VÁLIDOS: 2.655.087)		
Votos em branco	321.663	(±12%)
Votos nulos	46.255	
PARA DEPUTADO ESTADUAL (VOTOS VÁLIDOS: 2.631.450)		
Votos em branco	166.457	(±6%)
Votos nulos	65.228	

Nota – desprezando-se os votos nulos, que, aliás, não influem nos resultados, temos que houve desinteresse absoluto pelas eleições na seguinte proporção:

Para governador – 1,7%

Para deputado estadual – 6%

Para vice-governador – 11%

Para deputado federal – 12%

Para senador – 17%

Quociente para a Câmara Federal – 60.343

Quociente para a Assembléia – 28.917

(2.702.012 eleitores compareceram num eleitorado de 2.855.751 eleitores, dos quais 1.058.584 da capital.)

Representação Proporcional e Distorção Eleitoral

Octaciano Nogueira

Bacharel em Direito e licenciado em História, Octaciano Nogueira possui curso de especialização em Ciência Política. Professor do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Brasília, dirigiu o Departamento de Imprensa Nacional e colaborou com o professor José Honório Rodrigues na obra *O Parlamento e a evolução nacional*. Autor, entre outras obras, de *O Poder Legislativo no Brasil e A Constituição de 1824*.

Muito embora a questão da proporcionalidade entre população (ou eleitorado) e representação tenha mais de um século no Brasil, o debate sobre a chamada *distorção* entre a representação dos diferentes estados na Câmara ganhou ênfase e relevância nos últimos vinte anos, a tal ponto que é, hoje, um dos três pontos a que se resumem as sucessivas e intermitentes tentativas de reformas políticas. O argumento dos que advogam corrigir essa proporcionalidade é a duvidosa conclusão de que os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde supostamente reside o atraso e predominam os currais eleitorais, são beneficiários da sobre-representação, enquanto os do Sudeste e do Sul, em que se concentraria o eleitorado esclarecido e politizado, são prejudicados pela sub-representação. Enquanto permanecer esse desequilíbrio, afirmam os críticos do atual modelo, não se modernizarão o sistema e as práticas políticas brasileiras.

Alinham-se a essa postura tanto os cinco principais jornais de circulação nacional, que em sucessivos editoriais se posicionaram sobre o assunto, quanto eminentes líderes políticos de extração ideológica tão diversa quanto os senadores José Serra (PMDB/SP) e Roberto Freire (PPS/PE) e o deputado Roberto Campos (PPB/RJ), para citar apenas alguns dos principais defensores da tese que têm se pronunciado publica-

mente sobre o tema. Na área acadêmica, não são poucos os especialistas que, há pelo menos vinte anos, vêm dando respaldo à crença de que o fim dessa distorção contribuiria para aprimorar o sistema político, apresentando-a, quase invariavelmente, como medida necessária para remover “os casuísmos e o entulho do autoritarismo do passado”, como frisa, com inteira propriedade, em trabalho de 1985¹, o prof. David Fleischer, da Universidade de Brasília. Juristas como Miguel Reale e Sampaio Dória, e até o mais ilustre e erudito dos cientistas políticos brasileiros, o prof. Bolívar Lamounier, participam desta crença e defendem esta tese.

Ao analisar esta questão, que em outras circunstâncias poderia ser até relevante, não se pode deixar de considerar, no entanto, algumas premissas. Vejamos as principais:

(a) o estabelecimento de uma representação mínima para os estados na Câmara dos Deputados não é obra do regime militar que, na verdade, se utilizou desse expediente, como de inúmeros outros, para reforçar a Arena, durante o bipartidarismo;

(b) sua origem remonta à Constituinte de 1890, quando, por sinal, o problema foi larga e exaustivamente debatido;

(c) a partir daí, incorporou-se à tradição do nosso Direito Constitucional legislado, em todas as subseqüentes Constituições;

(d) o princípio, portanto, estabelecido durante as fases democráticas sob as quais viveu o País e mantido sempre que se restaurou o livre debate, subseqüente aos regimes de exceção, foi invariavelmente preservado, como ocorreu em 1946 e 1988. Logo, a manutenção ou a revogação do piso e do teto nada tem a ver com os casuísmos e o entulho do autoritarismo, como, de resto, aliás, frisou o prof. Fleischer.

Aceitas essas premissas, convém pelo menos especular por que um princípio hoje tão combatido, e apresentado como um dos males do sistema político brasileiro, permaneceu, de forma tão persistente e reiterada, virtualmente em todas as nossas Constituições, democráticas ou não.

¹ FLEISCHER, David. *A representação política no sistema federal brasileiro*. Ed. mimeografada, apresentada no seminário *Federalismo no Brasil e nos Estados Unidos*, Brasília, 1985. p. 16.

Assimetria federativa

Começarei lembrando que o exemplo tão freqüentemente invocado dos Estados Unidos, onde a representação federal dos estados é hoje rigorosamente proporcional à população, pouco tem a ver com o Brasil e menos ainda se aplica ao País. A razão está em nossa assimetria federativa, que é acentuadamente maior do que a da federação americana. Como demonstra o diretor do IBRE, da Fundação Getúlio Vargas, Julian M. Chacel,² enquanto “o hiato entre o estado de maior e o de menor renda é da ordem de 16,6 vezes” no Brasil, “nos Estados Unidos, a diferença (...) era da ordem de 4,1 vezes”. Em outras palavras, a assimetria do poder econômico, no Brasil, é quatro vezes maior do que nos Estados Unidos, inclusive porque aqui os dois estados economicamente mais poderosos representam, sozinhos, 47% da renda nacional (dados de 1985, utilizados por Chacel na comparação entre os dois países). Historicamente, portanto, o piso serviu sempre para contrabalançar, politicamente, o peso excessivo da concentração demográfica e econômica que caracterizou o desenvolvimento brasileiro durante a maior parte do século XX. O melhor exemplo dessa perigosa concentração de renda e poder está no modelo político que deu suporte à República Velha, a aliança entre Minas e São Paulo, conhecida como a coligação do *café com leite*.

Argumenta-se, por outro lado, que o bicameralismo tradicional, em nosso sistema político, compensaria, no Senado, onde a representação dos estados é paritária, o desconforto e os inconvenientes de nossa distribuição demográfica e de renda. O argumento seria procedente se houvesse uma equivalência de poderes e atribuições efetivas entre as duas Casas. Não é o que ocorre, contudo, na prática. Com exceção do episódio conhecido como o *golpe parlamentar da maioria*, em 1840, que deu início ao Segundo Reinado, o papel exercido pelo Senado no processo

² CHACEL, Julien M. *O critério da proporcionalidade e a Federação*. Conjuntura econômica, p. 34, março de 1993.

político brasileiro, em todos os episódios em que a atuação do Legislativo teve relevância, foi rigorosa e caracterizadamente secundário. Ocorre-me lembrar quatro situações, pelo menos, que são ilustrativas: 24 de agosto de 54, o episódio de 11 de novembro de 55, que assegurou a posse de Juscelino, a adoção do parlamentarismo de 61, para viabilizar a posse de João Goulart, e o *impeachment* do ex-presidente Collor, em 92. Mesmo no campo legislativo, sua função tem sido mais sancionadora das decisões da Câmara do que efetivamente revisora, como determinam todas as nossas Constituições. Entre suas demais atribuições, similares às do Senado americano, como a de aprovar indicações de embaixadores e membros dos Tribunais Superiores, que lá adquirem enorme peso e relevância, mais pelas recusas do que pelas aprovações, basta citar a circunstância de que até hoje, em sua mais do que centenária existência, o Senado brasileiro só rejeitou uma indicação de embaixador e a de um diretor de banco estatal, entre as milhares que lhe coube apreciar. Pouco poder efetivo para tanto poder potencial.

O compromisso histórico

Outro aspecto relevante está nas circunstâncias políticas em que se estabeleceu o princípio que agora alguns pretendem revogar. A questão nunca teve grande peso e significado durante o Império, quando éramos um Estado unitário e o chamado *poder pessoal*, exercido com mão de ferro por D. Pedro II, utilizando-se do *lápiz fatídico* de que fala José de Alencar, distribuía poder e influência segundo seu único e irrecorrível arbítrio. Ela aparece na Constituinte de 1890, quando foram convalidadas a República e a Federação decretadas em 15 de novembro. O episódio é exemplar.

O projeto de Constituição submetido pelo Executivo ao Congresso Constituinte previa apenas em seu art. 22, § 1º, que:

“O número de deputados será fixado pelo Congresso, em proporção que não excederá de um por 70 mil habitantes.”

É de se supor que, sendo o Presidente e o Vice-Presidente da República nordestinos, o mesmo ocorrendo com Rui Barbosa, a quem coube

a forma final do projeto do Executivo, a inexistência do piso viesse a beneficiar essa região, como de fato ocorreria na época, se fosse efetivamente aplicado, como veremos em seguida. No entanto, foram os próprios constituintes nordestinos que defenderam o princípio, cabendo a Epiácio Pessoa argumentar no plenário, ao dizer que não compreendia “como quatro ou seis estados que, por mera casualidade, foram ocupar, no tempo do Império, regiões mais povoadas ou mais vastas ou que, por favores do governo, hajam sido alimentados por uma corrente migratória mais caudalosa, tenham o direito exclusivo de decidir naquilo que diz igualmente respeito aos interesses de 15 ou 16 estados”.³

O problema demográfico começava a pesar no futuro econômico do País e a importância da cultura do café, que tinha deslocado o eixo econômico brasileiro, teria supostamente sido vislumbrada por Epiácio. O resultado é que, num dos poucos pontos em que a Constituinte mudou o texto proposto, o piso da representação estadual na Câmara foi incorporado ao texto constitucional, passando o art. 22, § 1º, a dispor:

O número de deputados será fixado pelo Congresso, em proporção que não excederá de um por 70 mil habitantes, *não devendo seu número ser inferior a quatro por estado*.

O resultado comparativo entre as duas fórmulas, a que foi proposta pelo Executivo e a que finalmente terminou adotada pela Constituinte, mostra que a postulação de Epiácio terminou prejudicando o Nordeste e favorecendo todas as demais regiões:

Representação das regiões

REGIÕES	POPULAÇÃO 1890	% SOBRE A POPULAÇÃO	REPRESENT. CONSTIT.	% SOBRE A REPRESENT.	REPRESENT. PROJETO	% SOBRE A REPRESENT.
Norte	476.370	3,32	11	5,18	6	3,09
Nordeste	6.002.047	41,87	79	37,26	81	41,75
Sudeste	6.104.384	42,59	90	42,45	84	43,30
Sul	1.430.715	9,99	24	11,30	19	9,80
C.Oeste	320.399	2,23	8	3,90	4	2,06
Brasil	14.333.915	100	212	100	194	100

³ PESSOA, Epiácio. *Perfis parlamentares*. Brasília : Câmara dos Deputados, 1987. p. 354.

Não é difícil concluir, do cotejo dos dados, que, com a emenda aprovada pelo Congresso Constituinte estabelecendo um piso mínimo de quatro deputados por estado, foram *beneficiadas todas as regiões brasileiras, à exceção do Nordeste*, a única que, com o novo cálculo, *teve o número de representantes diminuído* — em relação ao que estava proposto. Perdeu, em relação à fórmula prevista no projeto do governo, dois deputados, enquanto que a representação do Norte subiu de seis para 11; a do Sudeste, de 84 para 90; a do Sul, de 19 para 24; e a do Centro-Oeste, de quatro para oito.

A Bahia, que era o estado mais populoso do País, com 13,39% da população, ficou com 10,37% da representação, enquanto que o Rio de Janeiro e São Paulo, com 9,76% e 9,66% da população, respectivamente, ficaram sobre-representados, com 12,73% o primeiro e 10,37% o segundo. Sudeste e Sul, as duas regiões onde hoje se supõe que resida o eleitorado *mais esclarecido e politizado*, passaram a contar, juntas, com 53,75% da representação nacional, vale dizer, a maioria da Câmara. Isto numa época em que o desequilíbrio demográfico regional era acentuadamente menor do que hoje, pois o Nordeste e o Sudeste abrigavam populações praticamente equivalentes: 41,87% do total o primeiro e 42,59% o segundo. O temor manifestado por Epitácio se confirmou, a despeito da emenda, pois os sete estados das duas regiões terminaram superando, na Câmara, o poder de todos os demais.

É interessante notar que nem os representantes nordestinos reclamaram da sub-representação, nem os demais alegaram sua sobre-representação para inculpar o modelo das mazelas do sistema político.

Abrandando a disparidade

A fórmula foi mantida durante toda a República Velha e incluída na efêmera Constituição de 1934, que, além de instituir os deputados *classis-*

tas, introduziu uma regra de atenuação do modelo republicano original, ao dispor, em seu art. 23, § 1º, que:

“O número dos deputados será fixado por lei: os do povo, proporcionalmente à população de cada estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes, *até o máximo de vinte, e, deste limite para cima*, de um por 250 mil habitantes (...)”

A norma não afetou a representação popular, salvo no que diz respeito ao aumento de dois deputados, que passaram a representar o então território do Acre. A primeira legislatura republicana tinha 212 deputados, e a Constituinte de 1933, que depois se transformou em legislatura ordinária, sofreu apenas o aumento dos dois representantes acreanos, ficando, portanto, com 214.

O texto original da Constituição de 1946 manteve a regra da Constituição de 1934 e a proporção nela estabelecida, com uma só modificação, a de que hoje tanto se reclama, pois aumentou o mínimo por estado de quatro para sete, número que passou também a ser o da representação do Distrito Federal. Cada território, em vez dos dois previstos no texto de 1934, teria a representação de um deputado, independentemente do número de eleitores, segundo o art. 47, § 1º:

Cada território terá um deputado, e será de sete deputados o número mínimo por estado e pelo Distrito Federal.

Pode-se notar, pelo quadro comparativo a seguir, que o quadro demográfico do País tinha já se alterado substancialmente em relação a 1890, o que justificava, por si só, o desejo das menores bancadas de aumentar seu peso e influência política, mormente em razão do precedente histórico da República Velha, de que resultou a política do *café com leite*. Os dados utilizados para a comparação com 1890 referem-se ao ano de 1950, a primeira legislatura eleita depois da Constituinte, e, portanto, já

dentro das novas regras, além de permitirem adequada comparação demográfica, por ter sido o ano do censo decenal.

*Representação das regiões – %
1890/1950*

REGIÃO	POP. 1890	REP. 1890	POP. 1950	REP. 1950	DIF. POP.	DIF. REP.
Norte	3,32	5,18	3,56	6,15	+0,24	+0,98
Nordeste	41,78	37,26	34,58	36,31	-7,2	-0,96
Sudeste	42,59	42,45	43,51	38,15	+0,92	-4,30
Sul	9,99	11,30	15,10	14,17	+5,11	+3,47
C.Oeste	2,32	3,81	3,35	4,62	+1,03	+0,81

O quadro deixa evidentes algumas conclusões que explicam o quadro atual. No período 1890/1950, o Nordeste foi a única região brasileira que perdeu expressão demográfica. Todas as demais aumentaram sua participação relativa. A despeito disso, continuou, depois da reconstitucionalização de 1946, sub-representado, tal como na República Velha, o que, de resto, ocorreu também com o Sudeste, ainda que, neste último caso, de forma agravada.

Significativamente, a que proporcionalmente mais avançou foi a região Sul, cujo peso aumentou quase tanto quanto perdeu o Sudeste. A diferença é virtualmente o que ganhou o Centro-Oeste. Uma vez que as eleições durante a República Liberal de 1946 foram realizadas por essas regras constitucionais até 1966, pode-se concluir que o Nordeste esteve sub-representado na Câmara, ininterruptamente, durante 76 anos, devendo-se excetuar desse período, obviamente, os interregnos em que não houve eleições parlamentares, isto é, entre 1930 e 1933, e entre 1937 e 1945.

Nada disso, convém registrar, foi invenção do regime militar, e não constituiu, durante a maior parte de nossa trajetória republicana, o que, por conveniência, se convencionou chamar de *entulho autoritário*.

O interregno militar

Entre 1966 e 1982, isto é, na vigência da Constituição de 1967, com as modificações introduzidas pela junta militar, por meio da Emenda Constitucional nº 1/69, houve alterações na composição da Câmara, mudando-se, inclusive, como se verá em seguida, o critério para a fixação do número de deputados, já que, nas eleições de 1970, o cálculo passou a ser feito sobre o eleitorado e não mais sobre a população, com a conseqüente diminuição do número de seus integrantes de 404 para 293. Vejamos cada uma dessas alterações.

A Constituição de 1967, votada com prazo certo por um arremedo de Congresso Constituinte, manteve, em seu art. 41, § 4º, o número mínimo de sete deputados por estado e de um para cada território, ressaltando, no entanto, que a representação vigente à época, isto é, sob as regras da Constituição de 1946, não poderia ser reduzida. Trata-se, contudo, de uma disposição que não chegou a ser aplicada, já que nenhum pleito se realizou sob sua vigência. A EC nº 1/69, esta sim, mudou completamente as regras, dando nova redação ao art. 39, § 2º, para estabelecer que:

“§ 2º O número de deputados por estado será estabelecido em lei, na proporção dos eleitores nele inscritos, conforme os seguintes critérios:

- a) até cem mil eleitores, três deputados;
- b) de cem mil a três milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de cem mil ou fração superior a cinquenta mil;
- c) de três milhões e um a seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de trezentos mil ou fração superior a cento e cinquenta mil; e
- d) além de seis milhões de eleitores, mais um deputado para cada grupo de quinhentos mil ou fração superior a duzentos e cinquenta mil.”

Esta proporção, como assinalamos acima, diminuiu o número de representantes de 404 para 293 e alterou, pelo cálculo progressivo, a proporção de cada estado. Além disso, alterou duas regras republicanas tradicionais:

- a) acabou com a representação mínima;
- b) mudou a base de cálculo da população para o eleitorado.

Favoreceu os pequenos estados, porém, ao fixar uma escala progressiva para o cálculo da proporcionalidade. Nas duas legislaturas em que vigorou essa nova regra, 1970 e 1974, a composição da Câmara foi a que se mostra no quadro seguinte, com as proporções de população e eleitorado referentes a 1970:

Representação dos estados (%)
1970/1974

REGIÃO	CD/1970	CD/1974	POP./1970	ELEIT./1970
Norte	6,15	5,77	3,87	2,45
Nordeste	28,32	29,45	30,19	22,45
Sudeste	40,28	37,64	42,79	50,77
Sul	20,13	21,42	17,71	20,25
C. Oeste	5,12	5,77	5,44	4,07

* Entre 1970 e 1974, a composição da Câmara passou de 293 para 364 deputados.

O quadro mostra que, pela primeira vez em 80 anos de República, tomando-se por base o eleitorado, o Nordeste ficou sobre-representado na Câmara, embora ainda continuasse sub-representado relativamente à população. A mudança da base de cálculo prejudicaria a região, pois a porcentagem de alfabetizados, à época ainda requisito para ser eleitor, era a menor de todas as regiões brasileiras. O desequilíbrio se torna evidente quando se comparam as proporções entre população e eleitorado: 30,19% contra 22,45%, no caso do Nordeste, e 42,79% contra 50,77%, na região Sudeste.

Em 1977, os militares mudariam novamente as regras do jogo eleitoral. Por meio do chamado *pacote de abril*, o general Geisel editou, com os poderes do AI-5, duas novas emendas constitucionais. A primeira (EC nº 7) promoveu a reforma do Judiciário que a Câmara rejeitou, e que tinha sido proposta para testar a palatabilidade de uma limitada reforma política e eleitoral. A segunda (EC nº 8) consumou a alteração pretendida. Era, evidentemente, um casuísmo, destinado a impedir que o MDB dominasse, como tudo indicava, o Senado, depois das *16 derrotas que abalaram o Brasil*. Como a oposição, ciente desse teste, se recusasse a aprovar a reforma-isca, Geisel decretou o recesso do Congresso e editou as duas reformas. A reforma política consistiu em criar a figura do senador *biônico*, instituir o colégio eleitoral para a eleição dos governadores e, em relação à Câmara:

- a) aumentou o número de deputados para 420;
- b) voltou a estabelecer a população e não mais o eleitorado como base de cálculo;
- c) baixou o piso de sete para seis deputados por estado;
- d) criou o teto de 50 deputados para os estados mais populosos; e
- e) aumentou de um para dois a representação dos territórios.

Como foi praxe no regime militar, as novas normas aplicaram-se a apenas uma legislatura, a de 1978, já que no ano da eleição geral seguinte a EC nº 22/82, adotada no governo Figueiredo, voltou a dar nova redação ao art. 39 da Constituição. Foi quando se aumentou, pela primeira vez, o piso dos menores estados, passando-os de sete para oito, mas elevando também o teto de 50 para 70 e o número de deputados de 420 para 479. Da mesma forma, a representação dos territórios dobrou de dois para quatro, conjunto de medidas que, efetivamente, constituiu uma notória manipulação a favor do partido oficial, já ameaçado pelo fim do bipartidarismo estabelecido pela EC nº 11/78 que, no fim do governo Geisel, revogou os atos institucionais, como coroamento da *distensão lenta e gradual* a que ele se tinha proposto. Sob esse novo modelo foram realiza-

das as eleições para duas legislaturas: as de 1982 e a de 1986, que escolheu a Constituinte convocada pela EC nº 25/85.

Foram, portanto, quatro as legislaturas em que as eleições parlamentares se realizaram sob regras estabelecidas pelos governos militares. O quadro a seguir sintetiza a composição da Câmara em cada uma delas, segundo a divisão geográfica regional:

REGIÃO	1970	1974	1978	1982
Norte	6,15	5,77	5,71	9,81
Nordeste	28,32	29,40	30,00	31,10
Sudeste	40,29	37,64	37,15	35,29
Sul	20,13	21,42	19,53	17,11
C. Oeste	5,12	5,77	7,61	6,69

*Representação estabelecida sobre o eleitorado e não sobre a população.

As eleições subseqüentes realizaram-se sob normas estabelecidas: a de 1986 segundo a EC nº 25/85 (governo Sarney), que concedeu o voto aos analfabetos, e as demais conforme a Constituição de 1988, que manteve o piso por estado em oito deputados e aumentou o teto, originalmente de 50, para 70.

Teoria normativa e evidências empíricas

A que conclusões se pode chegar, em relação ao comportamento eleitoral, quando se evidencia uma característica histórica do desenvolvimento brasileiro que nos transformou numa Federação assimétrica, sob o ponto de vista econômico, demográfico, social e cultural? Que compensar esse desequilíbrio distribuindo desigualmente o poder e a influência política é negativo e que contribui para perpetuar o atraso? Não há nenhuma evidência empírica que permita relacionar condições sociais, poder econômico ou desenvolvimento cultural com o comportamento eleitoral.

Nem a teoria normativa aponta nesse sentido. Ao contrário, ambas apontam em sentido exatamente inverso. Vejamos cada uma das hipóteses.

Segundo a definição clássica de Lane e Sears,⁴ “uma opinião é uma resposta a uma pergunta, numa determinada situação”. Logo, uma opinião é uma variável condicionada por uma pergunta. Se varia a pergunta, pode variar a opinião. Isto significa que qualquer pessoa, independentemente de seu grau de cultura, conhecimento ou informação pode ter uma opinião sobre qualquer assunto. Pode, inclusive, não ter. A opinião se reflete na eleição? Segundo todos os autores, não, pela simples razão de que, ao votar, o cidadão não emite opinião. Toma uma decisão. O que se pede, em cada pleito, em todos os lugares do mundo em que a opinião é livre? Que o eleitor decida por um partido, um candidato ou uma política. Por isso, adverte Sartori,⁵ a suposição de que as decisões são influenciadas pelo nível de informação de cada um costuma ser *tautológica* quando “se refere especificamente à informação política”.

Os cidadãos mais cultos ou mais instruídos podem ser mais informados. Mas o nível de informação de cada um não significa que seja mais ou menos capaz de tomar decisões, nem o grau de instrução significa que tenham necessariamente maior ou menor interesse por este ou aquele assunto – música, política ou esporte. Este foi um argumento largamente usado, no início da universalização do voto, em praticamente todos os países democráticos, quando os eleitores não se manifestavam segundo a expectativa de cada grupo ou partido. Alegava-se que as massas, com baixo nível de informação e sem o hábito da participação política, não saberiam votar. Sempre se contra-argumentou que a continuidade e a sucessão das eleições constituiria um aprendizado e que todos aprenderiam a votar *votando*. À medida que o comportamento do eleitor não mudou, “a pobreza e o analfabetismo assumiram a culpa”, escreveu Sartori. Não se poderia esperar que cidadãos premidos pela pobreza e pelas privações, analfabetos ou pouco alfabetizados, se interessariam pela vida pública e

⁴ LANE, R., SEARS, D. *Public opinion*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1964. Citado por SARTORI, G. em *Elementos de teoría política*, Madrid : Alianza Editorial, 1992.

⁵ *Op. cit.*, verbete Opinión pública, p. 172.

pela política. As proporções de pobreza e de analfabetismo caíram em boa parte do mundo desenvolvido, mas nem por isso as condições de participação política melhoraram, nem mudou, substancialmente, o comportamento do eleitorado. “O fato mais relevante é que a porcentagem dos cidadãos relativamente atentos e informados em política não varia de maneira acentuada, inclusive quando essas condições [de pobreza e analfabetismo] variam”. A apatia continua um traço generalizado, independentemente do grau de desenvolvimento dos países.⁶

A correlação entre apatia (ou engajamento) e desinformação, de um lado, e subdesenvolvimento, pobreza e analfabetismo, de outro, costuma ser até generalizada. Em um livro publicado em 1995, o prof. José Álvaro Moisés,⁷ analisando a literatura sobre redemocratização na América Latina, chama a atenção para a circunstância de que “a massa de eleitores sem condições culturais, educacionais e informativas mínimas para discernir entre candidatos ou programas políticos dificilmente pode ser classificada como formada de cidadãos plenos (por exemplo, nas eleições presidenciais brasileiras de 1994, cerca de 35% dos 95 milhões de eleitores aptos a votar ou eram analfabetos ou não concluíram o primeiro grau de instrução formal). Diante disso, a equidade social torna-se uma exigência para que o próprio processo de consolidação democrática se complete, porque *a Democracia dificilmente sobrevive nas condições sociais e econômicas vigentes no continente*”.⁸

Trata-se de uma conclusão que toma como verdadeira, segundo Sartori, a suposição de que “a informação política é uma função dos níveis superiores de educação”, muito embora seja notório que uma pessoa *politicamente educada* não é apenas uma pessoa bem informada, mas aquela que possui um estado de *competência cognitiva específica sobre a*

⁶ Para os níveis de participação, no Brasil, vide *Participação eleitoral no Brasil, 1945–1994*. Monitor Público. Rio de Janeiro : Conjunto Universitário Candido Mendes, jan./mar. 1996.

⁷ MOISÉS, J. A. *Os brasileiros e a Democracia : bases sócio-políticas da legitimidade democrática*. São Paulo : Ática, 1995.

⁸ O grifo é do original. De acordo com o autor, consta do documento final da reunião dos Presidentes latino-americanos realizada em Santiago, em outubro de 1993, e, “segundo a imprensa brasileira, resultou de sugestão do ex-Presidente Itamar Franco”. *Op. cit.* p. 47, nota 20.

política. Vale, no caso, o argumento de Schumpeter,⁹ segundo o qual “o cidadão típico cai para um nível mais baixo de atividade mental assim que entra no campo político. Argumenta e analisa de uma forma que reconheceria imediatamente como infantil, na esfera de seus interesses reais. Torna-se primitivo outra vez. Seu pensamento torna-se associativo e efetivo”. Pode parecer preconceito. Ao contrário, baseia-se na constatação de que “a redução da atividade mental é a regra, sempre que saímos do território em que atuamos”.¹⁰ A diferença, diz ele, é “que o especialista em geral alega ignorância em outros campos, ao passo que se pede ao cidadão (a todos) que se preocupe com a política e, no meio da incompetência geral, ele não percebe a própria”. Em outras palavras: “somos desencorajados a transpor outras zonas de ignorância, ao passo que somos estimulados a entrar no reino da política”.

É um fato que explica e justifica a conclusão de Converse,¹¹ segundo a qual nem os estudos empíricos conseguem definir um comportamento ou uma preferência racional do eleitor. Podem, no máximo, defini-las como uma opção que “maximiza a utilidade percebida (ou esperada) de quem a faz”.

O poder da manipulação

Resta a crença de que os eleitores das regiões subdesenvolvidas são mais facilmente manipuláveis, porque sujeitos a maior influência de favores econômicos ou a promessas de recompensas. Na prática, isto se traduziria na certeza da sobrevivência dos chamados *currais eleitorais*, representados pelos *grotões* em que os instrumentos de controle e pressão sobre os eleitores são maiores e mais efetivos. Isto se tem pretendido provar, também empiricamente, pela concentração de votos nos candidatos

⁹ Na obra *Capitalism, Socialism and Democracy*. 2. ed. New York : Harper and Brown, 1942. p. 262.

¹⁰ SARTORI, G. *Op. cit.*, p. 151.

¹¹ CONVERSE, P. *Public opinion and voting behavior*, em GREENSTEIN, F. e POLSBY, N. *Handbook of political science*. Reading : Addison : Wesley, 1975.

que tiram desses colégios a maioria dos sufrágios necessários à sua eleição. Em outras palavras, no jargão técnico, isto seria representado pela concentração de votos, em contraposição à dispersão, que caracterizaria os eleitores urbanos esclarecidos das áreas mais desenvolvidas. É, por exemplo, um dos objetivos da dissertação de mestrado do prof. Nelson Rojas de Carvalho,¹² trabalho em que indaga se “é de se esperar valores de concentração e dispersão do voto distintos em cada região do País”, dando ele mesmo a resposta de que “essas perguntas têm resposta afirmativa”. No entanto, como acentua no cap. II, esse padrão brasileiro, a despeito do voto proporcional, não é o da dispersão, mas, ao contrário, o da concentração, ao assinalar que “metade dos municípios apresentam um padrão de competição fortemente concentrado”. Poderíamos supor que a outra metade fosse de dispersão, mas isto não ocorre porque, segundo o mesmo texto, “o padrão de alta fragmentação, ou seja, de alta competitividade, é marginal, corresponde a tão-somente 6% dos municípios”.¹³

Quando se considera, ainda segundo o autor, “a relação entre as variáveis sócio-econômicas e o grau de competição política, embora existentes, apresenta fracos valores”. A despeito disso, o autor, embora não conclua peremptoriamente, afirma que “a partir da visão comparada entre os estados, tudo leva a crer que a concentração eleitoral deve, antes, ser traduzida por oligarquização do mercado político”. Ao se aceitar a afirmação, mesmo abrandada pela ressalva de que *tudo leva a crer*, o máximo que se pode concluir é que o mercado político brasileiro, em seu conjunto, é altamente concentrado e, por via de consequência, oligarquizado. Não é essa, no entanto, a conclusão do autor. Distribuindo o percentual de votos para os candidatos eleitos, segundo as diferentes regiões, isto é, o percentual de votos efetivos transformados em cadeiras e, portanto, *não desperdiçados*, ele traduz a diferença verificada entre o Nordeste e todas as demais regiões, que têm virtualmente o mesmo padrão, na seguinte con-

¹² CARVALHO, N. R. *Concentração e dispersão do voto* : um estudo da geografia eleitoral e dos padrões de competição política no Brasil. Rio de Janeiro : IUPERJ, 1996.

¹³ *Op. cit.*, p. 25.

clusão: “A região Nordeste distingue-se, portanto, por dois traços que traduzem a vigência de uma prática política de natureza oligárquica na região. Por um lado, ali se encontram os estados cujos municípios apresentam a competição política mais concentrada, quando se tem em vista as demais áreas do País. Por outro lado, é ainda no Nordeste onde se dá o menor desperdício de votos, como mostra a última tabela. Não é preciso dizer que esses dois traços conjuntamente afirmam a natureza oligárquica da competição política na região”.¹⁴ A tabela a que alude o texto é a seguinte:

Média de votos conferidos a candidatos eleitos

REGIÃO	% DE VOTOS P/CANDIDATOS ELEITOS
Centro-Oeste	56%
Nordeste	71%
Norte	57%
Sul	56%
Sudeste	56%

Trata-se de um caso evidente em que a conclusão não se assenta sobre os dados. Se o índice de aproveitamento, que depende de uma variável condicionante, que é a relação entre candidatos e vagas em disputa, indica concentração (equivalente a oligarquização) ou dispersão (equivalente a competitividade), então os dados de todas as regiões acima conflitam com a constatação anterior – de que em apenas 6% dos municípios brasileiros há um índice alto de dispersão e em 50% há alta concentração. Por outro lado, se esse mesmo índice mede a oligarquização, há apenas dois padrões: o do Nordeste e o das demais regiões do País. Nesta hipótese, a competitividade da região Centro-Oeste é maior do que a do Sudeste, e a desta idêntica à do Norte.

A contradição já tinha sido notada por Carlos Estevam Martins,¹⁵ quando advertiu: “A constatação de que no Brasil a dispersão espacial dos

¹⁴ *Op. cit.*, p. 36.

¹⁵ MARTINS, C. E. A reforma do sistema eleitoral. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2.

votos não é a regra, e sim a exceção, precisa ser encarada de frente: trata-se de um efeito contraditório, uma consequência não esperada da premissa proporcional”.

Onde a conclusão do autor mais se choca com os dados divulgados em sua própria dissertação de mestrado é quando ele compara o número e a proporção dos deputados eleitos com alta e moderada concentração de votos com os que foram escolhidos com dispersão moderada e alta, segundo as diferentes regiões do País:

*Padrões de distribuição do voto
dos deputados eleitos, por região*

FAIXAS DE CONCENTRAÇÃO DO VOTO	CONCENT. ALTA E MODERADA	DISPERSÃO ALTA E MODERADA
BRASIL	46%	53%
Sudeste	67%	43%
Norte	52%	48%
Sul	26%	73%
Centro-Oeste	45%	54%
Nordeste	25%	75%

As conclusões do próprio autor não deixam dúvidas: “(...) a região Sudeste tem a grande maioria de seus deputados (67%) com votação concentrada. (...) Mais importante: quase 50% dos deputados ali eleitos se situam na primeira faixa de concentração de votos – faixa, vale recordar, em que os eleitos obtêm, em média, 65% dos seus *votos em um único município*” [o grifo é nosso].

Ao contrário, “padrão radicalmente diferente (...) caracteriza os deputados oriundos de duas regiões de traços sócio-políticos notoriamente diversos: o Sul e o Nordeste. De fato, a grande maioria dos deputados egressos dessas duas regiões, respectivamente 73% e 75%, apresenta um padrão espacial de votação disperso. (...) Tão importante quanto esse dado é o fato de 60% dos deputados das duas regiões se localizarem na

faixa de mais alta fragmentação – faixa, vale recordar, onde o eleito, em média, consegue concentrar no município mais votado *não mais de 15% do total dos votos por ele obtidos em seu estado*” [o grifo não é do original].

Em face de tais evidências, talvez tenha cabimento perguntar: onde estão os currais?

A medida adequada para se medir a existência ou não de um padrão de comportamento eleitoral não são eleições estaduais, mas os pleitos nacionais, como os de Presidente da República, nos quais, significativamente, o padrão nordestino não discrepou do resto do País.

Poder político e peso econômico

Quando em 1890 o Congresso Constituinte estabeleceu o piso da representação federal dos estados, não só o equilíbrio demográfico do País era mais simétrico, como também mais ponderada era a distribuição do poder econômico. O aumento da representação das regiões Norte e Centro-Oeste na Câmara, por sua vez, não se deveu só a essa medida corretiva, mas também, e sobretudo, ao fenômeno da cissiparidade federativa, que, por sinal, se acentuou a partir não do regime militar, mas exatamente na fase da restauração democrática em que se elaborou a Constituição de 1988. Tomando-se por base a divisão geográfica de 1946, na região Norte foram criados nada menos que três estados (Rondônia, Roraima e Amapá), além de ter-se elevado o antigo território do Acre à condição de estado. Isto representou um aumento de 30 deputados. Na região Centro-Oeste, deve-se computar a divisão do Mato-Grosso, a criação do Tocantins e a concessão de autonomia política ao Distrito Federal, medida que, por sua vez, acresceu mais 24 representantes.

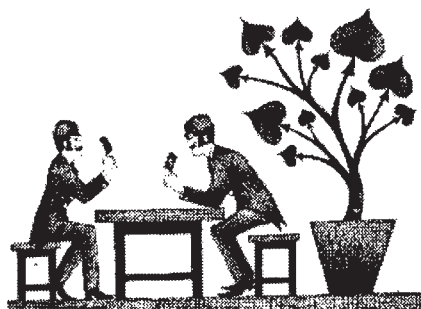
Considerando-se o peso da participação regional no Produto Interno do País, portanto, a sobre ou a sub-representação das diferentes regiões,

em face do potencial demográfico de cada uma delas, funciona como um indispensável fator de correção política, em face do notório desequilíbrio do poder econômico, como, de resto, comprova o seguinte quadro:

REGIÃO	ÁREA %	POPULAÇÃO %*	PIB %**	REPRES. %***
Norte	45,27	7,01	3,24	11,11
Nordeste	18,26	28,90	12,58	29,43
Sudeste	10,85	42,63	62,60	34,90
Sul	6,75	14,95	15,72	15,00
C. Oeste	18,87	6,51	5,86	9,56

* 1991, Estimada – ** 1995, Fonte: IPEA – *** Legislatura 1995/98

O que agravaria as condições da assimetria federativa brasileira seria se duas das cinco regiões brasileiras que já concentram 57,58% da população, 78,32% da renda nacional e 49,9% da representação viessem a aumentar ainda mais o seu peso político, já que isto significaria retroceder à República Velha, quando as distorções foram politicamente ainda mais acentuadas, embora demográfica e economicamente o desequilíbrio e a concentração de renda fossem significativamente menores.



Eleitores de 1ª e 2ª Classe, Cidadãos Menos Iguais

José Serra

Economista, com doutorado pela Cornell University, ministrou cursos em universidades do Chile, Venezuela, Estados Unidos e Grã-Bretanha; deputado, ex-ministro do Planejamento e Orçamento, e atualmente senador por São Paulo, José Serra é autor, entre outros, dos livros *O milagre econômico brasileiro*; *Reforma política no Brasil: parlamentarismo x presidencialismo*; e *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*.

Eleitores de primeira e segunda classe

O Senado brasileiro, de acordo com o figurino original norte-americano, é formado por representantes dos estados, com iguais direitos e em idêntico número. Trata-se de uma instituição que deve representar a *Federação*, formada por unidades que têm governo próprio e que deveriam ter razoável autonomia. O número idêntico de senadores por estado visa proteger as unidades pequenas, com menos habitantes, das maiores, mais populosas. Ou seja, todos os estados, perante a Federação, são iguais e a composição do Senado assegura esse princípio. Nada mais justo.

Do mesmo modo que o Senado representa a Federação, a Câmara de Deputados deve representar diretamente a população. Por isso, o número de membros por estado não é idêntico. É (ou deveria ser) *proporcional* à população de cada estado. Nada mais justo.

Proporcional? No Brasil isso não acontece e tenderá a acontecer cada vez menos, em virtude do estabelecimento de *tetos* baixos (sessenta e setenta deputados, antes e depois da Constituição de 1988) e *pisos* altos (oito) para as bancadas dos estados, ensejando uma distorção monumental na representação do voto popular. Assim, por exemplo, São Paulo, com

22% dos eleitores brasileiros, têm menos de 12% dos Deputados Federais. Há estados em situação inversa: seu número de parlamentares está muito acima da proporção de seus eleitores.

Essa distorção compromete a representatividade do sistema parlamentar brasileiro e a própria Democracia. Assim, nas eleições para deputados, são criadas categorias diferenciadas de cidadãos. Em alguns estados pouco populosos, o voto de um eleitor chega a valer trinta ou quarenta vezes mais do que os votos do cidadão de São Paulo. O voto do paulista vale quase três vezes menos do que a média dos brasileiros de outros estados.

O baixíssimo número de votos necessários para eleger um deputado em alguns estados provoca outra distorção. No caso de um dos novos estados, 40% de seus candidatos são de outros estados. Candidatos que raciocinam na base da relação investimento–produto, encarando a eleição como um negócio, saem de São Paulo, por exemplo, e vão para o novo Eldorado eleitoral, porque sabem que lá podem eleger-se com um número de votos que, em seu estado, não lhes garantiria sequer uma quadragésima suplência. Que autênticos representantes terá a nova Unidade da Federação!

A eliminação ou pelo menos atenuação do desequilíbrio apontado é muito difícil, pois a maioria do Congresso *é formada dentro dessa distorção*. Isto sem levar em conta fatores de preconceito, fundados num diagnóstico político e econômico equivocado dos problemas regionais brasileiros e que levam alguns parlamentares do próprio Sudeste e do Sul (aliás, regiões, no seu conjunto, relativamente sub-representadas) a apoiar o *reforço da distorção*, pois consideram conveniente que a representação de São Paulo seja proporcionalmente pequena. Ou seja, que os votos dos paulistas e de oriundos de outros estados residentes em São Paulo devem valer menos, pelo simples fato de que a produtividade em nosso estado (e portanto a renda *per capita*) seja maior. Assim, parafraseando Nelson Rodrigues, toda prosperidade econômica será castigada, no caso, mediante a sub-representação política.

Esse ânimo levou a que a Constituinte quase aprovasse o voto para Presidente da República sob a forma de colégios eleitorais estaduais, de modo que os pesos dos estados, na eleição presidencial, não guardariam relação direta e exata com suas populações. Essa proposta, diga-se de passagem, não foi aprovada por um triz, por menos de 10% dos votos num plenário de 559 constituintes.

Infelizmente, a nova Constituição *piorou* a distorção apontada, ao invés de amenizar. Já na própria Constituinte as representações do Norte/Nordeste e Centro-Oeste do País, com 40% da população brasileira, detinham a maioria do plenário, com 52% dos votos. O novo texto, é certo, elevou a representação máxima por estado para 70 deputados. Isto afetaria diretamente São Paulo, cuja bancada, face ao número de eleitores, deveria estar próxima de cem (caso o número total de deputados federais permanecesse fixo). As correções em outros estados grandes seriam moderadas. Entretanto, a Constituinte, além de fixar em oito o *mínimo* de deputados de qualquer estado, criou três novos estados, a partir de dois territórios e da criação do Tocantins. Ora, cada território, hoje, tem quatro deputados e não tem senadores. Ao virarem estados, saltaram para oito deputados e três senadores. Isto, junto ao efeito da criação do Tocantins, significa dezesseis deputados a mais (Norte e Centro-Oeste) e nove senadores. Desse modo, o desequilíbrio da representação parlamentar *aumentou*.

O aumento de 25 congressistas ocorreu de forma automática já nas eleições de 1990. Não aconteceu o mesmo, porém, com a correção referente a São Paulo, pois a nova Constituição exige uma lei complementar para efeito de regulamentação do tamanho das bancadas estaduais, e *essa lei ainda não foi votada*. Ela nunca poderia fixar, para São Paulo, um número de deputados inferior a setenta. Foi por isso, inclusive, que decidi impetrar mandado de injunção – preparado pelo professor Miguel Reale Jr. – junto ao Supremo Tribunal Federal.

O desequilíbrio da representação proporcional na Câmara de Deputados motiva alguns respeitados analistas políticos – como Fábio Compa-

rato e Wanderley Guilherme – a questionarem a conveniência do parlamentarismo, uma vez que o Poder Executivo passaria a depender de uma representação parlamentar popularmente distorcida. Trata-se de um argumento de peso, embora, a meu ver, não definitivo. Inclusive porque não se pode afirmar conclusivamente que os votos da maioria dos parlamentares no Congresso obedeçam única ou principalmente às poderosas motivações regionais. Quem acompanha as coisas do Congresso de perto sabe disso.

Cidadãos menos iguais

“Todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais do que os outros.”

(Orwell, *A revolução dos bichos*)

No Brasil, por mais surpreendente que pareça, todos os cidadãos acima de dezesseis anos podem votar, mas os votos de alguns valem mais do que os votos de outros. Tal e qual na clássica e admirável fábula de George Orwell. Ao longo de quase 170 anos, evoluímos para um sistema onde o direito de voto foi consideravelmente ampliado, mas onde, também, a disparidade no valor dos votos entre cidadãos de diferentes estados chegou ao máximo.

A primeira Constituição que o País teve, de 1824, determinou que a escolha de senadores e deputados fosse feita por eleição indireta, em duas fases: na fase primária, os eleitores paroquiais escolhiam os eleitores provinciais, os quais elegiam, na fase seguinte, os senadores e deputados. Mas, para votar nas eleições primárias, o brasileiro precisava ter uma renda líquida anual mínima de 100 mil réis; já o eleitor provincial precisava ganhar no mínimo o dobro (200 mil réis). O candidato a deputado precisava de uma renda líquida anual mínima de 400 mil réis, e o ingresso na lista dos senadores a serem escolhidos pelo Imperador exigia, no mínimo, 800 mil réis por ano. Portanto, a

Constituição Imperial diferenciava, de forma chocante e desinibida, várias categorias de cidadãos segundo sua condição econômica.

A Constituição Republicana de 1891 revogou o sistema eleitoral *escancaradamente* elitista, abolindo o voto censitário e proclamando a igualdade de todos perante a lei. Mas preservou ou introduziu outras limitações. As mulheres, por exemplo, continuaram sendo totalmente excluídas do direito de votar e serem votadas. E os homens, para gozar desses direitos, deveriam ter pelo menos 21 anos e serem alfabetizados. Por isso, durante a República Velha, somente 5% da população tinha acesso às urnas.

O novo Código Eleitoral promulgado pelo governo provisório, em 1932, estendeu o direito de voto às mulheres e reduziu o limite de idade dos eleitores para 18 anos. No final dos anos oitenta, o voto foi estendido em caráter facultativo aos analfabetos e aos jovens de 16 anos.

Houve, assim, um avanço indiscutível na eliminação de barreiras jurídicas que impediam a universalização do sufrágio, direito elementar dos cidadãos. Não se pode afirmar o mesmo, porém, dos esforços para garantir que os votos de todos os eleitores tivessem o mesmo valor. Ao contrário, persiste antiga e grave deformação no sistema de escolha dos deputados federais, que atribui ao voto dos habitantes de determinados estados uma força eletiva superior à desfrutada pelo voto dos eleitores de outros estados.

De acordo com nossa tradição republicana, os deputados federais são eleitos nos diferentes estados por voto direto e seu número deveria ser proporcional à população de cada um. *Deveria*, porque, na prática, as diversas Constituições e leis eleitorais sempre incluíram ressalvas ou critérios especiais de cálculo, distorcendo a proporcionalidade pretendida. Um desses critérios deformadores, introduzido já pela Constituição de 1891, é a fixação de um número *mínimo* de deputados federais por estado, independentemente de sua população ou de seu eleitorado.

A distorção se acentua quando é fixado também um número *máximo* de deputados por estado, como passou a fazer a Constituição do Estado Novo, de 1937, procedimento reiterado pelas emendas constitucionais de

1977, 1982 e 1985, e pela Carta Magna atual. Outras Constituições, como a de 1946 e a de 1967, preferiram não estabelecer um número máximo de deputados federais por estado, mas definir uma metodologia de cálculo que previa determinada proporção de habitantes para cada deputado federal até certo limite de deputados e, a partir desse limite, uma proporção maior. Isto produzia outra modalidade *regressiva* de representação parlamentar, também prejudicial aos estados mais populosos. A Constituição de 1967, por exemplo, dispunha que o número de deputados federais fosse fixado em lei numa proporção que não excedesse a um deputado para cada 300 mil habitantes, até 25 deputados, e, acima desse limite, um deputado para cada milhão de habitantes.

Vigorando esses critérios, a deformação se agrava sempre que um estado é dividido em dois (Mato Grosso em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, por exemplo, ou Goiás em Goiás e Tocantins), um território é transformado em estado (como o Acre) ou novos territórios são criados, pois os novos estados, mesmo que sejam pouco povoados, têm direito a um número mínimo de oito deputados federais, e os novos territórios, a quatro. A conjugação dessas distorções tem resultado, sistematicamente, na *sub-representação* de estados mais populosos e na *sobre-representação* de estados menos povoados.

A Constituição vigente preservou a representação desequilibrada dos estados na Câmara dos Deputados. Seu art. 45, § 1º, dispõe que o “número total de deputados, bem como a representação por estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população”. O mesmo artigo ressalva, porém, que nenhuma daquelas Unidades da Federação deve ter “menos de oito ou mais de 70 deputados”. Para agravar, o Congresso ainda não aprovou a lei complementar prevista, de modo que, na eleição de 1990, vigorou o teto antigo de 60 deputados por estado, além do piso de oito deputados por estado.

A deformação resultante pode ser apreciada na tabela anexa, referente à eleição de 1990. A coluna A registra a população de cada Unidade da

Federação, ou seja, o parâmetro básico do sistema de representação proporcional. A coluna *B* traz o número atual de deputados federais por Unidade da Federação. A coluna *C* expressa o quociente eleitoral efetivamente aplicado em cada Unidade da Federação na eleição parlamentar de 1990 – ou seja, o número de deputados por cada grupo de 100 mil habitantes. A coluna *D* calcula a participação percentual de cada unidade federativa na população total. A coluna *E* calcula o número de deputados federais que cada unidade federativa *deveria ter* se a representação fosse estritamente proporcional a suas populações. Por último, a coluna *F* eleva ao quadrado a diferença entre o número efetivo de deputados (coluna *B*) e o número teórico de deputados (coluna *E*) para chegar ao dado mais relevante de todos: o *desvio médio* na composição atual da Câmara de Deputados. Este desvio é obtido a partir da composição que a Câmara deveria ter se a representação dos estados e do Distrito Federal fosse efetivamente proporcional a suas populações. Para captar o significado prático da distorção apontada, cotejem-se duas situações extremas: São Paulo e Roraima.

Reproduzindo os mesmos cálculos para todos os anos em que ocorreram eleições para a Câmara de Deputados desde 1947, de acordo com os critérios de proporcionalidade observados em cada uma, construímos uma série histórica dos desvios médios na representação proporcional dos estados, mostrada no gráfico em anexo. Fica patente que a deformação na representação parlamentar vem de longe e, depois de sofrer ligeiro declínio entre os anos de 1970 e 1978, está novamente se acentuando. Em 1990 chegamos ao ponto máximo de distorção, que é duas vezes e meia superior à de 1947 e 1,8 vezes maior que a de 1970.

Essa incrível e anacrônica distorção compromete a representatividade nacional do Congresso e violenta o princípio inserido no art. 14 da Constituição vigente, de que a soberania popular é exercida “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, *com valor igual para todos*”. Mas, ao permitir que os deputados federais de alguns estados sejam eleitos com um número de votos muito inferior ao requerido para a eleição dos depu-

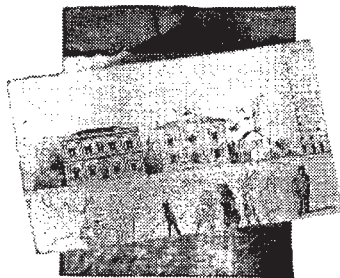
tados de outros estados, a Constituição acaba conferindo ao voto de alguns brasileiros um peso muito superior ao desfrutado pelo voto da maioria dos outros brasileiros.

A correção desse desequilíbrio é urgente, ainda mais quando se cogita a implantação do parlamentarismo, que exigirá uma Câmara de Deputados mais atuante e representativa.

Argumenta-se que os pisos e tetos são indispensáveis para assegurar o equilíbrio federativo e evitar a prepotência dos grandes estados sobre os pequenos. Mas, no sistema bicameral brasileiro, compete ao Senado Federal representar diretamente os estados e o Distrito Federal, que, por isso, participam da composição dessa Casa com o mesmo número de três representantes. Na eventual aprovação do parlamentarismo, além disso, ao Senado poderá ser atribuído o papel de câmara revisora da legislação de interesse regional emanada da Câmara de Deputados.

É discutível que pisos e tetos funcionem como medidas eficazes para garantir uma representação mais adequada dos interesses legítimos dos estados pouco populosos. Em face do número comparativamente pequeno de seus eleitores e dos custos reconhecidamente menores das campanhas neles realizadas, não raramente políticos das regiões Sul e Sudeste e até mesmo do Nordeste se deslocam para estados do Norte para assegurar suas eleições como senadores ou deputados federais. Isto dificulta a representação mais autêntica das populações e lideranças locais.

Até por esse motivo, é salutar estabelecer, plenamente, o princípio da igualdade de todos os cidadãos brasileiros e que, portanto, *a cada um deles deve corresponder um voto*. Nem mais, nem menos.



APÊNDICES

Distorção da representação proporcional dos estados na Câmara dos Deputados Eleição de 1947

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	478.896	7	1,461695	0,010383	3	14,773614
PARÁ	1.039.661	9	0,865667	0,022540	7	4,612623
MARANHÃO	1.381.297	9	0,651562	0,029947	9	0,010813
PIAUÍ	918.463	7	0,762143	0,019913	6	0,895872
CEARÁ	2.335.644	17	0,727851	0,050638	15	2,579274
RIO G. NORTE	860.824	7	0,813174	0,018663	6	1,759332
PARAÍBA	1.592.369	10	0,627995	0,034523	10	0,245163
PERNAMBUCO	2.993.903	19	0,634623	0,064910	20	0,536564
ALAGOAS	1.064.413	9	0,845536	0,023077	7	3,938494
SERGIPE	606.842	7	1,153513	0,013157	4	9,002203
BAHIA	4.378.136	25	0,571019	0,094921	29	14,867517
MINAS GERAIS	7.556.763	38	0,502861	0,163835	50	139,377951
ESP. SANTO	843.119	7	0,830251	0,018279	6	2,082508
R. DE JANEIRO	2.070.632	17	0,821005	0,044893	14	11,240453
S. PAULO	8.047.010	40	0,497079	0,174464	53	169,963662
PARANÁ	1.387.760	9	0,648527	0,030087	9	0,021486
STA CATARINA	1.316.959	9	0,683393	0,028552	9	0,102438
RIO G. SUL	3.723.692	22	0,590811	0,080732	25	6,464149
MATO GROSSO E PONTA PORÃ	469.927	7	1,489593	0,010188	3	15,231533
GOIÁS	925.742	7	0,756150	0,020071	6	0,807356
TER. ACRE	90.395	2	2,212512	0,001960	1	1,971822
TER. GUAPORÉ	23.922	1	4,180252	0,000519	0	0,709524
TER. AMAPÁ	23.909	1	4,182525	0,000518	0	0,709669
TER. R. BRANCO	13.718	1	7,289692	0,000297	0	0,827347
DIST. FEDERAL	1.980.229	17	0,858487	0,042933	13	15,590773
TOTAL	46.124.225	304	34,657917	1,000000	304	(G) 4,090585

Notas explicativas:

(A) O número de habitantes ou de eleitores de cada unidade federativa, de acordo com o conceito legal de proporcionalidade da época.

(B) O número de deputados federais por unidade federativa.

(C) O número de deputados federais por cada 100 mil habitantes ou eleitores de cada unidade federativa. Fórmula de cálculo: $C = B/A \times 100$ mil.

(D) Participação percentual de cada unidade federativa na população ou eleitorado total. Fórmula de cálculo: $D = A/\Sigma A$.

(E) O número de deputados federais que caberia a cada unidade federativa se a representação fosse estritamente proporcional. Fórmula de cálculo: $E = D \times \Sigma A$.

(F) A diferença entre o número efetivo e o número teórico de deputados federais, elevada ao quadrado. Fórmula de cálculo: $F = (B-E)^2$.

(G) Corresponde ao desvio médio do número de deputados federais, definido como a raiz quadrada da soma dos quadrados dos desvios entre o número de deputados teórico e efetivo, dividida pelo número de Unidades da Federação. Fórmula de cálculo:

$$G = \sqrt{\Sigma(B-E)^2 / \text{número de Unidades da Federação.}}$$

*Distorção da representação proporcional dos
estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1950*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Eleitorado	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	6.649	7	105,278989	0,013554	4	8,292377
PARÁ	21.058	9	42,739102	0,042926	13	16,398732
MARANHÃO	16.362	9	55,005501	0,033353	10	1,298341
PIAUÍ	23.268	7	30,084236	0,047431	14	55,042459
CEARÁ	27.162	17	62,587438	0,055369	17	0,028173
RIO G. NORTE	24.883	7	28,131656	0,050723	15	70,894173
PARAÍBA	26.270	10	38,066235	0,053551	16	39,430670
PERNAMBUCO	20.961	19	90,644530	0,042728	13	36,127019
ALAGOAS	10.797	9	83,356488	0,022009	7	5,332194
SERGIPE	14.240	7	49,157303	0,029028	9	3,328636
BAHIA	23.864	25	104,760308	0,048646	15	104,276802
MINAS GERAIS	34.245	38	110,965104	0,069807	21	281,519699
ESP. SANTO	18.023	7	38,839261	0,036739	11	17,378567
R. DE JANEIRO	25.312	17	67,161820	0,051598	16	1,727340
S. PAULO	36.608	40	109,265734	0,074624	23	299,781860
PARANÁ	29.822	9	30,179062	0,060791	18	89,880653
STA. CATARINA	30.546	9	29,463760	0,062267	19	98,589010
RIO G. SUL	32.329	22	68,050357	0,065902	20	3,864701
MATO GROSSO	12.112	7	57,793923	0,024690	8	0,255777
GOIÁS	20.780	7	33,686237	0,042359	13	34,542181
ACRE	—	2	—	—	—	—
GUAPORÉ	—	1	—	—	—	—
AMAPÁ	—	1	—	—	—	—
RIO BRANCO	—	1	—	—	—	—
DIST. FEDERAL	35.273	17	48,195504	0,071903	22	23,604999
TOTAL	490.564	304	1283,412550	1,000000	304	(G) 6,903896

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1954*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Eleitorado	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	9.252	7	75,659317	0,016572	5	2,552155
PARÁ	20.087	9	44,805098	0,035979	12	7,448843
MARANHÃO	18.385	10	54,392168	0,032931	11	0,540843
PIAUÍ	26.313	7	26,602820	0,047131	15	69,969211
CEARÁ	29.829	18	60,343961	0,053429	17	0,338919
RIO G. NORTE	26.695	7	26,222139	0,047815	16	73,750628
PARAÍBA	32.210	11	34,150885	0,057694	19	60,967249
PERNAMBUCO	20.530	22	107,160253	0,036773	12	100,241453
ALAGOAS	13.334	9	67,496625	0,023884	8	1,473732
SERGIPE	17.686	7	39,579328	0,031679	10	11,070648
BAHIA	24.674	27	109,426927	0,044195	14	158,565751
MINAS GERAIS	38.750	39	100,645161	0,069408	23	268,074877
ESP. SANTO	25.205	7	27,772267	0,045147	15	59,564030
R. DE JANEIRO	32.313	17	52,610404	0,057878	19	3,490533
S. PAULO	43.291	44	101,637754	0,077542	25	350,490780
PARANÁ	29.325	14	47,740835	0,052526	17	9,756474
STA. CATARINA	32.390	10	30,873726	0,058016	19	79,446183
RIO G. SUL	34.625	24	69,314079	0,062019	20	14,301057
MATO GROSSO	15.509	7	45,135083	0,027779	9	4,227376
GOIÁS	27.429	8	29,166211	0,049130	16	64,262956
ACRE	—	2	—	—	—	—
GUAPORÉ	—	1	—	—	—	—
AMAPÁ	—	1	—	—	—	—
RIO BRANCO	—	1	—	—	—	—
DIST. FEDERAL	40.461	17	42,015768	0,072473	24	43,905195
TOTAL	558.293	326	1192,750811	1,000000	326	(G) 7,441610

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1958*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Eleitorado	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	10.932	7	64,032199	0,015737	5	3,496373
PARÁ	25.287	9	35,591411	0,036401	12	8,217503
MARANHÃO	22.088	10	45,273452	0,031796	10	0,133517
PIAUÍ	29.508	7	23,722380	0,042477	14	46,887418
CEARÁ	31.066	18	57,941158	0,044720	15	11,706163
RIO G. NORTE	27.684	7	25,285363	0,039851	13	35,897793
PARAÍBA	23.561	11	46,687322	0,033916	11	0,003209
PERNAMBUCO	24.595	22	89,449075	0,035405	12	109,372301
ALAGOAS	13.630	9	66,030814	0,019620	6	6,779506
SERGIPE	17.364	7	40,313292	0,024996	8	1,319129
BAHIA	29.974	27	90,078068	0,043148	14	167,285199
MINAS GERAIS	47.588	39	81,953434	0,068503	22	277,823060
ESP. SANTO	31.337	7	22,337812	0,045110	15	59,378540
R. DE JANEIRO	42.190	17	40,293909	0,060733	20	7,833367
S. PAULO	60.345	44	72,914077	0,086867	28	245,907960
PARANÁ	47.798	14	29,289928	0,068805	22	71,073721
STA. CATARINA	48.983	10	20,415246	0,070511	23	168,652220
RIO G. SUL	50.108	24	47,896543	0,072131	24	0,235658
MATO GROSSO	21.615	7	32,384918	0,031115	10	9,881164
GOIÁS	35.582	8	22,483278	0,051220	17	75,652246
ACRE	—	2	—	—	—	—
GUAPORÉ	—	1	—	—	—	—
AMAPÁ	—	1	—	—	—	—
RIO BRANCO	—	1	—	—	—	—
DIST. FEDERAL	53.450	17	31,805426	0,076941	25	65,332938
TOTAL	694.685	326	986,179104	1,000000	326	(G) 7,410449

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1962*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Eleitorado	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	14.342	7	48,807698	0,022583	9	5,001466
PARÁ	26.202	10	38,165026	0,041258	17	47,256800
MARANHÃO	19.386	16	82,533787	0,030525	12	12,356744
PIAUÍ	28.106	8	28,463673	0,044256	18	102,021187
CEARÁ	29.644	21	70,840642	0,046677	19	3,644122
RIO G. NORTE	35.053	7	19,969760	0,055194	23	242,564845
PARAÍBA	23.295	13	55,805967	0,036680	15	4,008886
PERNAMBUCO	24.649	24	97,367033	0,038812	16	66,028461
ALAGOAS	15.624	9	57,603687	0,024602	10	1,127880
SERGIPE	19.760	7	35,425101	0,031114	13	32,782996
BAHIA	27.698	31	111,921438	0,043613	18	173,243573
MINAS GERAIS	41.965	48	114,381032	0,066078	27	439,913178
ESP. SANTO	30.608	8	26,136958	0,048195	20	137,167842
R. DE JANEIRO	41.801	21	50,238033	0,065820	27	35,049656
S. PAULO	53.544	59	110,189750	0,084310	34	601,088778
PARANÁ	31.420	25	79,567155	0,049474	20	22,707093
STA. CATARINA	29.111	14	48,091787	0,045838	19	22,541454
RIO G. SUL	45.801	29	63,317395	0,072118	29	0,246330
MATO GROSSO	23.297	8	34,339185	0,036683	15	49,049127
GOIÁS	25.571	13	50,838841	0,040264	16	12,026938
ACRE	2.077	7	337,024555	0,003270	1	32,062667
GUANABARA	46.129	21	45,524507	0,072635	30	75,821455
TER. DO AMAPÁ	—	1	—	—	—	—
RIO BRANCO	—	1	—	—	—	—
TER. R. BRANCO	—	1	—	—	—	—
TOTAL	635.083	409	1606,553009	1,000000	409	(G) 9,203720

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1966*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Eleitorado	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	12.507	7	55,968658	0,017266	7	0,003818
PARÁ	27.481	10	36,388778	0,037938	16	30,431938
MARANHÃO	13.983	16	114,424659	0,019304	8	65,688115
PIAUÍ	29.190	8	27,406646	0,040297	16	71,935207
CEARÁ	30.577	21	68,679073	0,042212	17	13,953211
RIO G. NORTE	41.221	7	16,981636	0,056906	23	264,859031
PARAÍBA	30.966	13	41,981528	0,042749	17	20,108410
PERNAMBUCO	28.193	24	85,127514	0,038921	16	65,310167
ALAGOAS	16.997	9	52,950521	0,023464	10	0,356368
SERGIPE	20.518	7	34,116386	0,028325	12	21,022382
BAHIA	29.914	31	103,630407	0,041296	17	199,084974
MINAS GERAIS	45.878	48	104,625311	0,063335	26	488,235064
ESP. SANTO	33.941	8	23,570313	0,046856	19	124,635019
R. DE JANEIRO	44.870	21	46,801872	0,061943	25	18,790614
S. PAULO	61.016	59	96,695949	0,084233	34	602,639558
PARANÁ	43.400	25	57,603687	0,059914	25	0,245211
STA. CATARINA	46.550	14	30,075188	0,064263	26	150,881609
RIO G. SUL	52.018	29	55,749933	0,071811	29	0,137469
MATO GROSSO	25.816	8	30,988534	0,035639	15	43,249182
GOIÁS	34.188	13	38,025038	0,047197	19	39,733714
ACRE	2.840	7	246,478873	0,003921	2	29,121773
GUANABARA	52.308	21	40,146823	0,072212	30	72,837859
TER. DO AMAPÁ	—	1	—	—	—	—
TER. RONDÔNIA	—	1	—	—	—	—
TER. RORAIMA	—	1	—	—	—	—
TOTAL	724.372	409	1408,417323	1,000000	409	(G) 9,640043

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1970*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais (B)	Quociente Eleitoral Efetivo (C)	Quociente Eleitoral Teórico (D)	Número Teórico de Deputados Federais (E)	Quadrado dos Desvios (F)
	(A)					(F)
AMAZONAS	215.908	4	1,852641	0,007421	2	2,888535
PARÁ	596.838	8	1,340397	0,020513	6	2,692492
MARANHÃO	470.731	7	1,487049	0,016179	5	3,938285
PIAUÍ	458.922	7	1,525314	0,015773	5	4,453503
CEARÁ	1.318.582	15	1,137586	0,045320	14	0,904267
RIO G. NORTE	442.516	6	1,355883	0,015209	5	1,651567
PARAÍBA	646.999	8	1,236478	0,022237	7	1,224192
PERNAMBUCO	1.316.539	15	1,139351	0,045249	14	0,946139
ALAGOAS	274.933	5	1,818625	0,009449	3	4,287702
SERGIPE	254.100	5	1,967729	0,008733	3	5,256224
BAHIA	1.953.576	22	1,126140	0,067144	21	1,404867
MINAS GERAIS	3.803.422	35	0,920224	0,130723	41	30,517317
ESP. SANTO	494.947	7	1,414293	0,017011	5	2,980794
R. DE JANEIRO	1.600.497	18	1,124651	0,055009	17	0,897216
S. PAULO	6.548.835	43	0,656605	0,225083	70	716,940672
PARANÁ	2.103.681	23	1,093322	0,072303	22	0,343337
STA. CATARINA	1.071.248	13	1,213538	0,036819	11	2,516012
RIO G. SUL	2.442.930	26	1,064296	0,083963	26	0,000820
MATO GROSSO	370.843	6	1,617935	0,012746	4	4,197525
GOIÁS	889.930	11	1,236052	0,030587	9	2,304566
ACRE	40.104	3	7,480551	0,001378	0	6,618809
GUANABARA	1.779.112	20	1,124156	0,061148	19	1,090206
TER. DO AMAPÁ	-	1	-	-	-	-
TER. RONDÔNIA	-	1	-	-	-	-
TER. RORAIMA	-	1	-	-	-	-
TOTAL	29.095.193	310	34,932815	1,000000	310	(G) 5,649974

Notas explicativas: ver primeira tabela.

***Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1974***

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	276.523	5	1,808168	0,007702	3	4,823790
PARÁ	753.399	10	1,327318	0,020986	8	5,575416
MARANHÃO	675.393	9	1,332557	0,018813	7	4,631709
PIAUÍ	598.187	8	1,337374	0,016662	6	3,743984
CEARÁ	1.373.670	16	1,164763	0,038263	14	4,294255
RIO G. NORTE	565.625	8	1,414365	0,015755	6	5,130616
PARAÍBA	834.429	11	1,318267	0,023243	8	6,449887
PERNAMBUCO	1.600.677	18	1,124524	0,044586	16	3,135087
ALAGOAS	376.318	6	1,594396	0,010482	4	4,771970
SERGIPE	270.234	5	1,850248	0,007527	3	5,107950
BAHIA	2.424.529	26	1,072373	0,067534	25	2,009367
MINAS GERAIS	4.478.350	37	0,826197	0,124743	45	70,666238
ESP. SANTO	577.474	8	1,385344	0,016085	6	4,600804
R. DE JANEIRO	2.001.475	22	1,099189	0,055750	20	2,913498
S. PAULO	8.024.599	46	0,573237	0,223522	81	1250,471166
PARANÁ	2.692.609	30	1,114161	0,075002	27	7,286968
STA. CATARINA	1.332.895	16	1,200395	0,037127	14	6,178601
RIO G. SUL	2.983.152	32	1,072691	0,083095	30	3,075119
MATO GROSSO	579.728	8	1,379957	0,016148	6	4,503287
GOIÁS	1.134.785	13	1,145591	0,031609	12	2,233025
ACRE	59.318	3	5,057487	0,001652	1	5,753140
GUANABARA	2.212.705	24	1,084645	0,061634	22	2,449916
TER. DO AMAPÁ	29.619	1	3,376211	0,000825	0	0,489567
TER. RONDÔNIA	32.699	1	3,058197	0,000911	0	0,446842
TER. RORAIMA	12.323	1	8,114907	0,000343	0	0,765723
TOTAL	35.900.715	364	45,832565	1,000000	364	(G) 7,514008

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1978*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	1.167.676	6	0,513841	0,010252	4	2,869720
PARÁ	2.754.322	10	0,363066	0,024183	10	0,024637
MARANHÃO	3.507.158	12	0,342157	0,030793	13	0,870779
PIAUÍ	2.141.500	8	0,373570	0,018803	8	0,010590
CEARÁ	5.486.609	20	0,364524	0,048173	20	0,054135
RIO G. NORTE	2.003.451	8	0,399311	0,017591	7	0,374523
PARAÍBA	2.814.020	11	0,390900	0,024707	10	0,387994
PERNAMBUCO	6.214.799	22	0,353994	0,054567	23	0,842679
ALAGOAS	1.895.186	7	0,369357	0,016640	7	0,000126
SERGIPE	1.041.460	6	0,576114	0,009144	4	4,663288
BAHIA	8.956.596	32	0,357279	0,078640	33	1,058328
MINAS GERAIS	13.098.343	47	0,358824	0,115005	48	1,695322
ESP. SANTO	1.789.920	8	0,446947	0,015716	7	1,958347
R. DE JANEIRO	11.180.539	46	0,411429	0,098166	41	22,754197
S. PAULO	22.257.057	55	0,247113	0,195419	82	733,117111
PARANÁ	9.327.380	34	0,364518	0,081895	34	0,156872
STA. CATARINA	3.606.130	16	0,443689	0,031662	13	7,300107
RIO G. SUL	7.882.344	32	0,405971	0,069208	29	8,600787
MATO GROSSO	856.332	8	0,934217	0,007519	3	23,446428
MATO GR. SUL	1.382.508	6	0,433994	0,012139	5	0,813244
GOIÁS	3.896.837	14	0,359266	0,034215	14	0,137013
ACRE	267.853	6	2,240035	0,002352	1	25,122681
AMAPÁ	157.524	2	1,269648	0,001383	1	2,013866
RONDÔNIA	156.152	2	1,280803	0,001371	1	2,028251
RORAIMA	52.116	2	3,837593	0,000458	0	3,268194
TOTAL	113.893.812	420	17,438159	1,000000	420	(G) 5,808853

Notas explicativas: ver primeira tabela.

***Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1982***

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	1.432.066	8	0,558633	0,012141	6	4,770913
PARÁ	3.411.868	15	0,439642	0,028927	14	1,308909
MARANHÃO	4.002.599	17	0,424724	0,033935	16	0,555114
PIAUÍ	2.140.066	9	0,420548	0,018144	9	0,095472
CEARÁ	5.294.876	22	0,415496	0,044891	22	0,247008
RIO G. NORTE	1.899.720	8	0,421115	0,016106	8	0,081256
PARAÍBA	2.772.600	12	0,432807	0,023507	11	0,547902
PERNAMBUCO	6.147.102	26	0,422964	0,052117	25	1,073351
ALAGOAS	1.987.581	8	0,402499	0,016851	8	0,005149
SERGIPE	1.141.834	8	0,700627	0,009681	5	11,309111
BAHIA	9.474.263	39	0,411642	0,080325	38	0,274686
MINAS GERAIS	13.390.805	54	0,403262	0,113531	54	0,145427
ESP. SANTO	2.023.821	9	0,444703	0,017159	8	0,610067
R. DE JANEIRO	11.297.327	46	0,407176	0,095782	46	0,014512
S. PAULO	25.040.698	60	0,239610	0,212302	102	1738,280107
PARANÁ	7.630.466	34	0,445582	0,064693	31	9,071798
STA. CATARINA	3.628.751	16	0,440923	0,030766	15	1,595908
RIO G. SUL	7.777.212	32	0,411459	0,065937	32	0,173050
MATO GROSSO	1.141.661	8	0,700733	0,009679	5	11,313837
MATO GR. SUL	1.370.333	8	0,583800	0,011618	6	5,928961
GOIÁS	3.865.482	16	0,413920	0,032773	16	0,091147
ACRE	301.605	8	2,652476	0,002557	1	45,902699
AMAPÁ	193.500	4	2,067183	0,001641	1	10,330939
RONDÔNIA	492.810	8	1,623344	0,004178	2	35,983815
RORAIMA	89.400	4	4,474273	0,000758	0	13,227318
TOTAL	117.948.446	479	20,359140	1,000000	479	(G) 8,701583

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1986*

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	1.748.000	8	0,457666	0,012757	6	3,194294
PARÁ	4.431.000	17	0,383661	0,032338	16	1,565854
MARANHÃO	4.679.000	18	0,384698	0,034148	17	1,876625
PIAUÍ	2.451.000	10	0,407997	0,017888	9	1,660636
CEARÁ	5.918.000	22	0,371747	0,043190	21	0,933631
RIO G. NORTE	2.136.000	8	0,374532	0,015589	8	0,166651
PARAÍBA	3.035.000	12	0,395387	0,022150	11	1,471378
PERNAMBUCO	6.810.000	25	0,367107	0,049700	24	0,633457
ALAGOAS	2.251.000	9	0,399822	0,016428	8	0,998993
SERGIPE	1.303.000	8	0,613968	0,009509	5	11,349337
BAHIA	10.788.000	39	0,361513	0,078732	38	0,432035
MINAS GERAIS	14.667.000	53	0,361355	0,107042	52	0,757862
ESP. SANTO	2.312.000	10	0,432526	0,016873	8	3,177985
R. DE JANEIRO	12.854.000	46	0,357865	0,093810	46	0,098795
S. PAULO	29.988.000	60	0,200080	0,218857	107	2170,007681
PARANÁ	8.105.000	30	0,370142	0,059152	29	1,423753
STA. CATARINA	4.123.000	16	0,388067	0,030090	15	1,811809
RIO G. SUL	8.528.000	31	0,363508	0,062239	30	0,475803
MATO GROSSO	1.514.000	8	0,528402	0,011049	5	6,858855
MATO GR. SUL	1.632.000	8	0,490196	0,011911	6	4,838003
GOIÁS	4.492.000	17	0,378451	0,032783	16	1,070262
ACRE	373.000	8	2,144772	0,002722	1	44,546060
AMAPÁ	222.000	4	1,801802	0,001620	1	10,310313
RONDÔNIA	943.000	8	0,848356	0,006882	3	21,607526
RORAIMA	105.000	4	3,809524	0,000766	0	13,153744
DIST. FEDERAL	1.613.000	8	0,495970	0,011772	6	5,139633
TOTAL	137.021.000	487	17,489114	1,000000	487	(G) 9,611578

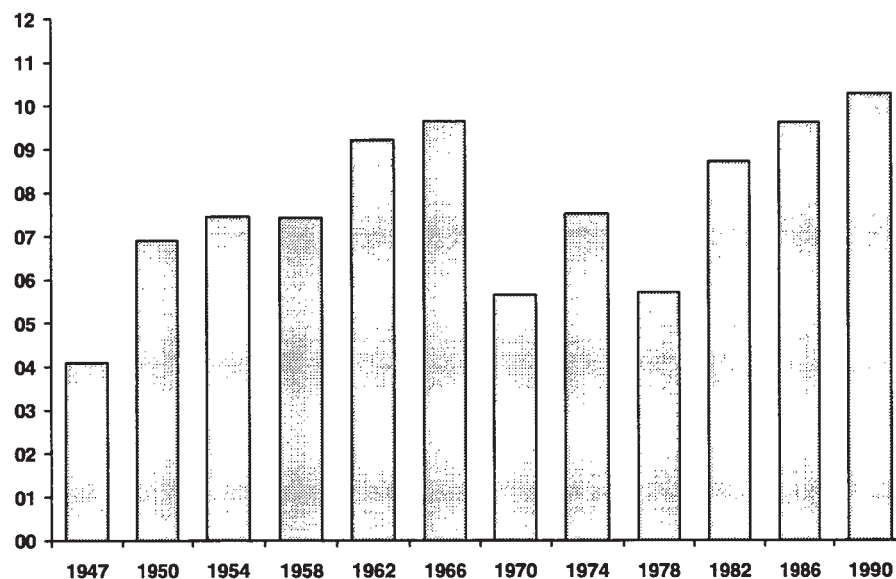
Notas explicativas: ver primeira tabela.

***Distorção da representação proporcional
dos estados na Câmara dos Deputados
Eleição de 1990***

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	População	Número Efetivo de Deputados Federais	Quociente Eleitoral Efetivo	Quociente Eleitoral Teórico	Número Teórico de Deputados Federais	Quadrado dos Desvios
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
AMAZONAS	2.177.316	8	0,367425	0,014251	7	0,692216
PARÁ	5.192.444	17	0,327399	0,033984	17	0,008873
MARANHÃO	5.202.445	18	0,345991	0,034050	17	0,761920
PIAUÍ	2.728.008	10	0,366568	0,017855	9	1,038455
CEARÁ	6.532.749	22	0,336765	0,042757	22	0,243393
RIO G. NORTE	2.393.127	8	0,334291	0,015663	8	0,014766
PARAÍBA	3.350.485	12	0,358157	0,021929	11	0,940457
PERNAMBUCO	7.451.535	25	0,335501	0,048770	25	0,219573
ALAGOAS	2.465.245	9	0,365075	0,016135	8	0,781625
SERGIPE	1.472.133	8	0,543429	0,009635	5	9,944868
BAHIA	11.897.734	39	0,327794	0,077871	39	0,028518
MINAS GERAIS	16.455.067	53	0,322089	0,107698	54	1,374056
ESP. SANTO	2.566.590	10	0,389622	0,016798	8	2,403910
R. DE JANEIRO	13.969.946	46	0,329278	0,091433	46	0,000083
S. PAULO	33.096.435	60	0,181288	0,216616	109	2396,859285
PARANÁ	9.253.964	30	0,324185	0,060567	30	0,216450
STA. CATARINA	4.501.011	16	0,355476	0,029459	15	1,397341
RIO G. SUL	9.356.486	31	0,331321	0,061238	31	0,038904
MATO GROSSO	2.023.560	8	0,395343	0,013244	7	1,790725
MATO GR. SUL	1.827.700	8	0,437709	0,011962	6	3,932194
GOIÁS	4.184.284	17	0,406282	0,027386	14	10,399321
ACRE	423.243	8	1,890167	0,002770	1	43,647553
AMAPÁ	262.944	8	3,042473	0,001721	1	50,899014
RONDÔNIA	1.072.704	8	0,745779	0,007021	4	19,967673
RORAIMA	132.986	8	6,015671	0,000870	0	57,186762
DIST. FEDERAL	1.803.478	8	0,443587	0,011804	6	4,254805
TOCANTINS	995.053	8	0,803977	0,006513	3	22,317662
TOTAL	152.788.672	503	20,422643	1,000000	503	(G) 10,259357

Notas explicativas: ver primeira tabela.

*Evolução das distorções nas representações
dos estados na Câmara Federal
(desvios médios)
Eleições de 1947 a 1990*



Fonte: Tabelas anteriores, inclusive a nota g da primeira tabela, que explica o conceito de desvio médio.

Representação, proporcionalidades e Democracia

Wanderley Guilherme dos Santos

Bacharel e licenciado em Filosofia (UFRJ), com especialização em Problemas de Desenvolvimento Econômico (CEPAL), e Ph.D em Ciência Política (University of Stanford), Wanderley Guilherme dos Santos é professor da Candido Mendes, do Rio de Janeiro, e autor, entre outros, dos livros *Cidadania e Justiça*; *Brasil, sociedade democrática*; *Sessenta e quatro – anatomia da crise*; e *Crise e castigo – partidos e gerais na política brasileira*.

A proporcionalidade é o princípio de representação eleitoral que, teoricamente, assegura a mais eqüitativa distribuição de poder, à exceção da Democracia direta, de participação compulsória, e cuja regra de decisão coletiva fosse a unanimidade. Alternativamente, a constituição do poder poderia obedecer ao radical princípio de aleatoriedade – o sorteio. Anota-se com frequência que tais critérios seriam a expressão máxima da formação democrática do poder político, somente substituídos por razões de natureza operacional. Até Rousseau, possivelmente o menos romântico e o mais arguto dos teóricos da política no século XVIII, em infeliz consideração ao final do Livro III, em *Do contrato social*, assinala que, por razões práticas, o critério da *maioria* seria sucedâneo apropriado ao da unanimidade, seja como processo de escolha dos magistrados (leia-se, ocupantes dos postos de poder), seja como critério de escolha entre cursos de ação alternativos. O poder, ainda assim, representaria a expressão da vontade geral.¹

Sensato na exposição, o parágrafo anterior não contém uma só proposição isenta de controvérsia. Iniciando pela contestação do que é mais

¹ Cf. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du contract social*, em *Oeuvres complètes*, 3, Bibliothèque de La Pléiade. Paris : Gallimard, 1964. p. 441.

difundido, os gregos, ao contrário do que correntemente se sustenta, não cometeram a sandice de entregar ao *acaso* o destino de suas comunidades. O sorteio mediante o qual se definia o *piloto* da cidade nada possuía de democraticamente casual, operando, ao contrário, como método consensualmente aceito de interrogar a vontade dos deuses sobre quem, entre os membros das famílias deles descendentes, e só entre estas, deveria exercer o comando político. Na impossibilidade de acordo entre as famílias reivindicantes da mesma ancestralidade divina, sobre quem assumiria o poder, quando vago, *unanimemente* estipulavam que eram elas e só elas as descendentes dos deuses; que o poder se fundava em delegação divina, de onde incontestável; e que o método válido de apurar a vontade dos deuses seria inquiri-los através do sorteio.

Na essência, sortear o *piloto* da cidade significava *eliminar* a possibilidade de equívocos implícita na noção de *acaso*, entregando-se, pois, a decisão sobre tão relevante matéria à infalível vontade dos deuses. Os ágoras gregos posteriores, com as exclusões que lhes eram próprias (mulheres, escravos, metecos), não indicam *retrocesso* sobre o procedimento *democrático* do sorteio, mas *progresso* pela dessacralização do poder político, pela *expansão* do número de titulares de cidadania e, crucial, pela introdução do *imprevisto* como ingrediente natural da vida em comunidade. Decisões aparentemente certas podiam revelar-se portadoras de conseqüências funestas e, portanto, passíveis de alteração, sem que a correção temporária de rumos simbolizasse qualquer atentado à soberania divina. Capacidade persuasiva, indeterminação quanto a resultados, e legitimidade de retificações são características inseparáveis da vida em comunidade, ainda que o exercício tirânico do poder imponha a hipocrisia publicamente sancionada, embora privadamente renegada, de que não existe melhor *piloto* do que o eventual, nem fundamento possível para decisões diferentes das que ele e áulicos adotam.²

² Para esclarecimento definitivo do método de “sorteio”, ver FUSTEL DE COULANGES, *Recherches sur le droit de propriété chez les grecs e Recherches sur le tirage au sort appliqué à la nomination des archontes athéniens*. Paris : Hachette, 1891; New York : Arno Press, reprint 1979. Sobre a invenção do espaço-tempo

Representação, portanto, jamais quis dizer rodízio de poder conforme as surpresas do aleatório, nem foi esta a razão que conduziu Platão, patrono de todos os autocratas, a denunciar os *professores* (os sofistas) como agentes da desordem e da irracionalidade. Foi a convicção de que existe um saber transcendente sobre a *polis*, acessível a privilegiados, e que este saber comanda a virtude, foi a intensidade com que viveu esta convicção que o fez totalitário. Tomar a intensidade de uma convicção como critério de sua verdade é a característica essencial, então como hoje, de todo fanatismo e sua implacável desumanidade.

A Democracia direta, se é para exprimir a vontade geral, requer a participação compulsória. Participação voluntária propicia o aparecimento de *caronas* (*free-riders*), e Aristóteles já percebera o problema da ação coletiva, e como resolvê-lo pela via da compulsão ou de pagamentos laterais. Sem incentivos ou punições os carentes não deixariam seus necessários afazeres privados para discutir o *bem público*, nem os afortunados se importariam com o que pudesse ser decidido, *garantida a regra da unanimidade*.³ É a regra da unanimidade enfim que, cegamente, tanto congela privilégios, quanto assegura a sobrevivência dos vulneráveis. Se se abandona a regra da unanimidade, supostamente por razões práticas, e se se aceita a maioria como legítima expressão da vontade geral, em nome de que se criticará eventual maioria quando houver por bem expropriar, ostracisar, desonrar, calar e encarcerar a todos os opositores? Se a maioria contém o monopólio da vontade geral, a oposição é o mal, e contra ela deve-se abater todo o poder do Estado. Foi Edmund Burke quem afirmou tal tese com todas as letras, enquanto se horrorizava com o terror revolucionário francês do século XVIII.⁴

A unanimidade é na verdade inviável como critério porque ela é impossível como *fato*, e este é o princípio epistemológico fundamental da

cívico por CLÍSTENES, suas ligações com o urbanismo de HIPÓDAMOS, a geometria pitagórica e a institucionalização fundamental dos conceitos de isonomia (lei comum) e isegoria (mesmo direito à palavra), ver PIERRE LEVÊQUE e PIERRE VIDAL-NAQUET, *Clisthène l'athénien*, Paris : Macula, 1983.

³ Cf. ARISTOTLE, *Politics*, Loeb Classical Library : Harvard Un-Press, reprint 1967, Livro II, I. 10; II, II. 4 e, sobretudo, Livro IV, VII. 2.

⁴ Cf. EDMUND BURKE, *Thoughts on the present discontents* (1770), in *The writings and speeches of Edmund Burke*, Oxford Un. Press, v. 2, p. 318; *Reflections on the revolution in France*.

Democracia representativa. Não existe unanimidade senão manufaturada porque não existe nenhum lugar social de onde, mirante, se descortine a verdade completa sobre qualquer coisa. E se as parcelas são nulas, o somatório é zero. A unanimidade não existe, não sendo, portanto, a maioria, sua face humana. A maioria é uma parte, legítima enquanto preservar a outra parte, e o que ambas decidem é, de qualquer modo, precário, sujeito a revisões e contestações. Em pílula, aqui estão concentrados os dois mais importantes teóricos da Democracia representativa do século XIX: John Stuart Mill e José de Alencar.⁵

Se o poder representativo, desassistido dos deuses, compreende proporcionalmente as diversas partes do todo, como efetuar tal contabilidade? Imperfeitamente é a resposta apropriada, posto que são várias as proporcionalidades a representar e que nunca estão em equilíbrio concomitante. Em política, como em economia, a criatura do equilíbrio geral não discrepa do *simile* fantasiado por Mary Shelley. Toda proporcionalidade, se obedecida exatamente, viola outra, e nesta competição, por proporcionalidades representativas, concentra-se o moto-perpétuo do dinamismo político. Com esta moldura cautelar, seguem-se observações sobre aspectos do debate brasileiro, representação *versus* proporcionalidade.

Representação, proporcionalidades e Democracia incluem-se entre as palavras mágicas capazes de estimular avalanche de controvérsias. Aqui, tratarei com brevidade de alguns dos aspectos mais proeminentes das controvérsias, restringindo drasticamente, exceto em um caso, remissões críticas. O primeiro repto à fixação de adequada proporcionalidade encontra-se na descoberta do que constituiria uma diferença aceitável entre o tamanho do corpo de cidadãos e o tamanho do corpo de representantes. Entre os extremos rousseauianos de poder centralizado *versus* democracia direta, os modernos inventaram a Democracia representativa, na qual os cidadãos delegam a seus representantes (legisladores e executivos) a soberania de governo, sendo variável de um país para outro o número de

⁵ Cf. JOHN STUART MILL, *On liberty e Considerations on the representative government* (qualquer edição confiável), e *Dois escritos democráticos*, de José de Alencar. Rio de Janeiro : UFRJ, 1991.

seus representantes. Nem por isso a diferença numérica entre o corpo dos representantes e o dos representados é totalmente errática, se a comparamos país a país, ou se acompanhamos a história de um só deles.

Matéria de preocupação permanente dos teóricos da política, inclusive dos premonitórios céticos quanto ao destino das Democracias (Moise Ostrogorski, Robert Michels, Gabriel Tarde, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Gustave le Bon, Ortega y Gasset), que, constituindo ainda a Democracia regime excepcional no período em que escreveram (passagem do século XIX para XX), já haviam antecipado os dinamismos *endógenos* que poderiam pervertê-la, o tema é também constante nas reflexões modernas.

Moderna aqui refere-se à grande revisão teórica que a introdução das pesquisas de opinião sobre preferências eleitorais (*The people's choice* é a referência inaugural obrigatória) provocou. Os anos 50, 60 e 70 foram marcados por intenso debate sobre constituição e dinâmica da Democracia, ainda minoritária no conjunto mundial de nações autônomas, mas hegemônica como ideal regulador, debate originado em ângulo distinto dos céticos anteriores. É sobretudo em contraponto a Ostrogorski, Michels e seus descendentes, de um lado, e aos elitistas Tarde, Pareto e Mosca, de outro, que se percebe a ousadia e a ambição teórica dos volumes *Union Democracy*, de S. M. Lipset e colaboradores, e de *Who governs?* de Robert Dahl e associados. Ao pessimismo conservador ou revolucionário do início do século, sem dúvida alguma fortalecido pelos achados brutos das pesquisas eleitorais da escola de Michigan, respondem as reelaborações de Paul Lazarsfeld e Bernard Berelson, em *Voting*, de Philippe Converse e outros, em *The american voter*, bem como a extensa literatura internacional que inspiraram. Em plano mais abstrato, e em paralelo, são as pouco mais de duas décadas em que se produzem *An economic theory of Democracy*, *A preface to democratic theory*, *Polyarchy* e *The calculus of consent*, respectivamente de Anthony Downs, Robert Dahl, James Buchanan e Gordon Tullock, que, somados à *The logic of collective action*, de Mancur Olson, Jr., estabeleceram a agenda contemporânea da problemática democrática.

Nem todos os membros das novas gerações de cientistas sociais, contudo, estão apropriadamente familiarizados com o trabalho cumulativo

que os antecedeu, nem, particularmente grave, herdaram a cautela teórica e o artesanato apurado que definem o controle de qualidade dos produtos de primeira linha. O fenômeno é universal e também se manifesta no meio acadêmico brasileiro, dificultando a penosa acumulação de conhecimento sobre as questões relevantes. Não violando o senso de oportunidade, mas sem leniências injustificáveis, vale repor alguns tópicos em seus devidos lugares. O tema da relação numérica entre representantes e representados, em Democracias representativas, provê à feição uma dessas oportunidades.

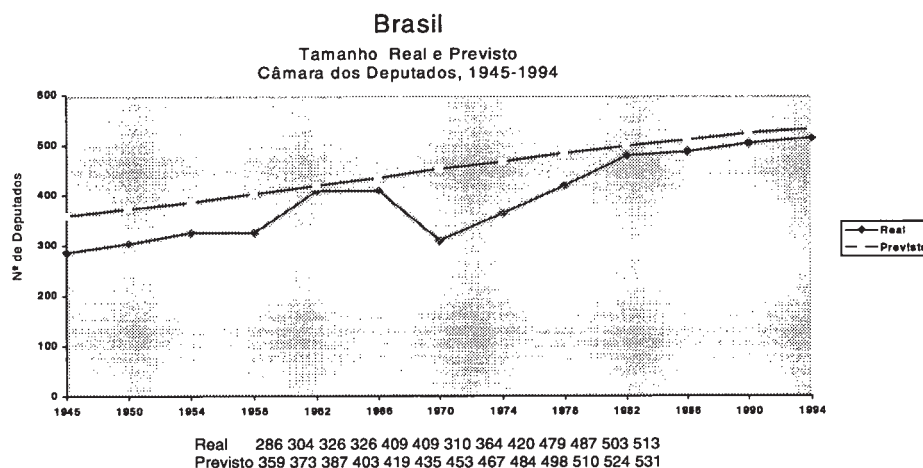
Em tese recente, Rein Taagepera e Matthew Shugart sustentaram que a relação entre o tamanho da população e o dos Parlamentos não é aleatória e que, reiteradamente, *os Parlamentos tendem a ter um número de membros que se aproxima da raiz cúbica do número de habitantes*. Por isso, as Democracias mais populosas costumam gerar Assembléias maiores, sendo esta a primeira proporcionalidade relevante — a que existe entre sociedade total e instituições representativas — solucionada,⁶ na maioria dos países, pela denominada *lei do cubo*.

Admitindo, como admiti apressada e desatentamente, a consistência da *lei*, qual seria o retrato cúbico do Brasil?⁷ O gráfico 1 mostra a relação entre o tamanho real e o previsto pela lei do cubo para a Câmara dos Deputados nas 13 eleições legislativas federais entre 1945 e 1994. Por ele vê-se que o tamanho do nosso corpo de representantes (513 pessoas, o número total de deputados federais) não seria excessivo para nossas dimensões populacionais, estando ligeiramente abaixo do que poderia ser. O alto grau de similaridade entre as duas curvas indicaria que as instituições políticas brasileiras seriam aprovadas nesse aspecto específico do problema da proporcionalidade. Embora conformando-se às *previsões da lei do cubo*, o tamanho da nossa Câmara dos Deputados nunca foi estabelecido por lei, resultando, antes, do somatório das bancadas das diversas Unidades da Federação (estados), procedimento que terminou por gerar dificuldade no desenho de nosso sistema de representação. Antes de considerar

⁶ Cf. REIN TAAGEPERA & MATTHEW S. SHUGART, *Seats and votes, the effects and determinants of electoral systems*. New Haven : Yale University Press, 1989.

⁷ Ver W. G. SANTOS e R. A. SCHIMITT, *Representação, proporcionalidades e Democracia*. Monitor Público, v. 2, n. 5, mar./maio 1995.

este novo aspecto, porém, revisitemos a *lei do cubo* a fim de revelar sua improcedência ao mesmo tempo que se indica a tendência real do tamanho dos Parlamentos em todas as Democracias que examinamos.



FONTES: IBGE, TSE

Em *Seats and votes*, o capítulo 15 tem por título *A lei da raiz cúbica do tamanho das Assembléias*, e lê-se no terceiro parágrafo: “O número de lugares (cadeiras, vagas – WGS acrescentou) em Assembléias nacionais reais *tende* a ser próximo da raiz cúbica das populações das Nações (WGS acrescentou a ênfase). A evidência para tal *lei da raiz cúbica do tamanho das Assembléias* é também apresentada no mesmo capítulo. “Em contraste a muitas outras relações, esta é denominada de *lei* porque a conexão empírica está sustentada em um modelo racional”. O resto do capítulo persevera na presunção e intensifica por vezes a retórica congratulatória, sem que os autores se apercebiam de algumas obviedades, a seguir discriminadas.

Em primeiro lugar, que a raiz cúbica das populações seja aproximadamente de mesmo valor do tamanho real das Assembléias pode muito bem constituir sistemático acidente. Por exemplo, quaisquer variáveis que satisfaçam a fórmula $L \text{ (Legislativo)} = [(X (Y/2))]^{1/2}$, de tal modo que a variação em X e Y corresponda aproximadamente à variação da população, proporcionará resultados semelhantes aos apresentados por Taagepe-

ra e Shugart. Generalizando, quaisquer duas ou mais variáveis associadas de tal modo que correspondam a uma transformação correspondente à raiz cúbica reproduzirá os mesmos gráficos apresentados pelos autores para o *passado* dos países considerados.

Não desperdicei tempo alimentando micros com dados nosocomiais, educacionais, econômicos, etc. e, mediante apropriados comandos e manipulações de dados reais sobre os tamanhos do Legislativo brasileiro, observar que possíveis *leis* alternativas seriam randomicamente produzidas. Quem sabe o quadrado do nº de estupros femininos registrados na cidade de São Paulo? Se computarmos essa fórmula para 1996 (24 estupros), obteríamos (est.)² = 576, não muito longe dos 513 deputados federais, que é o tamanho efetivo da Câmara Federal. Estou certo de que é possível encontrar *idades-irmãs*, em todo o mundo, que conduzam ao mesmo resultado, ou seja, o tamanho do Legislativo será igual ao quadrado do nº de estupros de mulheres das cidades com a propriedade X (é bastante provável que se encontre uma comunalidade entre cidades, entre tantas centenas de milhares, cujo gráfico, dispondo-as em conjunção com o tamanho dos Legislativos, resulte em gráfico aparentado ao nosso gráfico 1).⁸

⁸ A substituição de variáveis com aproximadamente o mesmo comportamento e graus de variação é procedimento costumeiro para juízos menos apressados sobre *leis* político-sociais. Ver, por exemplo, EDWARD R. TUFTE, *The relationship between seats and votes in two-party systems*, *The American Political Science review*, v. 67, n. 2 (June 1973), no qual outra suposta *lei do cubo* é desqualificada. Aliás, a *advantage ratio* apresentada por TAAGEPERA e SHUGART (% cadeiras ÷ % votos) no cap. 7 “*Proportionality profiles of electoral systems*” constitui tosca versão da formulação precisa de TUFTE, no qual separam-se a *swing ratio* (que é a mesma *advantage ratio* dos autores de *Seats and votes*) da distorção devida a viés partidário, problemas relativamente confundidos até então. É intrigante verificar que TAAGEPERA e SHUGART dedicam a seção B.2 do apêndice *On methodology (On the use of formal statistics*, p. 254-255) à louvação de outro artigo de TUFTE a respeito da utilização abusiva de testes estatísticos (matéria sobre a qual existe abundante literatura) e omitem o artigo aqui citado, em que a contribuição de TUFTE é original e tecnicamente mais complexa do que a *advantage ratio* dos autores. Essa intrigante combinação de admiração e silêncio em lugares trocados não é sanada no cap. 5, *History of the study of electoral systems*, p. 47-57, que é, aliás, pobre e parcialíssimo. Qualquer exposição mais séria da história do progresso da confiabilidade nas ciências sociais não pode dispensar OTIS DUDLEY DUNCAN, *Notes on social measurement - historical and critical*, NY, Russel Sage, 1984, em cujo capítulo 8 se lê: “Em todas as aplicações de teoria estatística uma questão crucial é a de saber se as observações são produzidas por um *constante sistema de acidentes* (WGS ênfase) ou se o sistema ele próprio está mudando”. Sábia lição. A propósito da *swing ratio*, TUFTE faz referência ao “paradoxo do *swing*”, tratado por DAVID BUTLER e DONALD STOKES, *Political change in Britain*, London : Macmillan, 1969. p. 303-312; na edição americana abreviada da St. Martin’s Press, 1971, a matéria é tratada no cap. 5, p. 71-94. Na essência, trata-se de explicar o caráter não-ergódico das taxas de mudança de preferências eleitorais entre diferentes distritos. Esta longuíssima nota justifica-se pela estranha mudança de regras tácitas na academia contemporânea — algo que também se verifica no

Muito possivelmente esta associação não permaneceria ao longo do tempo, mas nem os autores, embora insistam em formular a *lei* como tendencial, apresentam outras além da curva longitudinal correspondente aos Estados Unidos (gráfico 15.1, p. 175). Todas as demais especulações são feitas *cross*-seccionalmente em um ponto impreciso do tempo: em torno de 1985, variando o número de países.

Por que não foram feitos testes longitudinais? Bem, um exemplo de país não considerado pelos autores esclarecerá imediatamente a fragilidade da *lei do cubo*. Por esta, o Parlamento da China (população igual a 1 bilhão e 200 milhões de habitantes) deveria contar com 1.060 membros! Já o Parlamento indiano deveria abrigar 970 deputados, quando o número real é de apenas 524 representantes, pouco mais do que o Brasil, embora sua população seja aproximadamente seis vezes a nossa. É pouco provável que qualquer uma das 21 Democracias desenvolvidas investigadas pelos autores venha a dispor de população semelhante à da China. O equívoco da *lei do cubo* é, todavia, óbvio: assumindo a taxa de crescimento populacional desses países, e sem qualquer limite (a *lei* não o estipula endogenamente, nem pode), seria possível projetar Parlamentos de tamanhos absurdos, e no entanto compatíveis com as projeções da *lei do cubo* ou de alguma *lei do estupro* que lhe seja equivalente. Assim, todas as proposições dos autores em que entra a expressão *tende* são sibilinas e, a rigor, falsas.

Ademais de acidente sistemático e tendencialmente absurda, a *lei do cubo* torna-se estapafúrdia em sua versão *sofisticada*. Segundo os autores, formulação mais precisa encontra-se na seguinte relação funcional S (tamanho) = $f(Pa)$, onde Pa representa *população ativa*, a qual, por sua vez, é função da taxa de alfabetização (L) e da fração economicamente ativa da população (W). Então, $S = (P.L.W.)^{1/3}$. Ignoro porque a população economicamente ativa (não vejo outra interpretação para a expressão *working-age fraction of the population*) transformou-se em ingrediente do conceito de *população ativa*, considerando que porções nacionalmente

Brasil. Como outros fenômenos sociais, a permissividade ética também terá seu tempo de prestação de contas.

variáveis da PEA estão *abaixo* do patamar de idade para constituírem eleitores ativos. Não é impossível, tal como o nº de estupros na cidade de São Paulo, que tenha sido escolhido para produzir o sistemático acidente, *no passado*, de que trata a *lei*.

De qualquer modo, a justificativa que apresentam em nota de pé-de-página (p. 177, nota 3), segundo a qual dados sobre PEA são mais fáceis de encontrar e, sobretudo, a afirmação de que, entre países, a PEA varia relativamente pouco (pp. 47 a 68) é surpreendente. Se uma variação de 21 pontos percentuais é aceitável, então qualquer variável pode substituir a PEA na composição da população ativa, desde que seus valores extremos mantenham a mesma distância e que, por manipulação aritmética, conduzam aos resultados desejados pelos autores.

Há mais. À falta de informação sobre a PEA de algum país, os autores decidiram adotar a informação de um país vizinho se este possuir a mesma taxa de alfabetização, pois, “o erro assim introduzido tende a ser pequeno, dado o limitado escopo de variação da PEA”! Estamos tratando aqui dos 21 pontos percentuais já mencionados. Além disso, só exame minucioso permitiria mensurar o efetivo impacto da PEA na *população ativa* dos autores, eleitoralmente falando, *posto que os patamares a partir dos quais cada país contabiliza sua população economicamente ativa são diferentes*. Examine-se a evidência.

Limite inferior de idade (anos) para inclusão na PEA

América

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
8	1	(Equador)
10	6	19%
12	4	13%
14	7	22%
15	11	36%
16	2	(ou 1) Porto Rico e USA
Total	31	

Ásia

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
6	1	(Irã)
10	5	26%
13	2	10,5%
14	1	5%
15	9	47%
16	1	5%
Total	19	

Europa

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
12	1	(Turquia)
14	7	22% (Grécia, Hungria, Itália, Malta, Portugal, S. Marino, Romênia)
15	19	61%
16	4	13% (Noruega, Suécia, Reino Unido, Espanha)
Total	31	

África

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DO CONTINENTE
6	3	16% (Senegal, C. do Marfim, Rep. Centro Africana)
7	1	5% (Marrocos)
10	5	26%
12	4	21%
14	2	10,5% (Nigéria, Ruanda)
15	3	16% (Zimbábue, Tunísia, Reunion)
16	1	5% (África do Sul)
Total	19	

Total

ANOS	Nº DE PAÍSES POR CONTINENTE	PORCENTAGEM DE PAÍSES SOBRE TOTAL DE PAÍSES
6	4	4%
7	1	1%
8	1	1%
9	0	-
10	16	16%
11	0	-
12	9	9%
13	2	2%
14	17	17%
15	42	42%
16	8	8%
Total	100	

FONTE: OIT, *Annual Report*, 1995, Genève.

O grosseiro artesanato dos autores evidencia-se em inacreditável número de facetas em texto de onze breves páginas, obesas de gráficos impertinentes e tabelas irrelevantes. Breve lista:

1) argumentação *ad hoc*: “Assembléias podem estar abaixo do tamanho previsto porque tais nações estão atrasadas em ajustá-los ao crescimento da população e alfabetização” (onde foi parar a PEA aqui?) (p. 179);

2) não obstante a retórica longitudinal, os testes são *cross-seccionais* em torno de dois pontos imprecisos do tempo: em torno de 1970 e de 1985 (p. 179);

3) complacência interpretativa: não obstante as acrobacias aritméticas, os autores encontram 61 casos desviantes em 105 (58%!) e concluem “Assim, uma tendência para aumento no tamanho das Assembléias aconteceu de fato”(p. 179). Mas não conforme a *lei do cubo* em 57 casos, esqueceram-se de dizer, ademais da inexistência de justificativa para considerar mais ou menos 10% como critério de desvio. Possivelmente, trata-

se de homenagem a Aaron Wildavsky e, com certeza, agressão à percepção do leitor.

Enfim, depois de muita presunção e tortura em dados e formuletas, afirmam ao final do capítulo: “Estritamente falando, o modelo aplica-se apenas a distritos uninominais nos quais os membros da Assembléia possuem alguma independência em relação à disciplina partidária” (p. 181). E este é o modelo racional que autorizaria chamar de *lei* de aplicação universal ao acidente sistemático descoberto *a posteriori* e estéril como instrumento preditivo.

Artesanato negligente, autocomplacência conceitual e fragilidade de informação teórica estão entre os condicionantes da rapidez com que os autores tomaram um achado circunstancial em relação a vários países em dois momentos diferentes no passado, e o converteram em *lei* tendencial do provável tamanho das Assembléias nacionais no futuro. Simples extração revelou o absurdo de tal *lei*. Mas não é só.

Se o número provável de vagas aumenta como função (cúbica, quadrática, ou o que seja) do eleitorado, que é indicador mais apropriado do que *população* ou *proporção de alfabetizados multiplicado pela proporção da PEA*, é inevitável que o tamanho dos Parlamentos, *coeteris paribus*, tenda a crescer indefinidamente, a menos que algum fator exógeno interrompa a metástase. Por outro lado, sendo a taxa desse crescimento *necessariamente* inferior ao crescimento do eleitorado, é lícito supor a existência de outro processo em operação bem mais significativo do que a *lei do cubo*. Ele existe e se revela no *decréscimo proporcional* do número de representantes em relação aos representados, *decréscimo* que se dá a *taxas* decrescentes, com aparente tendência à estabilidade.

Eis, nas tabelas seguintes, exemplos para alguns países desenvolvidos, além dos valores para o Brasil, acompanhadas dos gráficos que facilitam a visualização do fenômeno.⁹

⁹ Está à disposição de quem o desejar um conjunto de informações para 20 países compreendendo: ano de eleição, tamanho do eleitorado, tamanho da Câmara Baixa, % n. de lugares sobre o eleitorado e o valor da raiz cúbica para cada ano eleitoral.

Relação vagas/electorado depois de 1945: países seleccionados e o Brasil (%)

Áustria

Eleição	%Vag/El
1945	0,0048
1949	0,0038
1953	0,0036
1956	0,0036
1959	0,0035
1962	0,0034
1966	0,0034
1970	0,0033
1971	0,0037
1975	0,0036
1979	0,0035
1983	0,0034
1986	0,0034

Elaboração: Leex.

Fonte: Tomas T. Mackie & Richard Rose (eds.),
The International Almanac of Electoral History,
3ª edição, London, Macmillan, 1991.

Bélgica

Eleição	%Vag/El
1946	0,0074
1949	0,0038
1950	0,0038
1954	0,0036
1958	0,0036
1961	0,0035
1965	0,0035
1968	0,0034
1971	0,0034
1974	0,0034

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

Canadá

Eleição	%Vag/El
1945	0,0035
1949	0,0033
1953	0,0032
1957	0,0030
1958	0,0029
1962	0,0027
1963	0,0027
1965	0,0026
1968	0,0024
1972	0,0020
1974	0,0019
1979	0,0019
1980	0,0018
1984	0,0017
1988	0,0017

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

Holanda

Eleição	%Vag/El
1946	0,0019
1948	0,0018
1952	0,0017
1956	0,0024
1959	0,0023
1963	0,0022
1967	0,0020
1971	0,0019
1972	0,0017
1977	0,0016
1981	0,0015
1982	0,0015
1986	0,0014

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

Itália

Eleição	%Vag/El
1946	0,0020
1948	0,0020
1953	0,0019
1958	0,0018
1963	0,0018
1968	0,0018
1972	0,0017
1976	0,0016
1979	0,0015
1983	0,0014
1987	0,0014

Elaboração: Leex.

Fonte: Mackie & Rose (eds.), *cit.*

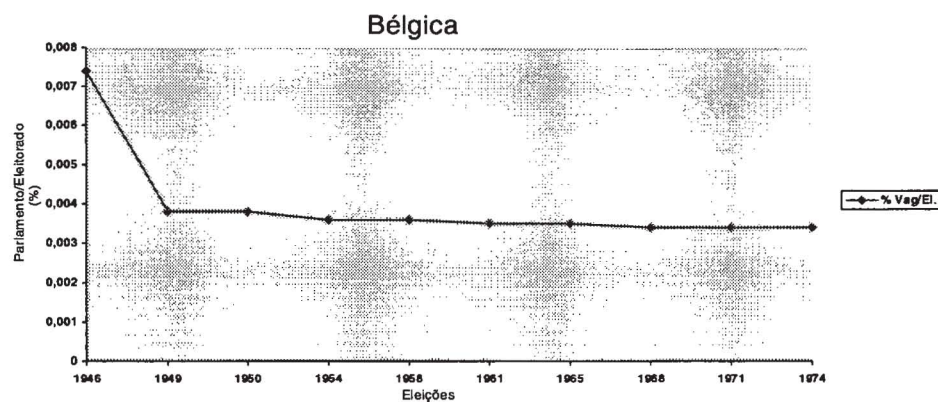
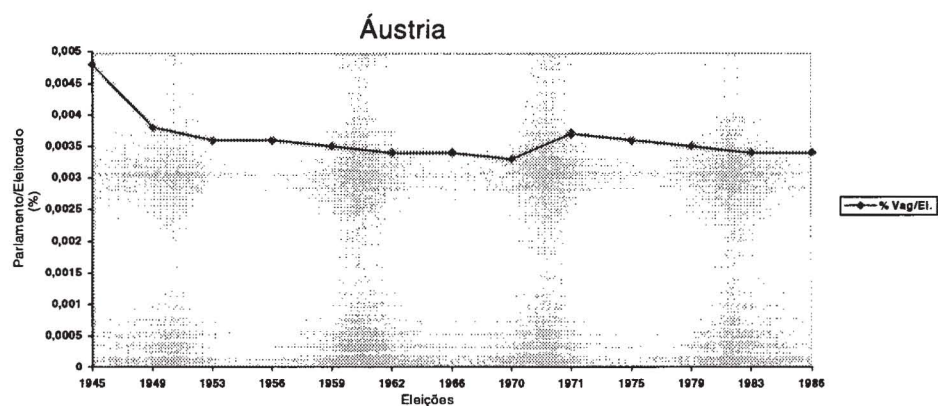
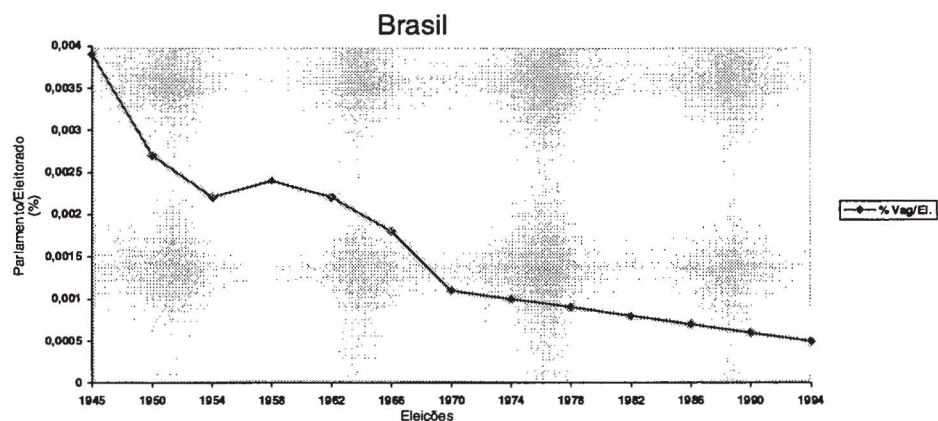
Brasil

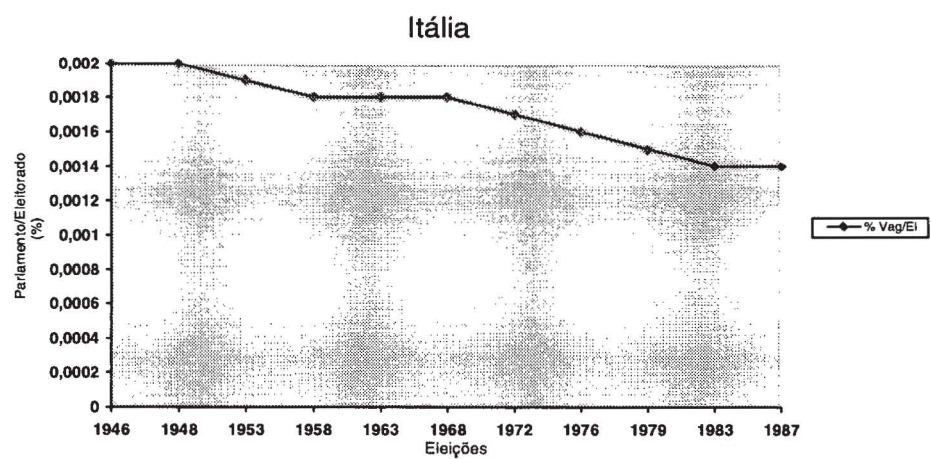
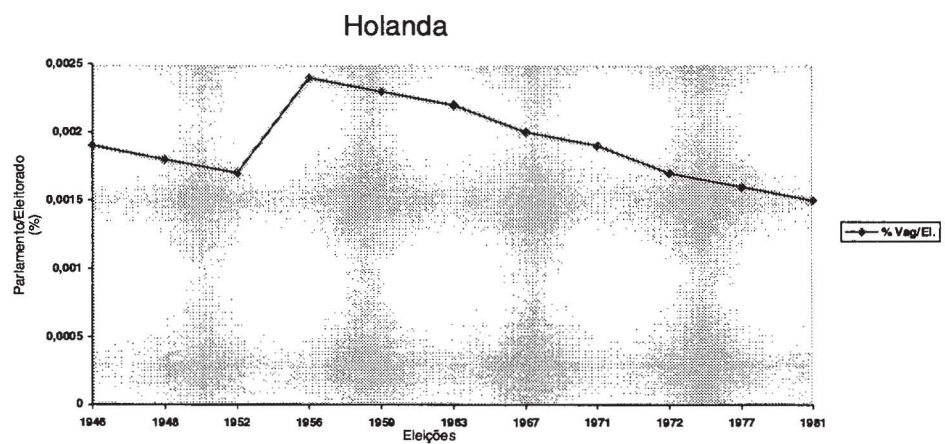
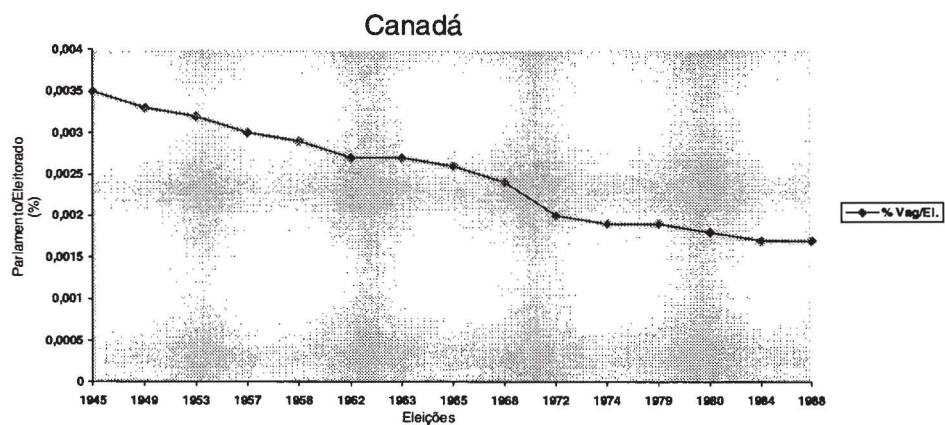
Eleição	%Vag/El
1945	0,0039
1950	0,0027
1954	0,0022
1958	0,0024
1962	0,0022
1966	0,0018
1970	0,0011
1974	0,0010
1978	0,0009
1982	0,0008
1986	0,0007
1990	0,0006
1994	0,0005

Elaboração: Leex.

Fonte: TSE, SERPRO, TREs, *Dados Estatísticos*, diversos volumes.

Tamanho do Parlamento como proporção do eleitorado (%)
(Elaboração: LEEX)





Eleições em que a percentagem do Parlamento como proporção do eleitorado tornou-se $\leq 0,001$

- Alemanha: 1919; SIM
- Austrália: 1934; SIM
- Áustria: não; até 1986 = 0,003
- Bélgica: não; até 1974 = 0,003
- Canadá: 1974; SIM
- Dinamarca: não; até 1988 = 0,005
- EUA: 1916; SIM
- Finlândia: não; até 1987 = 0,005
- França: 1958; SIM
- Holanda: 1946-52; 1971; SIM
- Inglaterra: 1945; SIM
- Irlanda: não; até 1989 = 0,006
- Itália: 1953; SIM
- Japão: 1946; SIM
- Noruega: não; até 1985 = 0,005
- Nova Zelândia: não; até 1987 = 0,004
- Suécia: não; até 1988 = 0,005
- Suíça: não; até 1987 = 0,004
- Espanha: 1977; SIM
- Portugal: não; até 1987 = 0,003
- Chile: não; até 1973 = 0,003
- Venezuela: não; até 1988 = 0,002
- Brasil: 1966; SIM

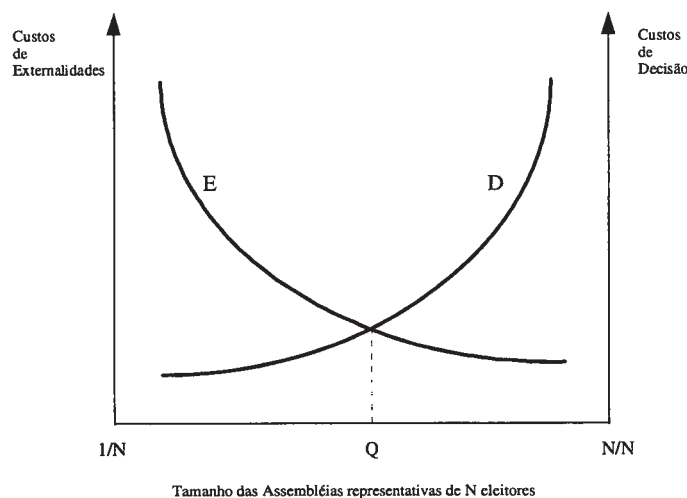
Assim, o que os gráficos revelam é o brusco declínio na curva do grau de representatividade numérica dos Parlamentos (um dos quatro

pilares constitucionais das sociedades, conforme a brilhante e pioneira teoria de James Buchanan e Gordon Tullock em *The calculus of consent*, e que os autores do indigente *modelo racional da lei do cubo* ignoram), seguida de contínua redução na taxa de diminuição proporcional.¹⁰ O número crescente de representantes tem significado, na verdade, a instauração, agora sim, de uma *tendência* à estabilização do grau de representatividade numérica das Assembléias *vis-à-vis* com o eleitorado. No limite, é como se a taxa tendesse para zero, a fim de manter a proporção *constante*.¹¹

Estabelece-se a variação possível do tamanho da representação de forma simples e direta: o tamanho da representação de um eleitorado (N) pode oscilar de um mínimo igual a $1/N$ a um máximo de N/N . Em prosa, a menor Assembléia representativa possível contaria com um membro e a maior, com a participação de todos os eleitores. A posição e evolução de países ao longo dessa trajetória (v. gráfico abaixo) não resulta, *a posteriori*, de qualquer lei mágica, mas de uma definição constitucional sobre o *trade-off* aceitável entre os dois custos relevantes embutidos nos custos de interdependência: custos de externalidades e custos de decisão.

¹⁰ Cf. JAMES BUCHANAN e GORDON TULLOCK, *The calculus of consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, (1962), paperback edition, 1965, particularmente caps. 9-17, em especial o de n. 15, p. 213 e ss. Todas as questões tratadas no presente artigo enquadram-se, sob disposição diversa, na agenda estipulada por BUCHANAN e TULLOCK.

¹¹ Para os teóricos bem informados, o problema reside nos custos de interdependência entre externalidades e de decisão, com âncora em maior ou menor grau de conflito social e por conta do qual é necessário agregar ao entendimento efetivo da questão a decisiva contribuição de ROBERT AXELROD em *Conflict of interest*, Chicago : Markham, 1970, além da elaboração posterior de OLIVER WILLIAMSON, *The economic institutions of capitalism*, NY, The Free Press, 1985, particularmente cap. 1, 2 (no qual se estabelece a *transformação fundamental*, sem a qual se continuará a desconhecer, como o fazem alguns analistas americanos e europeus, a essencial similaridade de todos os sistemas competitivos, no que diz respeito à relação representante—representado, antes e depois da eleição), 3 e 4. Como se sabe, a atual teoria neo-institucional, assentada sobre custos de transação, tem por remota origem os artigos de R. H. COASE, *The nature of the firm* (1937), e *The marginal cost controversy* (1946), agora reunidos a outros em R. H. COASE, *The firm, the market, and the law*, Chicago : The University of Chicago Press, 1988. Extensões recentes da teoria dos custos de transação podem ser encontrados, ainda, em O. WILLIAMSON, *The mechanisms of governance*, NY : Oxford Uni. Press, 1996. Mais familiaridade com a teoria teria evitado a difusão de excentricidades como a que agora nos ocupa.



Obviamente, quanto menor a expectativa de custos de externalidades (curva E), maiores os custos reais de tomada de decisão (curva D). A decisão sobre o ponto Q dependerá de outras definições constitucionais *ex ante*. Por exemplo, da base de extração dos representantes (magnitude do distrito no jargão corrente) e das regras de tomada de decisão nas Assembleias. No Brasil, leis complementares exigem maioria absoluta, ou seja, $(\text{total de representantes}/2) + 1$, enquanto modificações constitucionais impõem a regra decisória de 3/5 de votos para aprovação.

Ajustes aparentemente menores conforme, digamos, a *lei do cubo*, levariam a Áustria, caso houvesse optado pelas mesmas regras brasileiras atuais, a requerer 83 votos para aprovação de leis complementares, em 1966; mais 92, em 1971, um acréscimo de 13%, tendo o número de vagas aumentado 11%, enquanto a previsão do aumento conforme a raiz cúbica do eleitorado só se alteraria na terceira casa decimal, ou seja, seria irrelevante.

Em acréscimo às considerações de Buchanan e Tullock, seriam indispensáveis tanto as teorias de Robert Axelrod, Ronald Coase e de Oliver Williamson, posto que são eles que acrescentam ao pioneiro *The calculus of consent* férteis hipóteses sobre a constituição de maiorias decisórias em decorrência de conflitos de interesse e dos custos de transação. São estas definições de natureza político-constitucional, sobre as quais as comunidades debatem extensamente, que instauram os mecanismos de

ajustamento endógeno do tamanho da representação aos imperativos da participação cautelar, associada ao investimento requerido pelas diferentes regras de tomada de decisão. Retomando, portanto, o bom caminho da discussão relevante, considerem-se outras proporcionalidades e o modo pelo qual se as definiu constitucionalmente.

Em repúblicas federativas, um segundo desafio consiste em fixar a proporcionalidade que ordena a participação relativa dos colégios eleitorais estaduais na composição do Poder Legislativo nacional. O problema anterior, que tomava como referência a totalidade da nação, complica-se e multiplica-se pelo número de unidades autônomas, e de tamanhos diferentes, que constituem o todo nacional. Por aritmética elementar, sabe-se que a relação entre o corpo de representantes e o de representados, em cada uma das unidades, não obedece à *lei do cubo*, nem revela tendência para equilíbrio relativo em números percentuais. Tal proporcionalidade tem sido estabelecida arbitrariamente e representa uma das fontes de distorções ulteriores. Além das dificuldades relativas à proporcionalidade fundante em cada unidade, há que se resolver também o problema de uma proporcionalidade segunda: a que deve existir entre as diferentes representações estaduais ou, o que é a mesma coisa, entre as diferentes magnitudes dos distritos eleitorais.

No Brasil, os distritos eleitorais coincidem com os estados da Federação, e a determinação de suas magnitudes é matéria constitucional. As regras em vigor estipulam que cada estado tenha uma quantidade de deputados federais proporcional à respectiva população. Ao mesmo tempo, estabelecem um piso (oito deputados) e um teto (70 deputados) para a representação de cada um deles. Este segundo critério tem produzido desequilíbrios na representação das unidades federadas que comprometem uma proporcionalidade perfeita. Mas a que preço seria ela possível neste caso? E, para começar, qual é a exata dimensão atual do problema?

José de Alencar ensinou há mais de 100 anos que a boa representação política, em qualquer sistema, deve evitar dois extremos: o rolo compressor da maioria sobre a minoria e o veto paralisante desta sobre a primeira. A tradição brasileira, ao contrário da americana, nunca foi a do

perfeito equilíbrio dos estados na Câmara dos Deputados, mas a do prudente e alencariano estabelecimento de faixas e limites para a representação das maiores e das menores unidades federadas. Entretanto, duas importantes observações precisam ser feitas. Primeiro, apenas cerca de 9% das cadeiras da Câmara teriam que ser redistribuídos no caso de uma correção total dos desequilíbrios – aproximadamente 47 cadeiras num total de 513. Assim, a magnitude do problema é bem menor do que se supõe, e não exige completa reengenharia institucional para solucioná-lo, menos ainda drástica castração dos direitos de representação constitucionalmente assegurados às Unidades da Federação.

Segundo, a grande maioria dos estados está quase que perfeitamente representada, ou seja, a porcentagem da representação de cada unidade sobre o total da Câmara é mais ou menos igual à porcentagem da população dessa mesma unidade sobre a população total do País, e nenhum deles escandaliza por apresentar significativo desequilíbrio. Se exigíssemos perfeito equilíbrio percentual – até duas casas decimais, por exemplo –, o número de demandantes por maior representação deveria incluir, além de São Paulo, os estados do Pará (3,44% da população e 3,31% da representação), no Norte, e Rio Grande do Norte (1,64% da população; 1,56% da representação), Ceará (4,34% da população; 4,29% da representação) e Bahia (8,06% da população; 7,60% da representação), no Nordeste, entre outros exemplos.

O desequilíbrio mais grave contrapõe, de um lado, real sub-representação do estado de São Paulo (que tem mais de 21% da população e menos de 14% da representação) e, de outro, a sobre-representação de cinco pequenos estados da região Norte (ex-territórios promovidos a estados ou então desmembrados de outras Unidades da Federação). Como novos territórios e/ou estados provavelmente ainda serão criados por desmembramento, então, enquanto a Constituição não estipular regras para a definição, fixa ou móvel, do tamanho da Câmara dos Deputados, o problema da proporcionalidade da representação continuará indefinidamente mal colocado, estimulando tentativas de apropriação e supressão de vagas entre os estados. A tabela 1 dispõe evidências para a comprovação das teses sustentadas nos parágrafos anteriores.

TABELA 1

*Distribuição da população,
eleitorado e representação (%)
Câmara dos Deputados – 1994*

UF	POPULAÇÃO	ELEITORADO	REPRESENTAÇÃO
RO	0,71	0,73	1,56
AC	0,28	0,28	1,56
AM	1,40	1,17	1,56
RR	0,13	0,13	1,56
PA	3,44	2,94	3,31
AP	0,19	0,21	1,56
TO	0,64	0,68	1,56
NORTE	6,79	6,14	12,67
MA	3,36	2,76	3,51
PI	1,76	1,72	1,95
CE	4,34	4,23	4,29
RN	1,64	1,57	1,56
PB	2,19	2,21	2,34
PE	4,88	4,72	4,87
AL	1,71	1,22	1,75
SE	1,01	0,99	1,56
BA	8,06	7,42	7,60
NORDESTE	28,95	26,84	29,43
MG	10,76	11,15	10,33
ES	1,76	1,81	1,95
RJ	8,78	9,64	8,97
SP	21,43	21,93	13,65
SUDESTE	42,73	44,53	34,90
PR	5,81	6,07	5,85
SC	3,08	3,33	3,12
RS	6,25	6,65	6,04
SUL	15,14	16,05	15,01
MS	1,20	1,23	1,56
MT	1,32	1,35	1,56
GO	2,78	2,77	3,31
DF	1,08	1,12	1,56
C. OESTE	6,38	6,47	7,99
BRASIL	100,00	100,00	100,00
Fonte: TSE			
Elaboração: LEEX			

Essencialmente, ela retrata a distribuição percentual da população (segundo o censo de 1991), do eleitorado e da representação parlamentar dos estados e regiões brasileiras na legislatura eleita em 1994. Como assinalado, perfeita proporcionalidade representativa com base na população, e na ausência de constrangimentos constitucionais quanto ao tamanho total da Câmara, exigiria que a participação relativa de cada estado na representação fosse equivalente à sua participação relativa na população total (ou do eleitorado). Ora, consultando-se a primeira e a terceira colunas, percebe-se que é aproximadamente isso que ocorre, à exceção do sério descompasso representativo que afeta as menores e exatamente a maior (São Paulo) das Unidades da Federação.

Não basta modificar os limites mínimo e máximo previstos no texto constitucional para a representação dos estados. Qualquer solução satisfatória deve levar em conta melhor definição e diferenciação constitucional de funções entre Câmara dos Deputados e Senado Federal (local da representação da Federação) e mesmo, considerar eventual redistribuição do País. Em tempo, redistribuição, aqui, indica apenas que o distrito eleitoral (o subconjunto de cidadãos a ser representado) não está obrigado a coincidir com sua dispersão física pelo estado inteiro, como é o caso agora. Tampouco a única alternativa disponível é o distrito uninominal, advogado por alguns defensores do *majoritarianismo*.¹²

Para dar exemplo singelo: se é verdade que na Bahia cabem 50 Portugais, e se em Portugal o sistema é proporcional, por que a Bahia não pode compreender 50 distritos proporcionais? Obviamente, sendo a representação atual daquele estado composta por 39 representantes, o exemplo passa a extravagante. Porém, se, em vez de seccionar a Bahia em 50 distritos eleitorais, fixássemos em 10 o número de distritos, competindo por cerca de 40 vagas (lembrar que, pelo critério das duas casas decimais, a Bahia, com 39 deputados federais, estaria agora decimalmente sub-representada), obteríamos quatro vagas por distrito, permitindo saudável

¹² Aos entusiastas do modelo alemão, sugiro ponderar sobre o seguinte juízo: "Não obstante, o sistema alemão é, em muitos aspectos, o menos satisfatório dos vários sistemas de listas de representação proporcional". O juízo e suas razões estão em VERNON BOGDANOV, *Israel debates reform*, Journal of Democracy, v. 4, n. 1, Jan. 1993.

competição proporcional entre sete ou oito partidos nominais e cinco, ou menos, efetivos. Ou seja, a supressão da mais gritante desproporcionalidade pode ser obtida via redistribuição ou aumento de um percentual não muito grande de cadeiras, ou descolando-se o distrito eleitoral da fronteira física dos estados. Nenhuma das hipóteses exige o princípio majoritário distrital para operar a contento.

Considere-se agora outra desproporcionalidade, a do valor diferenciado do voto, tema freqüente nos debates políticos. Repete-se que um deputado federal em São Paulo ou no Rio de Janeiro precisa de muito mais votos para eleger-se que seu similar no Acre ou em Tocantins, e que isso constituiria grave desproporcionalidade representativa. Todavia, a argumentação só é verdadeira parcialmente, porque o que determina as chances de eleição de um candidato a cargo legislativo no Brasil não é somente sua votação individual, seja qual for o estado em que se encontre, mas a votação total do *partido* pelo qual disputa mandato. Candidatos puxadores de voto que concorram por partidos nanicos podem não ter sucesso e perder a eleição para candidatos nanicos de partidos com vários puxadores de voto. Na realidade, os requisitos legais para a eleição de candidatos só criam condições estáveis de competição na aparência. O solo onde florescem as probabilidades de vitória é movediço e essencialmente instável, impedindo juízo conclusivo sobre o sistema de representação, em cada estado, e dificultando a comparação entre as Unidades Federadas. Esta peculiar instabilidade tornar-se-á clara por meio da discussão dos quocientes eleitorais.

O sistema eleitoral brasileiro estabelece que as chances de sucesso dos partidos políticos dependem fundamentalmente do seu capital eleitoral: apenas partidos que detenham certa quantidade mínima de votos elegerão candidatos. Assim como o faz a legislação, vamos chamar de *quociente eleitoral* a esta cláusula de inclusão/barreira. O problema consiste em saber a extensão em que quocientes diversos produzem desequilíbrios representativos entre partidos e, ao fim e ao cabo, entre estados.

Teoricamente, em estado com direito a dez representantes, um partido que detenha 10% do eleitorado elegerá um representante. Chamemos de quociente eleitoral *legal* a essa porcentagem. Na prática, a legislação exclui as

abstenções e os votos nulos do cálculo. Assim, basta ao partido controlar 10% dos votos válidos (e não mais do eleitorado) para eleger um candidato. Renominemos a esta reduzida cláusula de exclusão/inclusão de quociente eleitoral *operacional*. Este é o quociente efetivamente aplicado no cálculo da distribuição das vagas entre os partidos. Ainda assim, nenhum ou poucos candidatos conseguem atingir individualmente a votação mínima exigida, elegendo-se na realidade por conta dos votos de legenda e das coligações. Os eleitores dos candidatos que não atingem o quociente estariam em tese sobre-representados, na medida em que seus candidatos, beneficiados pelo sistema de listas abertas,¹³ agregam a seu insuficiente capital de votos os de outros candidatos ainda pior colocados do que eles na disputa eleitoral.¹⁴

Finalmente, será interessante verificar a votação do candidato menos votado entre todos os eleitos, por estado, compará-la às barreiras anteriores, e descobrir que este quociente individual *mínimo*, infrapartido, é de fato minúsculo, tornando irrelevantes e secundárias as diferenças entre as magnitudes populacionais dos estados. Antes, algumas considerações anedóticas, mas com conclusão nem tanto sobre as eleições de 1990.

Nas eleições de 1990, a soma dos votos dos 60 deputados paulistas eleitos totalizaram 3 milhões, 919 mil e 478 votos. Isso alcançou a média de 65.325 votos por candidato eleito, quociente eleitoral efetivo, para aquela eleição, o que correspondia a 0,3% do eleitorado paulista. Eis outros quocientes para a mesma eleição: Ceará: média de 52 mil votos por cada um de seus 22 deputados (1,5% do eleitorado); Bahia: média de 36.544 votos por cada um de seus 39 deputados (0,6% do eleitorado); Minas Gerais: média de 36.133 votos por cada um de seus 53 deputados (0,4% do eleitorado e nin-

¹³ A representação proporcional por meio de listas partidárias abertas, adotada no Brasil, oferece ao eleitor a possibilidade de decidir quais os candidatos eleitos pelos partidos, que são sempre os mais votados individualmente. Em sistemas de listas fechadas, ao contrário, o eleitor vota apenas na legenda. O partido apresenta seus candidatos já ordenados preferencialmente para fins de preenchimento de vagas. As listas partidárias fechadas são adotadas pela maioria dos países com voto proporcional. Obviamente, é sobretudo neste caso que o poder burocrático-partidário de indicar e ordenar candidatos se constitui como *poder* e que a *indicação* passa a ser problemática. No Brasil, raramente os partidos apresentam tantos candidatos quanto o permitido por lei, não havendo, pois, qualquer problema em ser *indicado*.

¹⁴ Nas eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados, somente 16 candidatos em todo o Brasil (3% do total de 513 deputados federais eleitos) conseguiram eleger-se com votação própria. Sua distribuição foi a seguinte: RR, um; PA, um; CE, um; PB, um; PE, dois; BA, um; MG, um; RJ, três; MT, um, e GO, um. Ou seja, 497 deputados federais obtiveram mandato por empréstimo compulsório de votos.

guém alcançou o quociente legal); Paraná: média de 32.117 votos por cada um de seus deputados (0,6% do eleitorado e ninguém alcançou o quociente legal); Pernambuco: média de 53.878 votos por cada um de seus 25 deputados (1,4% do eleitorado); Rio de Janeiro: média de 48.022 votos por cada um de seus 46 deputados (0,6% do eleitorado); Rio Grande do Sul: média de 42.356 votos por cada um de seus 31 deputados (0,7% do eleitorado). Eis, agora, o número de deputados que, sozinhos, atingiram ou ultrapassaram o quociente eleitoral legal em alguns estados: RJ – 4; SP – 3; RS – 1; PE – 3; PR e MG – 0; CE – 2 ; BA – 3.

É claro que tal resultado depende de abstenção, nulos e brancos, algo que é imprevisível. Importante é o fato de que, quanto maior a alienação eleitoral (abstenção mais brancos e nulos), menor o número de votos válidos e, pela legislação vigente, menor o quociente legal e, por extensão, o real. Há uma importante distinção a ser feita. Para a agregação dos votos válidos descontam-se somente os nulos (por definição, o número de abstenções não é considerado), mas incluem-se os brancos. A legislação que manda desconsiderar votos brancos e nulos para cálculo de quociente (além das abstenções) serve aos candidatos e à classe política em geral. Daí sua permanência, e, fundamentalmente, o interesse da classe política em desmobilizar o eleitorado e tentar anular o imprevisível, o voto aleatório, pela desmobilização da instituição. São os políticos que estão interessados em, simultaneamente, reduzir a taxa de votos brancos e nulos (além das abstenções) no meio de seu eleitorado potencial, e exponenciá-la no meio de eleitorados competitivos. É por isso que em 1990 foi suficiente a um candidato paulista obter, em média, mais 13 mil votos do que um casual candidato cearense para eleger-se. Mas também é por isso que ele representou, numericamente, a somente 0,3% do eleitorado de São Paulo, enquanto o do Ceará representou a 1,5 % do eleitorado de seu estado. Quem foi mais representativo?

Em verdade, a resposta a tal pergunta demandaria análise do desempenho de cada parlamentar no exercício de seu mandato para o período 1991-1994. Está claro, portanto, que a representatividade que se discute no País, em torno de requisitos numéricos, restringe o problema da representatividade a seu momento eleitoral pré-Parlamento. O mérito da repre-

sentatividade remete ao contexto subsequente, quando o parlamentar submete-se à reeleição. Mas este aspecto está sendo analisado em outra investigação.

A Tabela 2 apresenta, agora, os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados em 1994, vistos sob a ótica dos diferentes quocientes/proporcionalidades em jogo. Os quocientes expressam-se em termos absolutos e como porcentagens dos respectivos eleitorados estaduais.

TABELA 2
Quocientes eleitorais
Câmara dos Deputados – 1994

UF	QUOCIENTE LEGAL		QUOCIENTE OPERACIONAL		QUOCIENTE MÍNIMO	
	N	%	N	%	N	%
RO	86.508	12,50	47.340	6,84	11.681	1,69
AC	32.895	12,50	21.563	8,19	5.363	2,04
AM	138.251	12,50	83.493	7,55	27.618	2,50
RR	14.986	12,50	10.303	8,59	2.517	2,10
PA	163.714	5,88	85.566	3,07	20.468	0,74
AP	24.646	12,50	14.944	7,58	4.256	2,16
TO	81.009	12,50	47.356	7,31	17.164	2,65
MA	145.303	5,56	83.220	3,18	18.966	0,73
PI	163.116	10,00	103.047	6,32	34.522	2,12
CE	182.115	4,55	114.335	2,85	43.053	1,07
RN	186.389	12,50	123.181	8,26	36.844	2,47
PB	174.292	8,33	105.311	5,04	31.644	1,51
PE	178.718	4,00	101.547	2,27	23.797	0,53
AL	128.554	11,11	78.245	6,76	31.234	2,70
SE	117.781	12,50	76.233	8,09	26.463	2,81
BA	180.298	2,56	98.792	1,40	22.222	0,32
MG	199.240	1,89	127.096	1,20	17.781	0,17
ES	171.073	10,00	108.777	6,36	21.365	1,25
RJ	198.465	2,17	116.284	1,20	30.169	0,33
SP	296.786	1,43	183.918	0,89	26.445	0,13
PR	191.547	3,33	119.251	2,08	19.439	0,34
SC	197.331	6,25	133.723	4,24	24.610	0,78
RS	203.097	3,23	141.806	2,25	22.656	0,36
MS	145.132	12,50	94.379	8,13	24.455	2,11
MT	159.880	12,50	90.100	7,04	26.490	2,07
GO	154.241	5,88	96.983	3,70	25.827	0,98
DF	132.781	12,50	90.575	8,53	19.849	1,87
Fontes: IBGE, TSE						

Em termos absolutos, os quocientes legais (eleitorado dividido pela magnitude da representação) são de fato muito variáveis (cerca de 300 mil eleitores em São Paulo contra 15 mil em Roraima), confirmando que o desequilíbrio da representação afeta as unidades localizadas nos extremos do contínuo. Por outro lado, a coluna das porcentagens demonstra que o custo relativo em votos para que partidos elejam bancada nos pequenos estados (12,5% do eleitorado, naqueles com bancada igual a oito deputados federais, como Roraima) é muito maior do que nos grandes, onde, teoricamente, partidos com 1% ou 2% do eleitorado já participam da distribuição de cadeiras.¹⁵ E já aqui se pode observar que a instabilidade dos marcos competitivos, por trás da aparente uniformidade da legislação, engendra resultados comparativamente esdrúxulos. Por exemplo, o quociente *legal* para a eleição de um deputado paulista é praticamente o dobro do exigido para a eleição de um deputado paraense. Em valores probabilísticos, todavia (segunda coluna da tabela), é quatro vezes mais *fácil* alguém eleger-se deputado por São Paulo do que pelo Pará. Mas esta relação entre valores absolutos e ponderados também não é estável. O mesmo São Paulo requer as mesmas duas vezes mais, em número absoluto de votos, do que se exige no Piauí. Relativamente, porém, um mandato de deputado federal paulista é *dez vezes* mais acessível que o de um piauiense, contra as quatro vezes da comparação com o Pará.

A instabilidade das condições de competição é, possivelmente, a mais significativa fonte de desequilíbrios na representação, fenômeno presente em todas as eleições brasileiras, e consequência direta da interação entre variáveis legais, demográficas e até mesmo de cultura cívica. Se é verdade que o quociente legal em São Paulo é 20 vezes maior do que o de Roraima, também não pode ser desconsiderada a observação de que é probabilisticamente mais difícil um partido obter 15 mil votos em Roraima (12,5% do eleitorado) que 300 mil em São Paulo (1,4% do eleitorado). Pelo quociente operacional, a mesma complexidade expressa-se por outros números. Dez mil votos em Roraima equivalem a 8,6% do seu eleitorado total, enquanto 184 mil votos em São Paulo não passam de 0,9% do eleitorado paulista.

¹⁵ Nos estados pequenos, a quantidade de partidos políticos e de candidatos em competição é sabidamente menor do que nos grandes, em virtude das maiores dificuldades para a conquista de um mandato.

Concluindo, tanto a cláusula da barreira legal quanto a da operacional afetam de forma *instável* a todos, porém mais draconianamente aos pequenos estados. E precisamente porque são pequenos, o reduzido tamanho de seu mercado de votos, associado a modesto número absoluto de vagas disponíveis, eleva consideravelmente o valor relativo (percentual de votos requeridos) de cada vaga. Isso mostra a insuficiência da comparação direta dos níveis de competição partidária entre estados somente a partir de um indicador tão precário quanto o *quociente legal*.

Crucial em seus efeitos sobre a estrutura de desequilíbrios representativos é a subversão dos valores das cláusulas de inclusão/exclusão (absoluta ou percentual) quando se transita do quociente legal para o operacional. As diferenças absolutas entre os estados são substancialmente reduzidas, assim como as exigências ponderadas. Em virtude de apresentarem diferentes taxas de abstenção e de votos nulos, a exigência de quociente operacional em São Paulo passa a ser pouco mais que duas vezes a do Pará, e pouco menos que duas vezes a do Piauí (aumento no primeiro caso e diminuição no segundo). Em valores proporcionais, o grau de facilidade na obtenção de um mandato, na comparação São Paulo/Pará, reduz-se de quatro para cerca de três vezes, e de dez para menos de sete vezes em relação ao Piauí.

Outra desproporcionalidade igualmente séria é a que permite elegerem-se deputados federais com ínfima quantidade de votos, relativamente ao eleitorado de seus estados. Em São Paulo, por exemplo, o deputado federal que conseguiu ser eleito em 1994 com menor votação, entre todos os candidatos de todos os partidos, recebeu o apoio de pouco mais de um milésimo do eleitorado paulista (0,13%). Já em Sergipe, o último eleito precisou dos votos de 2,81% do eleitorado sergipano para garantir sua vaga em Brasília.¹⁶ Simples inspeção da última coluna da tabela 2 revela o exacerbado grau de indeterminação, e de reduzida densidade representativa, no *sorteio* dos últimos colocados nas eleições para a Câmara dos Deputados, indepen-

¹⁶ O banco de dados do Laboratório de Estudos e Experimentais (LEEX), do Conjunto Universitário Candido Mendes, dispõe da série histórica (1945–1994), por estado, de todos os quocientes eleitorais referidos neste artigo.

dentemente do quociente legal de que se tenha partido. E também este não foi um resultado esdrúxulo, peculiar às eleições de 1994, estando presente em todas as eleições anteriores. Tal como na aleatoriedade produzida pelo quociente operacional, aqui também inexistente qualquer resultado sistemático gerado pela legislação. Ao contrário, coligações e listas abertas são fontes de desordem e incerteza produzidas por força da lei.

Alguma coisa está errada com o preconceito corrente de que parlamentares paulistas, mineiros ou fluminenses seriam mais *representativos* que suas contrapartes acreanas ou tocantinenses. Em princípio, seria possível argumentar até mesmo em favor do contrário. Entretanto, antes que sirvam para descartar apressada e erradamente a bem fundada reivindicação de que se corrijam tais desproporcionalidades, espera-se que os dados contribuam para mitigar a unilateralidade e simplificação com que se costuma discutir a matéria. Existe, de fato, grave desproporcionalidade representativa no Brasil, gerada pela legislação, mas que opera em sentido oposto ao que afirma o senso comum. Contrariando suposições correntes, já a observação dos quocientes operacionais revela drástica redução da heterogeneidade estadual no que diz respeito às condições da disputa pelo voto, no marco institucional das cláusulas de entrada (o problema da competição intra-estados e intrapartidos é completamente distinto e requer outro tratamento). Característica fundamental de eventuais desequilíbrios existentes, a instabilidade intrínseca ao sistema de (des)proporcionalidade torna ainda mais complexo o problema e menos provável que se encontre uma solução única para o sistema.

Evitando comentários pitorescos, importa sublinhar pelo menos dois pontos principais em nossos problemas de proporcionalidade representativa:

I – a aberração e a aleatoriedade de resultados em nível individual têm estado presentes em nossa história eleitoral desde 1945;

II – existem *três* quocientes eleitorais, e, portanto, três cláusulas de exclusão/entrada distintas condicionando os resultados da competição, e eventuais distorções deles.

Finalmente, é indispensável ter presente que os três quocientes eleitorais resultam de três diferentes princípios causais, a saber:

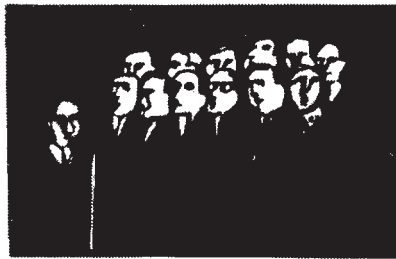
I – o quociente legal é determinado pela legislação, que manda dividir o tamanho do eleitorado do estado pelo número de vagas que lhe cabe – este quociente é conhecido antes das eleições, e é a cláusula que, tomada nua e crua, exagera a diferença entre os estados, sugerindo uma falsa magnitude para a desproporcionalidade efetivamente existente;

II – o quociente operacional depende do número de abstenções e de votos nulos, independe do quociente legal, e só é conhecido depois das eleições, ficando determinado ao longo da apuração – este quociente reduz drasticamente o valor absoluto e ponderado das barreiras à entrada, sobretudo em favor dos maiores estados, em decorrência direta de seus megaeleitorados;

III – o quociente individual mínimo, infrapartidário, resulta dos votos de legenda e dos votos nominais, variando de um para outro partido e/ou coligação, variação que é independente dos quocientes legal e operacional, só sendo conhecido uma vez encerrada a apuração.

Essas três cláusulas superpõem-se e geram, cumulativamente, fontes distintas de indeterminação no processo eleitoral e distorções assistemáticas na proporcionalidade da representação. Por isso, o projeto de obter fórmulas que garantam maior justiça na representação parlamentar é legítimo e urgente. Ao mesmo tempo, é fundamental aceitar-se um dos constrangimentos da vida política, aquele de que não existe fórmula capaz de terminar com todas as desproporcionalidades. Essencialmente, é fundamental não se perder de vista que a aleatoriedade das desproporcionalidades representativas decorre dos graus de liberdade dos eleitores. O objetivo de completa proporcionalidade, fanaticamente perseguido, implicará, primeiro, na eliminação de proporcionalidades concorrentes (ou bem se representam pessoas, grupos, estados, regiões e até, caso se queira, religiões, sexos, raças, classes de pessoas conforme a altura, etc.) e, segundo, eliminar opções de escolhas para o eleitor. O perfeito proporcional é o perfeito tirano – todos os demais habitantes do País são proporcionalmente iguais. Iguais a zero.

Não resta dúvida de que o sistema representativo brasileiro dá margem a reformas que reduzam alguns de seus desequilíbrios. Para que não sejam tiranicamente violadas as diversas proporcionalidades envolvidas, é obrigatório adotar a perspectiva de que tornar coerentes as múltiplas dimensões da representação é problema inscrito no domínio da política democrática, antes que ingrediente de famélica demanda por mais poder, seja de partidos ou de Unidades da Federação.



MEMÓRIA



A VITÓRIA das forças aliadas na Europa, com o triunfo das Democracias sobre o nazi-fascismo, levaram a que Getúlio Vargas editasse, em 18 de fevereiro de 1945, a Lei Constitucional nº 9. Na justificativa do texto, dizia ele que se haviam criado as condições necessárias para que entrasse em funcionamento o sistema de órgãos representativos previsto na Constituição e que “o processo indireto para a eleição do Presidente da República e do Parlamento não somente retardaria a desejada complementação das instituições, mas também privaria aqueles órgãos de seu principal elemento de força e decisão, que é o mandato notório e inequívoco da vontade popular, obtido por uma forma acessível à compreensão geral e de acordo com a tradição política brasileira”.

Dizia ainda que um mandato outorgado nessas condições era “indispensável para que os representantes do povo, tanto na esfera federal como na estadual, exerçam, em toda sua amplitude, a delegação que este lhes conferir, máxime em vista dos graves sucessos mundiais da hora presente e da participação que neles vem tendo o Brasil”.

E, finalmente, que “a eleição de um Parlamento dotado de poderes especiais para, no curso de uma legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição, supre com vantagem o ple-

biscito de que trata o art. 187 desta última, e que, por outro lado, o voto plebiscitário implicitamente tolheria ao Parlamento a liberdade de dispor em matéria constitucional”.

A Lei Constitucional nº 9, depois de alterar muitos artigos da Carta de 1937, tornando direta a escolha dos deputados, dos membros do Conselho Federal e do Presidente da República, determinava fossem fixadas, dentro de noventa dias, as datas das eleições para o segundo período presidencial e governadores dos estados, para o Parlamento e Assembléias Legislativas.

O Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, veio regular o alistamento eleitoral e as eleições. O anteprojeto desse texto fora elaborado por comissão designada pelo ministro da Justiça, Agamenon Magalhães, e da qual participaram o ministro José Linhares, o desembargador Antônio Carlos Lafaiete de Andrada, o professor Hahnemann Guimarães, e José de Miranda Valverde.

No preâmbulo da Lei Constitucional nº 9, Vargas, como vimos, falara da eleição de um Parlamento com poderes especiais para “no curso de uma legislatura, votar, se o entender conveniente, a reforma da Constituição”. Para isso, de resto, para que o Parlamento detivesse o poder constituinte derivado, não seria necessário delegação do ditador.

Mas respondendo a consultas formuladas pela Ordem dos Advogados e pelo Partido Social Democrático, o TSE, na Resolução nº 215, que transcrevemos a seguir, resolve declarar que o Parlamento eleito a 2 de dezembro teria poderes constitucionais, isto é, apenas sujeito aos limites que ele mesmo prescrevesse.

Em face dessa decisão, de tanta relevância para o quadro institucional brasileiro, o Chefe do Governo, José Linhares, que substituíra Getúlio Vargas após seu afastamento, em 29 de outubro, editou a Lei Constitucional nº 13, também transcrita a seguir.

Ata da 46ª Sessão, em 27 de setembro de 1945

Presidência do Senhor ministro José Linhares – Procurador-geral, o professor Hahnemann Guimarães – Secretário, o doutor Edmundo Barreto Pinto.

Às nove horas e trinta minutos, abriu-se a sessão, achando-se presentes os Senhores ministros Valdemar Falcão, os desembargadores Edgar Costa e Antônio Carlos Lafaiete de Andrada, e o professor Antônio de Sampaio Dória.

Foi lida e aprovada a ata da sessão anterior, realizada em 25 do corrente.

Despachado todo o expediente existente sobre a mesa, a seguir foram assinadas e publicadas, na forma do art. 17, letra *d*, do Regimento Interno, as Resoluções nºs 207 e 208, aprovadas na sessão anterior.

Pedindo a palavra, pela ordem, o professor Sampaio Dória declarou que lhe havia sido distribuída uma consulta do Partido Social Democrático e uma representação do Conselho da Ordem dos advogados brasileiros, assim redigidas:

Consulta

“O Partido Social Democrático, por seu delegado abaixo assinado, para consultar, expõe a esse egrégio Tribunal o seguinte:

I – Tomando conhecimento do convite que lhe foi dirigido por duas outras organizações políticas, com sede também nesta capital, no sentido de aderir à idéia da convocação imediata de uma Assembléia Constituinte, o Partido Social Democrático, por sua Comissão Diretora, em deliberação

unânime, responde julgar desnecessária a medida alvitrada, de vez que o Ato Adicional nº 9, pela nova redação que deu ao art. 174 da Constituição de 10 de novembro de 1937, previu e estabeleceu a emenda, a modificação e mesmo a reforma da mencionada Constituição pelas Câmaras Legislativas a serem eleitas em 2 de dezembro próximo, e também porque o seu ilustre candidato à Presidência da República, general Eurico Dutra, em seu discurso de Belo Horizonte, já havia declarado que, se fosse eleito, declinaria do seu direito de veto e aprovaria a reforma constitucional que fosse deliberada pelas futuras Câmaras do Congresso Nacional.

II – Por tal deliberação e resposta, através da nota oficial divulgada por toda a imprensa carioca, revelou o Partido Social Democrático estar certo de que a futura Câmara dos Deputados e o futuro Conselho Federal, a serem eleitos no próximo dia 2 de dezembro, funcionarão com poderes de Constituinte.

III – Acontece, porém, que existem no País outras respeitáveis correntes de opinião também não opositoras ao atual governo, mas divergentes do Partido Social Democrático, possivelmente por interpretarem de modo diverso a letra, aliás, clara, do Ato Adicional nº 9, no que respeita aos poderes das futuras Câmaras Legislativas. Alguns órgãos da imprensa brasileira, do mesmo modo, e numerosos eleitores estão hesitantes em admitir a interpretação aludida do Partido Social Democrático.

IV – O Partido Social Democrático não se julga infalível e estimaria ficar tranqüilo com a certeza de estar informando bem seus eleitores, quando lhes assegura, por estar firmemente convicto disso, que as futuras Câmaras Legislativas, a serem eleitas em 2 de dezembro próximo futuro, funcionarão ou terão poderes de Assembléia Constituinte.

Consulta, por isso, esse egrégio Tribunal Superior Eleitoral, por tratar-se de matéria eleitoral da mais alta relevância, sobre se:

1º Os eleitores que acorrerem às urnas no próximo futuro dia 2 de dezembro poderão votar certos de que estarão elegendo representantes à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal, com poderes para emendar, modificar e mesmo reformar a Constituição de 10 de novembro de 1937?

2º Quais os poderes reais que competirão ao futuro Parlamento, de acordo com a Constituição de 10 de novembro de 1937 e leis posteriores? O futuro Parlamento ficará investido de poderes comuns ou também de poderes constituintes?

Representação

Da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Distrito Federal – Rio de Janeiro, 2 de setembro de 1945.

“Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Superior Tribunal Eleitoral.

O Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal, atendendo ao apelo formulado pelo Conselho Federal da mesma Ordem, em sua sessão de 18 do corrente, no sentido de que todos os órgãos sociais aptos para elucidar a opinião do País manifestem seu parecer e contribuam, por todos os meios ao seu alcance, para assegurar a inalterabilidade da legislação eleitoral vigente, cuja exata observância constitui mesmo garantia da paz pública, dirige-se a esse colendo Tribunal, intérprete supremo do Direito que condiciona à redemocratização do Brasil, rogando-lhe esclarecer se o Parlamento a ser eleito em 2 de dezembro de 1945, além da função legislativa ordinária, exercerá, em face da Lei Constitucional nº 9, funções de Assembléia Constituinte. Respeitosas saudações. – (Ass.) Augusto Pinto Lima, presidente”. Após a leitura da consulta e da representação, o Senhor procurador-geral observou que em ambos os documentos não se tratava de assunto de natureza eleitoral, da competência do Tribunal Superior, mas de matéria constitucional, ou seja, da inteligência da Emenda nº 9, também chamada Ato Adicional. Contra esse ponto de vista se manifestou o relator, entendendo que o Decreto-Lei nº 7.586 era uma decorrência da Emenda nº 9, e, portanto, podiam ser solucionadas a representação e a consulta submetidas, tanto mais quanto se tinha em causa o querer-se saber para o que se vai votar.

Diante do pronunciamento do procurador, o desembargador Edgar Costa solicitou que, sobre a questão, fosse emitido o seu parecer, verbalmente ou por escrito. Deferido o pedido, pelo Tribunal, o procurador pediu, então, que lhe fossem remetidos os autos e que emitiria, por escrito, o seu parecer.

Passou-se depois ao julgamento das resoluções...

Ata da 47ª Sessão, em 29 de setembro de 1945

Presidência do Ministro José Linhares – Procurador-geral, o professor Hahnemann Guimarães – Secretário, o doutor Edmundo Barreto Pinto.

Às nove horas e trinta minutos, abriu-se a sessão, achando-se presentes o ministro Valdemar Falcão, os desembargadores Edgar Costa e Lafayette de Andrada, e o professor Antônio de Sampaio Dória.

Foi lida e, sem debate, aprovada a ata da sessão realizada em 27 do corrente.

Depois de despachado todo o expediente existente sobre a mesa, foram assinadas e publicadas as Resoluções de nºs 209 e 210, aprovadas na sessão anterior.

Dada a palavra ao procurador-geral, professor Hahnemann Guimarães, este procedeu à leitura do seu parecer sobre a consulta do Partido Social Democrático e a representação do Conselho da Ordem dos advogados brasileiros, havendo apresentado as seguintes conclusões:

“1º o Tribunal Superior Eleitoral não deve conhecer das consultas que não tratam de matéria eleitoral;

2º se se entender de modo contrário, nos termos da Constituição de 1937, art. 174, o Parlamento eleito em 2 de dezembro próximo futuro poderá funcionar como Órgão Constituinte, emendando, modificando ou reformando aquela Constituição por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados;

3º aceita, entretanto, a sugestão do professor Sampaio Dória, deve o governo convocar o Parlamento para funcionar como Assembléia Constituinte, não sujeita às disposições do citado art. 174 e seus parágrafos.”

Com a palavra, o relator, professor Sampaio Dória, observou que não propôs a convenção de uma Assembléia Constituinte, mas uma fórmula interpretativa e esclarecedora, a fim de se dissiparem dúvidas porventura existentes no espírito público. Se tais dúvidas não existem – acrescentou –, o ato que sugerira se tornava desnecessário. Recordou ainda a palavra do Chefe do Governo, em fevereiro do corrente ano, segundo as quais “a Câmara que for eleita terá poderes constituintes e poderá reformar a Constituição, no todo ou em parte”. Reafirmou, deste modo, a sua convicção de que a matéria era fundamentalmente eleitoral. Pediu que os autos lhe fossem remetidos para melhor conhecimento do parecer do procurador-geral, o que foi deferido, ficando a discussão adiada para a próxima sessão.

Passou-se, em seguida, ao julgamento dos processos constantes da pauta, sendo aprovadas as resoluções...

Ata da 48ª Sessão, em 2 de outubro de 1945

Presidência do Ministro José Linhares – Procurador-geral, o professor Hahnemann Guimarães – Secretário, o doutor Edmundo Barreto Pinto.

Às nove horas e trinta minutos, abriu-se a sessão, achando-se presentes os ministros Valdemar Falcão, os desembargadores Edgar Costa e Lafaiete de Andrada, e o Professor Antônio de Sampaio Dória.

Foi lida e, sem debate, aprovada a ata da sessão realizada em 29 do corrente.

Depois de despachado todo o expediente existente sobre a mesa, foram assinadas e publicadas as Resoluções nºs 211 a 214, aprovadas na sessão anterior.

Resolução

Nº 215 – Distrito Federal – Consulta do Partido Social Democrático e representação do Conselho da Ordem dos advogados brasileiros. Relator, o Professor Sampaio Dória. Depois de o relator proceder à leitura de uma exposição fazendo considerações em torno do parecer do procurador-geral, lido na sessão anterior, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Resolução nº 205, nos seguintes termos:

“O Tribunal Superior, tomando conhecimento, por maioria de votos, da representação da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Distrito Federal – e da consulta formulada pelo Partido Social Democrático, resolve declarar que o Parlamento nacional que será eleito a 2 de dezembro de 1945, além de suas funções ordinárias, terá poderes constituintes, isto

é, apenas sujeito aos limites que ele prescrever”. O ministro Valdemar Falcão votou com restrições e o desembargador Edgar Costa votou nos seguintes termos:

“Excedem, a meu ver, das atribuições e da própria finalidade deste Tribunal as consultas formuladas pelo Partido Social Democrático e pela Ordem dos Advogados, Seção deste distrito – considerada esta última como representação, visto o disposto no art. 9º, e, do Decreto-Lei nº 7.586. O que ambas objetivam é que este Tribunal, interpretando a Lei Constitucional nº 9, declare quais os poderes, em face da mesma lei, do Parlamento a ser eleito em 2 de dezembro próximo.

O Tribunal tem competência para responder a consultas, mas restritas a matéria eleitoral; é o que está expresso naquele dispositivo. Matéria eleitoral é a que está enfeixada na lei eleitoral, a cuja execução ele preside, superintende e orienta, suprimindo-lhe as omissões. Da Lei Constitucional nº 9, como de outra qualquer, não somos nós os aplicadores, nem, portanto, seus intérpretes. Demais, as respostas do Tribunal às consultas que lhe são feitas têm caráter de normas obrigatórias, de provimentos a serem observados pelos demais órgãos do serviço eleitoral. É de bem de ver, entretanto, que não trata de matéria eleitoral propriamente dita o assunto das consultas formuladas pelo Partido Social Democrático e pela Ordem dos Advogados, porque qualquer que seja a resposta do Tribunal a essas consultas, ela será meramente opinativa. Não é essa, a meu ver, a nossa função.

Não somos orientadores da opinião pública; cabe essa tarefa aos partidos políticos e à imprensa, a quem incumbe esclarecer, aos seus associados e aos cidadãos, dos fins e propósitos da lei constitucional e dos direitos que ela lhe confere.”

Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945

(Dispõe sobre os poderes constituintes do Parlamento
que será eleito a 2 de dezembro de 1945)

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição,

Considerando que o Tribunal Superior Eleitoral interpretou como sendo constituintes os poderes que, nos termos da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, a Nação vai outorgar ao Parlamento nas eleições convocadas para 2 de dezembro de 1945;

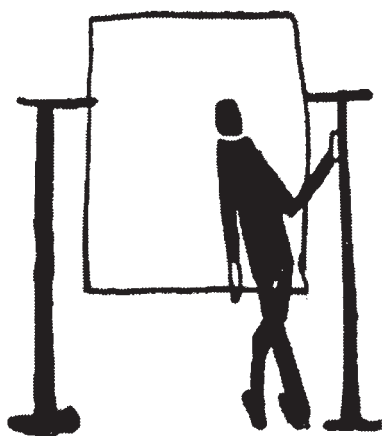
Considerando a conveniência de pôr termo às controvérsias então suscitadas a respeito do julgado, em torno da legitimidade e da extensão dos poderes que a Nação delegará ao Parlamento, decreta:

Art. 1º Os representantes eleitos a 2 de dezembro de 1945 para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão no Distrito Federal, sessenta dias após as eleições, em Assembléia Constituinte, para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil.

Parágrafo único. O Conselho Federal passa a denominar-se Senado Federal.

Art. 2º Promulgada a Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal passarão a funcionar como Poder Legislativo ordinário.

O BRASIL POR ESTRANGEIROS



UMA PECULIARIDADE do sistema proporcional brasileiro é a de permitir uma escolha uninominal, pelos eleitores, a partir das listas de candidatos apresentadas pelos partidos.

Tal característica, adotada no Brasil desde a reforma do primeiro Código Eleitoral, em 1935, não mereceu a atenção de nossos estudiosos, até que foi percebida por Jean Blondel, em 1957. Nascido em Toulon, França, em 1929, professor das universidades inglesas de Manchester e Essex, e autor, entre outros livros, de *Introduction to comparative governments*; *Thinking politically* e *Voters, parties and leaders*, Blondel é, hoje, um dos maiores nomes da Ciência Política.

Em 1957, publicou ele, pela Fundação Getúlio Vargas, o livro *Condições de vida política no estado da Paraíba*, fruto de demorada pesquisa naquela região. Na introdução da obra, diz Blondel que a lei brasileira “é original e merece seja descrita minuciosamente” e que é “uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional da qual há poucos exemplos através do mundo”.

Quais esses exemplos, hoje? Segundo cremos, somente o da Finlândia, onde, a partir de 1957, ao invés de votar em listas, como em todo o mundo, o eleitor, como no Brasil, indica apenas um nome entre os que o partido oferece.

O texto de Blondel, que transcrevemos a seguir, é o primeiro desta seção que, em outros números desta revista, apresentará a visão de estrangeiros, *brazilianists*, sobre a cena eleitoral e partidária no Brasil.

A Lei Eleitoral e os Partidos no Brasil

JEAN BLONDEL

Nascido em Toulon, França, e formado pelo Instituto de Ciências Políticas de Paris, Blondel ingressou no St. Antony's College, de Oxford. Tornando-se docente da Universidade de Keele, ensina, agora, na Universidade de Essex, na cidade inglesa de Old King Cole. Hoje um dos mais respeitados cientistas políticos, ele é autor, entre outros livros, de *Introduction to comparative government* e *Thinking politically*.

A lei eleitoral

A lei eleitoral brasileira é original e merece seja descrita minuciosamente. É, com efeito, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional da qual há poucos exemplos através do mundo. Fora das eleições municipais, a circunscrição de base é o estado, não só para as eleições federais, como para as eleições que devem prover os postos nos estados. No interior deste quadro, como no interior do quadro municipal, quando se trata de eleições municipais, o sistema é análogo. Quanto aos postos do Executivo, não existe problema: é sempre utilizado o sistema majoritário simples. Assim, o Sr. Vargas foi eleito em 1953 com 3.849.040 votos contra 2.342.284 e 1.697.193 votos que obtiveram, respectivamente, os Srs. Eduardo Gomes e Cristiano Machado. O mesmo sistema de escrutínio serve aos cargos de senadores, embora haja três senadores por estado.

Mas, para a Câmara Federal, para as Câmaras dos estados e para as Câmaras Municipais, o sistema é muito mais complexo. O princípio de base é que cada eleitor vote somente num candidato, mesmo que a circunscrição comporte vários postos a prover; não se vota nunca por lista.

Nisto o sistema é uninominal. No entanto, ao mesmo tempo, cada partido apresenta vários candidatos, tantos quantos são os lugares de deputados, em geral, menos se estes são pequenos partidos. De algum modo, os candidatos de um mesmo partido estão relacionados, pois a divisão das cadeiras se faz por representação proporcional, pelo número de votos obtidos por todos os candidatos de um mesmo partido.

De fato, tudo se passa da seguinte maneira. Os votos obtidos pelos candidatos de um mesmo partido são totalizados para toda a circunscrição — estado ou município. Atribuem-se as cadeiras pela representação proporcional, seguindo as regras da média mais forte. Sejam oito cadeiras a preencher. O partido I tem 50 mil votos, o partido II, 30 mil: aquele terá 5 cadeiras, e o II, 3.

É preciso, em seguida, dar as cadeiras aos representantes, e é então que se levam em conta os votos obtidos para cada candidato. No interior dos partidos atribuem-se as cadeiras por simples maioria. Se os candidatos do partido I tiverem obtido respectivamente:

A: 12.000	E: 4.500
B: 11.000	F: 3.500
C: 9.000	G: 2.000
D: 8.000	H: 500

são eleitos A, B, C, D e E.

Calcula-se do mesmo modo para o partido II, que teve os seguintes resultados:

J: 21.000	N: 900
K: 4.000	O: 700
L: 1.500	P: 600
M: 1.000	Q: 300

São eleitos J, K e L. Este exemplo mostra que o sistema pode permitir a eleição de determinados candidatos que tenham menos votos que outros – que não são eleitos. F, com 3.500 votos, não é eleito, enquanto que L o é com 1.500. É suficiente, como é o caso para a lista II, que o candidato à frente da chapa obtenha um número considerável de sufrágios, os quais serão aproveitados aos outros candidatos do mesmo partido, pois que ele não pode ser eleito senão uma vez. São essas as conseqüências técnicas do processo do escrutínio. Em verdade, elas não são tão injustas, porque o eleitor que vota para um partido é considerado como preferindo todos os candidatos do seu partido em relação àqueles do partido oposto.

Votando num candidato, de fato o eleitor indica, de uma vez, uma preferência e um partido. Seu voto parece dizer: “Desejo ser representado por um tal partido e mais especialmente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou o for de sobra, que disso aproveite todo o partido”. O sistema é, pois, uma forma de voto preferencial, mas as condições técnicas são tais que este modo de escrutínio é uma grande melhora sobre o sistema preferencial tal qual existe na França. Nesse país, a existência de uma lista preparada pelo comitê diretor é, com efeito, preponderante, pois o eleitor não escolhe e se contenta, por passividade ou ignorância, em depositar a lista sem modificações. No Brasil, não há ordem preparada pelo comitê diretor. O eleitor, votando num determinado indivíduo, indica por isso mesmo a sua preferência. Ele pode, aliás, votar num partido sem indicação de nome. Age, então, como se aceitasse *a priori* a ordem dos candidatos que farão não os comitês diretores, mas os outros eleitores que terão votado, também eles, num nome.

Este sistema tem a vantagem de deixar ao eleitor uma escolha muito grande no quadro dos partidos. Ele pode, se quiser votar por uma tendência, escolher um homem entre os candidatos do partido. Trata-se, pois, de um sistema majoritário no interior duma prévia representação proporcional. Vamos ver como este escrutínio majoritário se torna praticamente uninominal. Os eleitores têm, teoricamente, a escolha entre todos

os candidatos da legenda. Nas cidades, eles utilizam-se, de fato, muitas vezes, deste direito. Mas, no interior, os diversos candidatos de um partido, ligados uns aos outros pela repartição à representação proporcional, desejam não se fazer concorrência. Eles chegam a uma divisão geográfica de fato, senão de direito. Cada um deles escolhe, para si, uma região do interior do estado, geralmente aquela de que ele é originário, correspondendo grosso modo a um município. Obtém dos outros candidatos do partido que eles não façam propaganda nesta zona, mediante a promessa de não fazer na deles. Disso decorre um *modus vivendi* que cria, de fato, o escrutínio uninominal, se nos colocarmos em cada pequena zona de influência.

A liberdade do eleitor é, pois, parcialmente restrita. Mas é preciso notar que, em cada região, o candidato do partido, como acontece na França com o escrutínio uninominal, é o homem que os eleitores conhecem melhor. Em consequência do caráter parcialmente uninominal do escrutínio, o eleitor está mais próximo da pessoa do candidato. Apesar da representação proporcional, o deputado não é, pois, um desconhecido para os eleitores.

Tal é a modalidade principal da lei eleitoral. A maior parte das outras apresenta pouquíssimos caracteres excepcionais; são, sobretudo, diferenças técnicas de segunda ordem. O direito de sufrágio é dado aos brasileiros de ambos os sexos, maiores de 18 anos, e, coisa importante para o País, que saibam ler e escrever (art. 132 da Constituição). É, em princípio, obrigatório. Tem lugar nas seções eleitorais, comportando poucos eleitores: 300 a 400, somente, enquanto que elas atingem 1.500 a 2.000 na França; a divisão das seções é geográfica. Nas aglomerações urbanas existem evidentemente várias seções eleitorais, divididas por setores geográficos. Encontram-se, em geral, nas sedes distritais; mas estas seções são, o mais das vezes, muito pequenas para que se possa reunir todos os eleitores do distrito numa só; são, então, divididos por ordem alfabética, e uma seção compreende não só os eleitores da sede, como os do quadro rural. Donde a impossibilidade de fazer o estudo geográfico de uma zona inferior à do distrito. Em verdade, as dificuldades da geografia eleitoral

são ainda acrescidas em consequência da autorização dada aos eleitores de votar *em separado*, não importa em que seção eleitoral do município. Para impelir os eleitores a votar, quis-se permitir-lhes a ida à seção eleitoral mais próxima do lugar onde se encontrassem, de fato, no dia da eleição, que não é sempre um domingo. Também lhes foi permitido votar, não importa em que seção do município estejam inscritos. Não se alargou ainda mais o sistema, porque a circunscrição, isto é, o registro das inscrições que o juiz eleitoral detém – é o município. Por aí o sistema é um pouco claudicante. Tal como é, ele chega, entretanto, a perigos de fraudes, porque se autorizam os eleitores a votar com a simples apresentação do seu título de eleitor, que pode ser falsificado. E não há em nenhuma seção eleitoral, senão naquela em que o eleitor está inscrito, nenhuma folha permitindo controlar se ele já votou ou não. Ele vota numa folha separada, donde a expressão de voto *em separado*. O estudo da geografia eleitoral deve sempre levar em conta a proporção dos votos dessa categoria; ela se ressent, portanto, de uma certa margem de incerteza. Em certos casos, o número dos votos *em separado* é tão grande que ele deve limitar-se a não ficar abaixo do município.

Assim a geografia eleitoral subordina-se a dificuldades que a tornam bem mais vagas que na França, porque não se poderá descer a um estudo microscópico dos fenômenos. Embora se possua instrumento de trabalho extremamente preciso, com seções eleitorais de apenas 300 ou 400 eleitores, obter-se-ão, entretanto, resultados pouco concludentes, em consequência das disposições particulares da lei eleitoral.

II

Os partidos políticos

A reforma eleitoral implicou uma transformação completa dos partidos políticos. Estes não podem mais ser regionais como eram os partidos

republicanos da *República Velha*. São numerosos: cerca de 15. O Partido Comunista (PCB), por algum tempo legal, foi interditado em 1948, após ter obtido de 7 a 8% dos sufrágios. Muitos são pequenos partidos, ora influentes, em virtude da personalidade de um homem, ora existindo por motivos ideológicos – ao menos teoricamente – como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), que jamais ultrapassou alguns milhares, ou algumas dezenas de milhares de votos. Quatro são os principais: o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN), Partido Democrático Brasileiro (PDB), e o Partido Social Progressista (PSP). A primeira observação que faz sempre um brasileiro, quando fala dos partidos políticos de sua pátria, é dizer que não possuem nenhum conteúdo ideológico e que todos querem a mesma coisa. Cada partido tem o seu programa, que se obtém facilmente nos *diretórios*. Mas os próprios representantes dos partidos dizem que não se deve atribuir importância verdadeira ao programa. Salvo um partido, como o Partido Libertador (PL), cujo chefe, o Sr. Raul Pita, combate pelo parlamentarismo, nenhum outro procura verdadeiramente pôr em prática o programa; por motivos táticos, eles podem, como um dia me disse um membro influente de um grande partido, fazer o contrário do que prometem. Também tentaremos descrever os quatro grandes partidos, realçando, sobretudo, suas características essenciais e traçando o retrato das personalidades influentes que eles agrupam.

Entre as quatro grandes agremiações políticas, duas entre elas parecem talvez ter estrutura aristocrática (o PSD e a UDN), e duas, uma estrutura monárquica (o PTB e o PSP), ainda que estes caracteres não sejam absolutamente nítidos no plano local.

A UDN e o PSD são os dois partidos mais antigos. Nasceram diretamente, um e outro, da queda da ditadura, em 1945. A UDN continua sendo a agremiação em luta contra a ditadura e nasceu nos últimos meses desta, no momento da vitória dos aliados, que significava a vitória das Democracias. Ao contrário, o PSD era o partido dos homens que tinham

estado no poder durante a ditadura, os adeptos do Sr. Vargas, mesmo sem o Sr. Vargas. Foram estes homens que sustentaram a candidatura do general Dutra, que foi eleito em 1945, contra o candidato da UDN, o brigadeiro Eduardo Gomes, conhecido no Brasil como o *Brigadeiro*.

Estes dois partidos são, de algum modo, os partidos da geração antiga, da geração da *República Velha*, mas renovada depois de 1930. Têm um traço comum, que é serem um pouco de *panelinhas*, de círculos aristocráticos. A UDN tem, aliás, este caráter de forma mais acentuada que o PSD. A UDN é, sempre, nas cidades, o partido da *gente bem*, da burguesia intelectual, espiritual, um pouco *voltairiana*, em todo o caso irônica.

Encontra-se um pouco de tudo na UDN. Nasceu do liberalismo, e muitos homens de esquerda ainda se ligam a ela porque ela representa, mesmo hoje, uma defesa contra uma possível volta à ditadura. Não se pode dizer que ela seja socialmente da esquerda, mas intelectualmente ela é da oposição. Se fôssemos compará-la a um partido europeu, este seria o Partido Liberal da Restauração ou os *Whigs* ingleses da época pré-vitoriana.

Todavia, ela se distingue igualmente por suas bases eleitorais do Partido Liberal Francês, que era, sobretudo, urbano. A UDN é, com efeito, o partido das regiões do Nordeste, desde Minas até o Rio Grande do Norte. Ela é muito mais fraca no Centro e no Sul, especialmente no Rio de Janeiro (Distrito Federal) e no estado de São Paulo. É aí, sobretudo, que ela se limita à burguesia das cidades. No Nordeste, ao contrário, é bastante rural: parece que a oposição ao Sr. Vargas foi mais acentuada no Norte que no Sul. Vê-se, por exemplo, que no estado da Paraíba ela agrupa essencialmente elementos rurais. Mas a UDN conserva feição de partido aristocrático e, por sua situação em relação ao governo, uma atitude de oposição que lhe permite não renunciar a suas origens nem olvidar seu espírito.

O PSD, ao contrário, é o partido da *situação*, o partido governista por excelência. Diz-se no Brasil que é esta a sua definição. Ele foi, é, e parece dever ser sempre governista. Isso gera entre seus adeptos um certo

estado de espírito. O *pessedista* é menos culto, menos independente que o *udenista*. Não se pode permitir o luxo de estar *contra*. O PSD agrupa os homens menos seguros de si mesmos, os homens que nasceram com o Sr. Vargas e que a este devem sua ascensão social.

Como a UDN, e mais ainda que ela, o PSD é rural e se estende por todo o País, sendo, entretanto, um pouco mais forte no Centro e Sul que no Norte. Mas à semelhança da UDN, o PSD tem seus caracteres definidos não por elementos rurais que lhe dão a massa de seus votos, mas por seus dirigentes. Estes lhe dão um aspecto flutuante, uma aparência de não ter vontade definida: o PSD não é como a UDN, composta de homens rígidos e admirados; ele tem mais habilidade para aproveitar a situação. A UDN tem caráter mais definido, ou ela se dá a esse luxo, mas o PSD veio a se manter num grande número de lugares. A UDN é, em resumo, constituída de políticos amadores, de intelectuais ou industriais que em seus momentos de folga fazem política. Tem menos nobreza, mas talvez mais eficácia.

Entretanto, com seus sete anos de existência, o PSD e a UDN, de uma certa maneira, representam velhos partidos e estão em perda de impulso. Permanecem como os dois partidos mais importantes, mas já não são os únicos, ou quase, como em 1945; tiveram que abrir espaços a novos partidos mais dinâmicos e menos conservadores. Os dois partidos novos importantes são o PTB e o PSP. Sua estrutura é muito menos colegial que a dos dois precedentes. Não se sabe quem é o chefe do PSD, e o *Brigadeiro* é mais porta-estandarte da UDN que seu verdadeiro chefe. Ao contrário, o chefe do PTB é o Sr. Vargas e o do PSP é o Sr. Ademar de Barros. Na mesma condição encontra-se o Partido Trabalhista Nacional (PTN), do Sr. Hugo Borghi. Estes partidos são os partidos de um homem, de um chefe. Não existiriam sem este homem; os dirigentes fazem viver o partido pela popularidade que tem o chefe. Também são mais acentuadamente demagógicos que os anteriores. Exploram as qualidades passadas ou futuras que o povo brasileiro atribui a seu líder. Recrutam seu

eleitorado nas cidades, entre a massa dos pequenos comerciantes, empregados ou operários. Têm certo eleitorado rural resultante de determinadas situações pessoais, mas estas exceções não transformam a fisionomia geral destes agrupamentos políticos.

No entanto, o PTB se distingue nitidamente do PSP. O primeiro, partido do Sr. Vargas, encontra-se, ainda, bem ao lado do PSD. Num e noutro caso são homens que o Sr. Vargas escolheu: foram os que constituíram o PSD; foram os que eram talvez mais independentes; os que formaram o PTB foram os que permaneceram mais fiéis. Esta condição aplica-se aos dois partidos. Além disso, o PTB tende também para os corrilhos, os grupos; atravessou crises sucessivas, que a autoridade do chefe nem sempre impediu de rebentar. Enfim, o prestígio do Sr. Vargas ultrapassa amplamente o quadro do PTB e ele deve, para ser bem-sucedido, apoiar-se numa maioria que compreende o PSD. Sozinho, o PTB seria um partido de esquerda; os *slogans* o provam; seu eleitorado exige esta atitude. Mas o Sr. Vargas o aproxima constantemente do PSD, e assim o torna mais conservador.

O PSP não possui este caráter híbrido. Talvez seja porque o Sr. Ademar de Barros não foi ainda eleito Presidente da República, como ele tem fortes possibilidades de o ser em 1955. A necessidade de governar com uma maioria parlamentar forçá-lo-á, sem dúvida, então, a aproximar-se de outros partidos e a se afastar um pouco mais do PSP. Mas até o presente o PSP é Ademar e Ademar é o PSP. O Sr. Ademar de Barros, industrial que acumulou por seus esforços uma fortuna colossal, foi o personagem que teve mais sucesso entre todos aqueles que, como ele, tentaram tornar-se grandes na política. Por certo, o Sr. Vargas é maior do que ele no País, mas este é ainda de outra escola. Era já governador de um estado no tempo da *República Velha*. Tem mantido em sua carreira mais gosto pelos métodos parlamentares. O Sr. Ademar de Barros, como os Srs. Hugo Borghi e Euvaldo Lodi e muitos outros, é um conquistador ou um homem da Renascença. O Sr. Vargas é um proprietário de terras,

estes outros homens são industriais extremamente ricos, que utilizam recursos consideráveis a serviço da ambição política e de seu dinamismo.

Dois, entre eles, o Sr. Hugo Borghi e o Sr. Ademar de Barros, construíram especialmente para si próprios um partido. Mas foi o segundo, mais rico e mais perseverante, que teve mais sucesso.

O Sr. Ademar de Barros dirigiu o estado de São Paulo durante a ditadura, com o título de *interventor* e não de governador, demasiado democrático e que havia sido abandonado. O Sr. Vargas forçou-o, em seguida, a deixar este cargo, e ele permaneceu durante algum tempo afastado da política. Após a queda da ditadura, fundou um partido que teve sucesso suficiente no estado de São Paulo para lhe permitir ser eleito governador em 1947. O PSP se aliou a certo número de pequenos partidos que tinham expressão eleitoral no Nordeste ou no Centro, dando, assim, ao agrupamento, uma fisionomia relativamente nacional. Desde 1950, data em que findou seu governo (não podia mais ser reeleito, segundo o princípio brasileiro), oficialmente nada mais é que o presidente de seu partido, mas sua propaganda no País é intensa. Imediatamente ele abriu a campanha eleitoral de 1955, após ter dado seus votos ao Sr. Vargas, em 1950. Suas campanhas são de um tipo bastante esportivo: fez, por exemplo, cobrir de ridículo o exército e o governo federal quando, após a queda de um avião americano no Amazonas, sua coluna de reconhecimento chegou antes da oficial.

Esta espécie de propaganda é própria mesma do PSP. Está nitidamente orientada para o grandioso ou para o melodramático, e não para o ideológico, como acontece com o PTB e o Sr. Vargas.

O programa do partido é assaz banal, um pouco socialista, pois que fala de participação dos trabalhadores nos lucros, mas a ênfase não é de todo colocada, do ponto de vista prático, sobre este aspecto. O que visa o Sr. Ademar de Barros é atingir a imaginação através de expedientes, ao invés de desenvolver temas políticos. Parece ser bem-sucedido, porque sua popularidade cresce rapidamente.

Tal é, em traços rápidos, o esquema da vida política brasileira. Tais são os partidos políticos, vistos do Rio ou de uma grande cidade. Este aspecto dá aos grandes homens e aos comitês diretores papel importante. Mas esta situação não é possível, porque existe certa infra-estrutura eleitoral: ela é posta de lado nos meios dirigentes, mas se tem consciência dela. A vida dos partidos e a prática constitucional não são agora o que eram antes de 1930. Tudo se transformou. Mas a causa dessas transformações não está nos costumes políticos do Rio, mas, sobretudo, nas transformações da prática local. Também devemos estudar bastante esta organização eleitoral de base que constitui o assento das lutas na capital. É o que vamos tentar fazer tomando, por exemplo, o estado da Paraíba.





Tribunal Superior Eleitoral
Secretaria de Documentação e Informação
Coordenação de Comunicações
Serviço de Reprografia e Encadernações
Maio 1997