



Revista do TRE/RS

Ano V - Número 12 - Janeiro a Junho de 2001

Sobre Sistemas Eleitorais e Representação

Dr. Pio Giovani Dresch*

Ijuí, abril de 2001

Ao longo dos últimos anos, tem sido reiteradamente proposta a adoção de um sistema eleitoral com características majoritárias, normalmente apresentada como forma de ingresso do País na modernidade política, após já integrado ao mercado econômico global. A adoção do voto distrital ou a do chamado voto distrital misto, assim designado o que se espelha no modelo alemão, foi apreciada e rejeitada pelo constituinte de 1988 e depois, de forma indireta, no plebiscito para a escolha do sistema de governo, visto que os defensores do parlamentarismo a colocavam como indissoluvelmente ligada a este.

Mesmo assim, continua na pauta política e é objeto de várias propostas e estudos em andamento no Congresso Nacional, sendo significativo o fato de que, mesmo várias vezes rejeitada, volte sempre com redobrado vigor. Por isso, neste momento em que se discute reforma política, a mudança do sistema eleitoral é com certeza um dos pontos centrais que serão enfrentados.

Embora qualquer reforma do sistema eleitoral deva decorrer de processo legislativo, a matéria não deixou de ser objeto de preocupações também no Poder Judiciário. A questão foi posta, por exemplo, pelo Colégio de Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, que, em sua XIII Reunião, aprovou, em março de 1999, uma série de propostas tendentes a aperfeiçoar a legislação eleitoral e partidária¹.

Ao enfrentar a questão do sistema eleitoral, trouxe o documento, embora

sem apresentar as razões dessa defesa, nem especificar a natureza do sistema imaginado, visto que apenas o menciona na sua forma pura ou mista, a proposta de aprovação do voto distrital². Não foi esta a primeira manifestação vinda da Justiça Eleitoral pela adoção de um sistema eleitoral total ou parcialmente majoritário: o sistema distrital misto foi defendido pelo Ministro Carlos Velloso quando presidiu o TSE, tendo sido em sua gestão constituída a Comissão de Estudos para Reforma da Legislação Eleitoral, apelidada de “Comissão de Notáveis”, que, trabalhando sobre projeto do então Senador Fernando Henrique Cardoso, apresentou proposta em muito semelhante ao sistema eleitoral alemão³. Tal proposta foi encaminhada ao Congresso Nacional e apreciada pela Comissão de Reforma Político-Partidária do Senado Federal, na qual foi ouvido o Ministro, que continua, em reiteradas manifestações públicas, defendendo esta sua posição.

Como, contudo, qualquer alteração no sistema eleitoral terá consequências profundas na forma de representação política, motivo pelo qual não pode justificar-se exclusivamente por considerações de ordem técnico-operacional, por dizer respeito à forma de exercício e, principalmente, à profundidade da democracia, é importante que se considerem as consequências prováveis das propostas existentes no sistema partidário e na composição do parlamento ou, de forma mais abrangente, na nossa democracia.

I – Governabilidade ou representação

Além da sempre lembrada associação da adoção do sistema distrital com a adequação à modernidade, justificativa sedutora, que se afirma pela reiteração, muito antes do que pela consistência, outros argumentos aprego-

*Juiz de Direito e Juiz Eleitoral

am as vantagens desse sistema: diz-se que aproxima o eleitor de seu representante, que garante uma representação igualitária entre diferentes distritos⁴ e que é uma forma de diminuir a influência do poder econômico⁵ sobre o voto.

São argumentos de duvidosa validade: a proximidade física entre eleitor e eleito parece ser cada vez menos essencial no mundo da comunicação instantânea e da informática, e traz no mínimo, dada a nossa tradição política clientelística e o baixo nível de informação da maioria dos eleitores, o perigo da manipulação, tão comum neste país⁶, sem contar o fato de que servirá de argumento para o afrouxamento dos laços partidários, assim impedindo a constituição de partidos fortes⁷; a representação igualitária entre os distritos de amplitude geográfica reduzida pode levar à paroquialização da política; a influência que o poder econômico pode exercer numa eleição parece, à primeira vista, ser maior à medida em que se reduz o distrito eleitoral, porque pode incidir de maneira mais concentrada.

No plano teórico, a opção entre sistema majoritário e sistema proporcional foi tradicionalmente associada a uma maior prevalência do critério da governabilidade por aquele ou da ampliação da democracia por este. Veja-se, nesse sentido, o que diz o verbete "Sistemas eleitorais", do Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino⁸:

"A favor ou contra o sistema eleitoral majoritário, e, respectivamente, a favor ou contra o princípio proporcional, militam vários argumentos que constituíram, sobretudo no passado, motivo de vida (*sic*) polêmica. Esta deriva, em primeiro lugar, da diferente concepção que se tem da função principal de uma eleição. Assim, quem entende que a função primária das eleições é a de garan-

tir uma base sólida de apoio ao Governo, inclina-se preferentemente por um sistema majoritário. Quem, ao contrário, achar que o acordo sobre a gestão do poder deve seguir e não preceder as eleições, que devem ser, antes de tudo, um meio de expressão da vontade dos diversos grupos sociais, será levado a preferir a proporcional."

Resulta esta distinção basicamente da tendência ao pluripartidarismo entre os sistemas proporcionais e da tendência à redução do quadro partidário entre os sistemas majoritários, inclusive o da Alemanha, cujo sistema distrital misto é exemplo típico do chamado sistema de dois partidos e meio.

II – Os sistemas eleitorais

Para melhor compreender os prováveis efeitos da mudança do sistema eleitoral, é necessária uma breve análise dos modelos de sistema existentes, que podem ser classificados em majoritários, cuja forma mais consagrada é a do pluralismo uninominal, proporcionais e mistos. Veja-se a seguir no que consistem fundamentalmente os padrões desses sistemas.

1. O sistema do pluralismo uninominal

Correspondendo à idéia de "voto distrital puro", uma das alternativas constantes das "Sugestões Legislativas", o sistema do pluralismo uninominal consiste na divisão do território em tantos distritos quantos são as cadeiras legislativas, ocorrendo em cada distrito a eleição por voto majoritário de um representante para o parlamento. As eleições para o parlamento deixam assim de ser proporcionais, para se tornarem majoritárias, inclusive com a possibilidade de haver maior representação por partido com votação nacional inferior⁹.

Conseqüência desse sistema é a redução do sistema partidário, pelo

menos no que se refere à presença no parlamento, para dois partidos somente¹⁰, visto que, inexistindo representação proporcional, os partidos menores acabam por não ter qualquer possibilidade de eleger seus candidatos. Os próprios eleitores, que na maioria tendem a conferir um voto pragmático, destinado apenas a quem efetivamente tem possibilidades de se eleger, deixam assim de escolher, num espectro partidário mais amplo, aquele partido com o qual têm maior afinidade ideológica, para potencializar seu voto, dando o chamado voto útil para um dos partidos que efetivamente têm condições de eleger seu representante¹¹.

Para verificar o efeito concentrador do sistema, basta ver os países que o adotam, notadamente os anglo-saxônicos. Assim, nos Estados Unidos, há a divisão secular entre democratas e republicanos, e na Inglaterra, igual divisão entre conservadores e trabalhistas; esta última polarização apenas não é secular, embora o seja a representação partidária bipolar, porque, no início do Século XX, com a entrada em cena do forte movimento operário inglês, o Partido Trabalhista tomou o lugar do Partido Liberal, que assim se viu colocado à margem da disputa política efetiva¹².

Uma segunda consequência do sistema majoritário, decorrente da primeira, diz com o perfil dos partidos, que, buscando atingir a preferência de maior número de eleitores, deslocam-se ideologicamente para o centro. José Antônio Giusti Tavares lembra o modelo do mercado eleitoral, construído por Anthony Downs, que, comparando a relação partido-eleitor à relação existente entre empresa e consumidor, afirma que "os partidos formulam políticas para ganhar eleições em vez de ganharem eleições com o

objetivo de formularem políticas"¹³. Explica Tavares:

"Na curva de distribuição de preferências do eleitorado que caracteriza o bipartidarismo cada partido pode em princípio desprezar relativamente os eleitores situados além dele e em direção ao extremo no seu próprio lado do espectro, quer porque a densidade de frequência destes é muito pequena, valendo a pena trocar os seus votos pelos votos dos eleitores de centro, quer porque cada partido, situando-se entre os seus eleitores mais próximos do extremo e o partido adversário, sabe que de qualquer modo estes últimos preferirão votar nele do que no outro partido. Esta convicção decorre de que, segundo Downs, os eleitores tanto quanto os partidos não saltam normalmente de posição, no espectro ideológico, além do partido situado imediatamente ao seu lado, numa ou outra direção.

(...)

Se, entretanto, os partidos aproximarem-se demasiadamente do centro, terminarão identificando-se de tal modo que cada um perderá a sua identidade, crescendo perigosamente a indiferença dos eleitores em relação aos partidos.

Enfim, a lógica da competição pelo mercado político conduz os dois grandes partidos à convergência para o centro e, ao mesmo tempo, à diferenciação, pois, de um lado, sem um nível mínimo de identidade partidária diferenciada desaparecem o sentido e a motivação do voto, tornando-se impossível a ativação eleitoral periódica das massas e, de outro, o partido move-se centripetamente até o limite em que o custo em votos que perde na extremidade deixa de ser adequadamente compensado por ganhos em votos no centro.¹⁴

Assim, os partidos mantêm apenas vaga referência ideológica, que não ne-

cessariamente significa alteração radical da condução política da nação em decorrência da alternância no poder; no caso extremo dos Estados Unidos nem a este ponto se chega, visto que dificilmente se pode identificar em qualquer dos partidos parlamentares um afastamento do centro do espectro ideológico.

Registre-se, por fim, a existência de formas majoritárias extremas, diferentes do pluralismo uninominal, normalmente encontradas em países atrasados e com vocação autocrática. Entre elas, estão a eleição majoritária plurinominal, consistente na eleição de um número plural de representantes por um mesmo partido, ainda pelo sistema majoritário, do que decorre que todos os eleitos por este distrito pertencem ao mesmo partido; a eleição pelo voto plural, pelo qual cada eleitor tem tantos votos quantas são as cadeiras disponíveis; e o sistema de prêmio, em face do qual se premia com super-representação o partido que obteve maioria apenas relativa¹⁵.

2. Sistemas Proporcionais

Os sistemas proporcionais têm como característica assegurar aos diferentes partidos políticos uma representação proporcional ao número de votos obtidos. São inúmeras as fórmulas empregadas para assegurar a proporcionalidade, aproximando-se em maior ou menor medida de uma fiel correspondência entre a proporção de votos e a proporção de eleitos por cada partido. Podem diferenciar-se no que se refere ao colégio eleitoral, que em alguns países, como Holanda e Israel, corresponde à totalidade da nação, enquanto em outros resulta da divisão nacional, seja por Estados, como no Brasil, seja por outras unidades de fracionarização; na adoção do quociente eleitoral ou de séries de divisores, ou da combinação entre estes; e ainda

na adoção ou não de cláusulas de exclusão, em face das quais, não atingido certo requisito, normalmente um dado percentual de votos, fica o partido alijado da representação parlamentar.

Distinguem-se os sistemas fundados em fórmulas de quociente eleitoral dos fundados em séries de divisores pelo fato de que naqueles o número de representantes eleitos por cada partido é desde logo calculado pelo número de vezes que atingiu o quociente eleitoral, apenas necessitando de fórmula particular para a distribuição das cadeiras remanescentes, e estes últimos estabelecem, sem a apuração de um quociente, uma série de divisores, em face dos quais todas as cadeiras legislativas são distribuídas.

Diversos são os resultados das fórmulas, no que se refere à obtenção de uma maior proporcionalidade; pode-se todavia ter como certo, primeiro, que a proporcionalidade rigorosa não existe, embora seja maior em distritos de maior magnitude¹⁶, segundo, que em todos os sistemas os desvios de proporcionalidade acabam por beneficiar os maiores partidos¹⁷ e, terceiro, que os sistemas que adotam séries de divisores costumam apresentar resultado mais próximo da proporcionalidade rigorosa do que os que adotam fórmulas de quociente eleitoral¹⁸.

O sistema brasileiro, disciplinado pelo art. 106 e seguintes do Código Eleitoral, consiste na apuração do quociente eleitoral pela divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras a serem preenchidas; os partidos ou coligações que não atingem o quociente eleitoral são automaticamente excluídos da disputa¹⁹ e os que o atingem asseguram tantas vagas quantas vezes tenham atingido o quociente; as vagas restantes são obtidas pela divi-

são do número total de votos de cada partido ou coligação pelo número imediatamente superior ao das cadeiras já asseguradas, sendo distribuídas aos partidos que obtiverem os resultados mais elevados.

Assinale-se, em relação ao princípio proporcional, que, quando reduzidos os distritos eleitorais, situações em que costuma ser muito grande a desproporção entre o percentual de votos obtidos e o percentual de cadeiras ocupadas, o efeito disso decorrente acaba por ser semelhante ao dos sistemas majoritários. Por isso, acaso se operasse no Brasil uma mudança em que, mantido o voto proporcional, fosse dividido cada Estado em diferentes distritos eleitorais, havendo portanto um aumento do número de distritos, com a redução de sua magnitude, o resultado disso seria próximo ao dos sistemas majoritários.

Segundo Tavares, em distritos eleitorais em que se elegem quinze ou mais representantes, os resultados serão bastante próximos da mais rigorosa proporcionalidade; já onde se elegem cinco representantes ou menos, mesmo as fórmulas eleitorais mais precisas produzirão resultados eleitorais majoritários ou muito próximos de um sistema de dois partidos²⁰. Por esclarecedora, cabe reproduzir transcrição por ele feita de afirmação de Nohlen:

“Nas circunscrições maiores pode-se estabelecer uma relação quase proporcional entre os votos e as cadeiras legislativas: quanto menor se torna a circunscrição, menor é a medida da proporcionalidade na relação entre os percentuais de votos e as cadeiras legislativas dos partidos. Finalmente, ao longo desse processo de redução do número de deputados que se deve eleger numa circunscrição, atinge-se uma

barreira abaixo da qual a desproporção entre votos e cadeiras é tão grande que, em virtude de um efeito invertido, o sistema começa a corresponder-se com a outra concepção da representação. A eleição nas circunscrições tetranominais, trinominais, binominais e uninominais é uma eleição majoritária. Uma redução do tamanho das circunscrições (...) também pode conduzir a uma transformação do sistema eleitoral. (...) A eleição em circunscrições pequenas é uma eleição majoritária, qualquer que seja a pauta decisória que se tenha empregado.” (Nohlen, 1986, pp. 96, 97 e 307)²¹

A adoção do sistema proporcional só permite, portanto, sejam potencializadas suas características se nas circunscrições eleitorais for eleito um número de representantes que não seja muito reduzido.

3. O voto distrital misto, ou sistema alemão

Embora existam outras fórmulas em que é buscada a combinação entre os sistemas majoritário e proporcional, o sistema alemão é o mais conhecido, sendo normalmente tomado como referência por quem pretende a adoção do chamado voto distrital misto.

Por esse sistema, cada eleitor dispõe de dois votos, destinando-se o primeiro à eleição do deputado eleito dentro do distrito, em votação majoritária de um único turno, permitida portanto a eleição com maioria relativa. Metade dos 656 deputados do parlamento alemão são eleitos por essa sistemática, em 328 circunscrições uninominais. O segundo voto destina-se à eleição proporcional, devendo ser dado a uma das listas partidárias apresentadas. É este segundo voto que determina a proporção de cadeiras que serão atribuídas a cada partido no parlamento, estabelecida a

proporcionalidade em nível nacional, em cálculo de simples regra de três, decorrente da multiplicação do número de votos atribuídos ao partido em nível nacional pelo total de cadeiras do parlamento e pela divisão do resultado sobre o número de votos atribuídos à totalidade dos partidos. As últimas cadeiras são preenchidas pelas maiores sobras. Se eventualmente algum partido tiver obtido na votação majoritária mais cadeiras do que as que lhe caberiam pela votação proporcional, manterá essas cadeiras excedentes, que serão acrescidas às 656 cadeiras permanentes do parlamento. Perderá as vagas obtidas aquele partido que não tiver obtido pelo menos três cadeiras com o primeiro voto ou 5% dos votos nacionais pelo segundo voto.

A proporcionalidade se estabelece, portanto, e embora haja listas estaduais, em face do colégio eleitoral nacional, ocorrendo por isso, entre os partidos que obtêm representação, uma proporcionalidade muito próxima dos votos obtidos. Pela observância de uma proporcionalidade quase rigorosa, esse sistema se distingue do brasileiro, porque aqui, medida a proporcionalidade por Estados, e atribuído a eles peso que não corresponde fielmente ao número de eleitores, ou mesmo habitantes, de cada um, a proporcionalidade é muito distorcida. É interessante que se faça esta observação, porque não costuma este aspecto, essencial ao sistema alemão, ser lembrado – e aparentemente não é mesmo proposto – por quem defende a adoção desse sistema, provavelmente por se pretender excluir justamente essa sua característica mais positiva²².

Contudo, mesmo conferindo aos partidos uma proporcionalidade que se aproxima da absoluta – as distorções ocorrem principalmente em face das

cadeiras excedentes, que são de qualquer maneira poucas, e da exclusão dos partidos que não lograram atingir três deputados distritais ou 5% dos votos nacionais – produz o sistema alemão efeitos próximos dos sistemas majoritários, com a redução do número de partidos, identificando-se a representação na fórmula dos dois partidos e meio, que consiste na existência de dois grandes partidos nacionais e um número reduzido de pequenos partidos²³.

"O processo majoritário é *dominante* (1) porque, no sistema eleitoral alemão, todos os partidos que obtêm a pluralidade em um só turno nos distritos uninominais são considerados imediatamente eleitos, enquanto os candidatos que integram a lista partidária estadual vitoriosa serão eleitos apenas *residualmente*, à medida em que ocuparem, segundo a ordem da lista, as cadeiras que ainda couberem ao partido no Estado; (2) porque os partidos eleitos proporcionalmente, pelas listas partidárias estaduais, comportam-se como se tivessem sido eleitos pelo distrito com o qual pretendem estreitar vínculos; e, enfim, (3) porque em regra o eleitor decide o seu voto proporcional segundo a lógica dual, bipolar, do voto majoritário, e por referência ao cenário distrital, reforçando-se a bipolaridade em virtude da mobilização plebiscitária que converte a eleição do Bundestag na eleição virtual, entre dois estadistas proeminentes, do chanceler.²⁴"

Assim, sendo em um único turno a eleição majoritária, o eleitor é impelido a dar o voto a um dos grandes partidos, mesmo que tenha preferência por outro, porque, inexistindo a possibilidade de num primeiro turno votar pelo partido de sua preferência e apenas em segundo turno dar um voto pragmático, a fidelidade partidária resultará no des-

perdício do voto. Veja-se, portanto, no que especificamente aqui interessa, que o primeiro voto, majoritário, estimula a bipolarização, influenciando para que o eleitor, ao conferir o segundo voto, pelo qual se apurará a proporcionalidade, o faça também para aquele partido em quem primeiro votou, tendência esta que fica ainda mais fortalecida porque o eleitor vota também pensando no chanceler que, ao final do episódio eleitoral, emergirá como consequência da maioria obtida por um dos partidos.

III – A mudança operada pela Itália

Em 1993, foi adotado pela Itália, em substituição ao sistema proporcional até então vigente, um sistema misto, pelo qual 75% das cadeiras são preenchidas em circunscrições uninominais em turno único e 25% das cadeiras são preenchidas proporcionalmente em face do voto nas listas partidárias, sendo de 4% a cláusula de exclusão²⁵.

Embora se trate de experiência relativamente recente, assim não consolidada – não se pode esquecer que os efeitos dos sistemas eleitorais se fazem sentir após várias eleições – a adoção de tal sistema teve resultado distinto da esperada redução do leque partidário e sua concentração no centro do espectro político: houve, nas eleições de 1994, um aumento no número de partidos e, aparentemente contrariando a teoria, grandes partidos nacionais foram sub-representados, sendo super-representados pequenos partidos²⁶.

Reduzido o número de cadeiras a serem preenchidas proporcionalmente, de forma mais clara se caracterizou aí o divórcio entre número de votos e representação. A democracia-cristã, debilitada pelo escândalo decorrente da corrupção em que haviam se envolvido seus principais dirigentes, teve nacionalmente reduzida sua votação, obten-

do apenas sete das 475 cadeiras distritais, embora, por ter obtido ainda expressiva votação na sua lista, tenha conseguido eleger 70 deputados do total de 158 dos proporcionalmente eleitos. A Liga Norte, por sua vez, obteve 13 cadeiras a mais que a Aliança Nacional, mesmo totalizando dois milhões de votos a menos que esta²⁷. Ocorreu isso porque a Liga Norte obteve uma votação densa, embora concentrada, assim atingindo uma representação desproporcionalmente elevada em relação aos votos nacionalmente obtidos²⁸.

Há, por isso, observar algumas características peculiares a essa circunstância: a sub-representação de um grande partido nacional ocorreu em detrimento não de um pequeno partido nacional, mas de um partido regional, com densidade eleitoral localizada; da mesma forma, o aumento do número de partidos decorreu igualmente da entrada em cena desses atores com expressão localizada, e não da criação de partidos nacionais; além disso, o aumento do número de partidos se deu num quadro de crise do sistema partidário que vigorava desde o final da 2ª Guerra Mundial, com a derrocada de partidos tradicionais, não sendo o curto tempo decorrido suficiente para consolidar o novo quadro partidário.

De qualquer maneira, em alguns aspectos os resultados foram efetivamente muito diferentes do que os normalmente esperados: enquanto o centro ficou sub-representado, as coligações situadas à sua esquerda e à sua direita tiveram maior representação. Além disso, o fortalecimento de partidos regionais com ideário racista coloca em xeque o entendimento de que o reforço do voto majoritário tem por consequência aumentar a estabilidade política e melhorar as condições de

governabilidade; aparentemente, o efeito pode ser o contrário em países em que há disparidades regionais, traduzíveis em demandas específicas. Nessas condições, tende o voto majoritário a superdimensionar quem, embora com votação insignificante em nível nacional, tem densidade eleitoral local suficiente para eleger, pelo sistema majoritário e por maioria simples, visto que realizada a eleição em um turno, número desproporcionalmente grande de representantes parlamentares.

A experiência italiana desmente portanto as propaladas virtudes do chamado sistema distrital misto: se o exemplo alemão, mantendo uma proporcionalidade quase rigorosa em nível nacional, opera todavia de tal forma que são fortalecidos os grandes partidos de centro, o que ocorreu na primeira eleição realizada sob sistema semelhante adotado pela Itália foi uma quebra da proporcionalidade, que beneficiou, principalmente, à direita, partidos que se afastam do centro e ou estimulam as rivalidades regionais. Assim, embora sacrificada a proporcionalidade, não houve ganhos para a governabilidade.

IV – Sistema eleitoral, proporcionalidade e partidos

Não existe, por certo, relação mecânica entre sistema eleitoral e sistema partidário, visto que há variantes que decorrem da tradição e da cultura política da nação, do nível de formação política de seus cidadãos, das ideologias que nele lograram se formar, do tempo de introdução do sistema eleitoral adotado, bem como de sua estrutura social e econômica.

Contudo, parece inegável que há uma clara relação entre o sistema eleitoral adotado, o comportamento dos eleitores, e o sistema partidário, seja no que se refere ao número, seja ao

perfil dos partidos, sem falar na maior ou menor proximidade entre proporção de votos e proporção de eleitos.

Por isso, a opção por determinado sistema eleitoral não é aleatória, guardando necessariamente relação com um projeto de representação política, que suponha bipartidarismo (ou, em sistemas de voto majoritário extremado, unipartidarismo) ou pluripartidarismo, partidos com perfil ideológico amplo e difuso ou partidos bem definidos ideologicamente, representação rigorosamente proporcional ou representação sem relação necessária com o número de votos de cada partido; mais do que isso, e provavelmente acima disso tudo, dá-se a opção em face da expectativa de favorecimento de algum ou alguns partidos em detrimento dos demais.

Para ficar mais clara a conclusão, veja-se como a questão é posta por Tavares:

"Possui um caráter eminentemente estratégico a interação entre (1) a concepção do sistema eleitoral – incluídos (a) a *fórmula eleitoral*, que converte, para cada um dos partidos, certo número de votos em certo número de representantes parlamentares, (b) a distribuição do eleitorado em distritos, (c) magnitude distrital média, (d) o boletim de voto e (e) o procedimento da votação –, (2) a definição, pelos partidos, dos nomes e freqüentemente do número de candidatos, e (3) a decisão do voto pelos eleitores.

Ao instituírem o sistema eleitoral, os legisladores partem da expectativa antecipatória acerca das expectativas segundo as quais decidirão os partidos, ao definirem os nomes e o número de seus candidatos, e os eleitores, ao definirem os votos.

Por sua vez, cada partido define as candidaturas segundo a avaliação ante-

cupada que faz acerca dos efeitos do sistema eleitoral quanto à conversão dos votos partidários em representantes parlamentares partidários e acerca da decisão que o eleitor tomará tendo em vista os sistemas partidário e eleitoral.

Enfim, a decisão dos eleitores é modelada pela convicção, por parte de cada um deles, de que seu voto individual não produz efeitos abstrata e solitariamente, mas efeitos compósitos, isto é, resultados da combinação, racionalmente predictível, entre o próprio voto, o voto, e a abstenção, dos demais eleitores, e a clivagem e o alinhamento dos partidos, sob os constrangimentos do sistema eleitoral.²⁹

É por este prisma que devem ser avaliados o sistema eleitoral atualmente vigente no Brasil e as alternativas que lhe são postas, devendo ficar claro, portanto, que o sistema a ser adotado trará profundas conseqüências políticas, pelo que não poderá ser aprovado senão em decorrência de uma igualmente profunda discussão, nem ser vista qualquer alteração legislativa como mera medida de aperfeiçoamento técnico.

V – Governabilidade e representação

Como visto, a adoção de um sistema eleitoral majoritário tem como conseqüências prováveis a redução do número de partidos com expressão parlamentar, com grandes probabilidades de redução do quadro partidário para apenas dois partidos ou mesmo, numa situação extremada, para um quadro de partido único ou de um partido dominante, sem possibilidade de alternância no poder. Nessas condições, tendem os partidos a assumir um perfil ideológico amplo, próximo ao centro. Mais do que isso, é possível prever que as disputas eleitorais em grande medida serão conduzidas por uma pauta local, em detrimento da discussão acerca dos

problemas nacionais³⁰ e que, em termos de representação, não estará assegurada a existência de bancadas proporcionais ao número de votos obtidos por cada partido.

Num sistema misto espelhado no modelo alemão, haverá maiores condições de ser assegurada a representação proporcional³¹, mantida porém a tendência à oligopolização partidária, pela preponderância do voto distrital e sua força indutiva em relação ao segundo voto, disso decorrendo grandes possibilidades de ocorrer igualmente uma radical redução do número de partidos. Tal tendência poderá ser reforçada se, como lá vigora e aqui muitos defendem, vier a ser adotada uma cláusula de exclusão elevada, como a que retira a possibilidade de expressão parlamentar dos partidos que não obtêm 5% dos votos nacionais³².

A possibilidade, em qualquer dessas hipóteses, de se manter um número de partidos mais elevado do que o dos modelos bipartidários ou dos dois partidos e meio guarda provavelmente maior relação com a constituição de partidos regionais com forte densidade eleitoral na área de implantação do que com a sobrevivência de partidos médios de abrangência nacional, que correrão o risco de ser tragados pela lógica majoritária bipolarizadora. Com efeito, não parece ser desprezível a possibilidade de, considerado o quadro partidário hoje existente, se consolidarem bipolarizações estaduais. Nessas condições, dada a atual inserção desses partidos, e apenas como exemplo, não é improvável fique assegurado um dos pólos ao PFL na maior parte dos Estados do Norte e Nordeste e um ao PT em grande parte dos Estados do Sudeste e do Sul, mas fique, ao reverso, o PFL virtualmente alijado da disputa em

Estados do Sudeste-Sul, ocorrendo o mesmo com o PT no Norte-Nordeste.

Por outro lado, o exemplo italiano, acima descrito, depõe contra a tese de que da adoção de um sistema majoritário ou misto decorra o aumento da governabilidade e o fortalecimento dos partidos. Com efeito, a emergência de partidos regionais, com ideários que se voltam mesmo contra a unidade nacional, possibilidade que não pode ser descartada para o nosso país, por certo introduz um germe de instabilidade política que reduz as possibilidades de governar, não parecendo além disso ser um modelo ideal de sistema partidário, que supõe partidos nacionais, com clara identidade ideológica, capaz de cobrir o espectro ideológico e as demandas existentes na sociedade.

É interessante, além disso, observar que a proposta de adoção do voto distrital, presente na idéia de modernização do sistema eleitoral, vem sempre acompanhada de um discurso em que o objetivo alegado é a construção de um sistema de partidos ideologicamente bem definidos, que efetivamente mereçam a designação de partidos. Tal proposta, contudo, nem garante esse resultado, porquanto a redução do quadro partidário tende, pelo contrário, a fazer com que os partidos optem por menor consistência ideológica com vista a obter maior número de votos, nem leva em consideração defeitos bastante sérios dos sistemas eleitoral e partidário de nosso país, como a votação em candidatos individuais ao invés da votação em lista partidária³³ e a inexistência do instituto da fidelidade partidária, que bem mereceu a sugestão de modificação legislativa pelo Colégio de Presidentes de TREs. Estas duas peculiaridades influem de forma decisiva na inibição do fortalecimento dos partidos.

Por outro lado, em vindo a ter como resultado a constituição de dois grandes partidos que se aproximassem ideologicamente do centro, e que, dominando o cenário político, se alternassem como governo, um sistema eleitoral majoritário ou misto poderia ter um efeito institucional imediato de aumentar a governabilidade, trazendo consigo todavia um perigoso efeito colateral: ao negar acesso ao parlamento a uma larga gama de concepções ideológicas e interesses políticos que se afastam do centro e que não estariam representados, ou pelo menos não adequadamente representados, pelos partidos com expressão parlamentar, permaneceriam elas latentes na sociedade, buscando outras formas de expressão e representação, com a possível perda de legitimidade do parlamento, ou adotando práticas que pudessem colocar em risco a normalidade institucional, ou ainda, em sentido reverso, reduzindo-se a uma igualmente perigosa e indesejada apatia³⁴.

Esta preocupação mantém sua pertinência nos tempos atuais, visto que, se, por um lado, a derrocada do chamado socialismo real não acabou com a polarização direita-esquerda nos moldes em que se construiu na sociedade industrial, na chamada sociedade pós-industrial têm-se multiplicado interesses e demandas, sendo introduzidas na pauta política questões relativas a etnias, minorias, meio-ambiente e outras, que buscam uma expressão política normalmente não acolhida em partidos dominantes com perfil de centro. Mais pertinente ainda é a questão em nosso país, que por sucessivos anos figura em listas de organizações internacionais como campeão mundial da desigualdade de renda, e que mantém por isso irresolvida

na pauta política a dramática questão da miséria e da exclusão social.

Independentemente disso, o simplismo da alternativa de otimizar a governabilidade em detrimento da participação guarda um indisfarçável caráter elitista e autoritário, porquanto, identificando como disfuncionais ao sistema todos aqueles interesses que se afastam do centro do espectro político, busca negar-lhes expressão institucional.

Se os sistemas políticos são complexos, inexistindo um modelo perfeito de democracia, e se esta pode ser medida gradualmente, considerados para isso vários critérios políticos, econômicos e sociais³⁵, parece não haver dúvida de que é mais democrático um sistema eleitoral e partidário que viabilize a existência com possibilidade de representação parlamentar de um número de partidos suficientemente grande para representar da forma mais ampla possível o espectro ideológico existente na sociedade e cuja representação parlamentar se aproxime o máximo possível da mais rigorosa proporcionalidade. Esse sistema, como visto, não pode ser majoritário, seja na sua forma pura, seja na mista, cabendo sim aperfeiçoar o sistema eleitoral e o sistema partidário já existentes no Brasil, para permitir que partidos fortes, que representem efetivamente a sociedade, tenham a expressão parlamentar que corresponda à sua efetiva densidade eleitoral.

VI – Um precedente histórico

Já foi acima exposto que qualquer proposição envolvendo alterações no sistema eleitoral visa sempre a um determinado resultado, que corresponda a um modelo institucional desejado ou, de forma mais pragmática, a favorecer um grupo social ou partido político, que com isso poderá se fortalecer e mais

facilmente manter ou conquistar o poder político.

A questão se colocou de forma clara quando, no início dos anos oitenta, pela Emenda Constitucional nº 22/82, foi introduzido o voto distrital para a eleição de parte dos deputados federais e estaduais³⁶. A mudança acabou por não ser posta em prática, porque nunca regulamentada; depois, a Constituição de 1988 voltou a optar por um sistema puramente proporcional.

Interessante é lembrar-se o contexto em que ocorreu a malograda tentativa de introduzir no nosso ordenamento jurídico esta alteração no sistema eleitoral. Vivíamos então tempos em que, em sucessivas eleições, se reduzia o fôlego do partido que sustentava a ditadura. Disso decorria, em reação, o surgimento de criações espúrias, como os senadores biônicos, a Lei Falcão e o voto vinculado, entre outras tentativas de manter o regime³⁷.

Subordinada a entrada em vigor da novidade à sua regulamentação, não tardou então o Governo a apresentar projeto de lei que introduzia o voto distrital, prevendo a eleição de até dois terços dos deputados por esta sistemática. Mais do que isso, ao contrário do sistema alemão, hoje preferido pela maior parte dos defensores da adoção de novo sistema eleitoral, conferia a proposta um único voto ao eleitor, de modo que mesmo a representação proporcional derivava da soma dos votos destinados à eleição majoritária.

A consequência evidente de tal mecanismo seria reduzir a representação proporcional a um arremedo, porquanto levaria o eleitor a conferir seu voto conforme a lógica majoritária, com forte incidência do chamado "voto útil", e, mais do que isso, impediria mesmo o voto naqueles parti-

dos que não tivessem candidato em determinado distrito.

Proposta semelhante, constante do Projeto Afonso Arinos para a Constituição de 1988, mereceu de David Fleischer a seguinte observação, quando a analisou como uma das alternativas de calcular a proporcionalidade na eleição pelo sistema misto:

"*Vincular a parte proporcional à parte distrital*, como queria o projeto Afonso Arinos. Nesse caso o eleitor teria apenas *um voto* na eleição proporcional. Para o cálculo da parte "proporcional", ao nível de cada estado, se somariam os totais de votos recebidos pelos demais partidos nos distritos, para então proceder os cálculos para o rateio das cadeiras proporcionais, e os eleitos pela cota que caberia a cada partido sairiam das *listas fechadas* confeccionadas previamente por cada partido.

Na prática, esta fórmula *distritalizará a parte proporcional da eleição*, nos mesmos moldes como fez o Projeto do Voto Distrital Misto, enviado ao Congresso Nacional pelo então presidente Figueiredo, de março de 1983, na tentativa de regulamentar o disposto na Emenda Constitucional nº 22.

Esta fórmula *restringirá a liberdade de escolha* do eleitor, se no seu distrito nem todos os partidos conseguissem apresentar candidatos/chapas. Em 1990, isso foi uma realidade, pois muitos dos pequenos partidos sequer tinham diretórios organizados na maioria dos municípios, em quase todos os estados.

Outro problema é que *fatores locais* muitas vezes induzem a votação do distrito. Se o eleitor pudesse fazer uso de um segundo voto para as listas partidárias proporcionais (como se faz na Alemanha), os pequenos partidos teriam maiores chances.³⁸

Naquele momento, foi forte a reação da sociedade a esta tentativa de, no plano institucional, promover alterações que permitissem ao partido dominante a manutenção da maioria parlamentar, como forma de preservação de um regime que se esvaía. Raymundo Faoro, em trabalho que apresentou no Foro Nacional sobre o Voto Distrital, promovido pelo Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul em 1983, sob título "O sistema eleitoral: visão histórico-social", disse, dos que chamou de "importadores de mecanismos de voto":

"...deve-se lembrar que, nesse campo, não há cordeiros. Nele convivem e se tocam, com suas delicadas e astutas patas, as melhores raposas de nossa fauna política. O combate, no terreno em que estamos, trava-se entre adultos, sob a bandeira em cujo centro está inscrito o princípio que só há vergonha em perder eleições, nunca em fraudá-las.³⁹"

Vendo sob esta ótica a Emenda Constitucional nº 22/82, Faoro levantou então algumas hipóteses:

"Será lícito admitir que uma reforma, promovida por um partido no poder, com a hegemonia do poder legislativo e, ao tempo, também constituinte, fosse feita para manter e consolidar a situação. Como lembramos no início, o meridiano eleitoral está despovoado de ingênuos. As hipóteses são muitas: 1) a que se colhe em Duverger, segundo a qual o escrutínio majoritário de um só turno (estabelecido no projeto, na parte majoritária) tende ao dualismo dos partidos; 2) o reforço da maioria, convertida em maioria política e não matemática; 3) o insulamento dos votos urbanos, em regra hostis ao governo; 4) o traçado dos distritos, operação que, embora confiada à Justiça Eleitoral, faria o pêndulo se inclinar fatalmente para uma redistribuição de cadeiras com o

seccionamento do território urbano, de acordo com as classes sociais.⁴⁰

Em texto da mesma época, Olavo Brasil de Lima Júnior e Sérgio Henrique Abranches, manifestaram a mesma preocupação, ilustrando-a com exemplos históricos:

"É preciso atentar, ainda, que o exercício da política não é sempre ético. Política é interesse e, em determinados momentos, instrumentos em princípio associados ao ato democrático da representação podem tornar-se meros instrumentos de governo, prontos ao uso nem sempre ético ou democrático. É esta transformação de instrumentos originariamente concebidos para defender a sociedade do arbítrio do Estado em mecanismos de intervenção do Estado na sociedade que no Brasil vem sendo chamada de casuísmo. Mas o casuísmo não é um produto exclusivamente nacional, nem necessariamente produto de regimes nitidamente autoritários. Há exemplos históricos recentes em que mudanças no regime eleitoral de países democráticos constituíram-se em patente exercício do casuísmo, fazendo da reforma eleitoral um instrumento de governo, cuja aplicação teve nítidas consequências de natureza política e partidária, atendendo não ao interesse *público* de que o governo é guardião, mas ao interesse partidário, que só pode ser atendido competitivamente, no quadro de uma democracia.

A reforma eleitoral introduzida por Adenauer na Alemanha, em 1953, modificou o regime eleitoral aprovado na época da ocupação aliada, alterando dois pontos aparentemente de importância secundária: em primeiro lugar, expandiu-se o escopo do critério majoritário-distrital, com o qual se passou a preencher 50% das cadeiras do Parlamento, ao invés dos 40% anteriores; em segun-

do lugar, o requisito de votação mínima – 10% – para que os partidos tivessem representação, e que até então prevalecia apenas a nível dos *länder*, passou a ser nacional, tornando-se exigência muito mais rigorosa. Os efeitos desta mudança não foram pequenos, porém: a consequência imediata foi a anulação dos partidos regionais no *Bundestag* e o virtual aniquilamento da representação parlamentar do Partido Comunista, cujo resultado final consistiu na criação da bipolaridade até hoje prevalecente entre a União Cristã Democrática – CDU e o Partido Social Democrata – SPD.

A reforma francesa, no início da V República, é mais significativa ainda. A França possuía, desde 1919, um regime eleitoral misto. Após a 2ª Guerra Mundial, passou para um regime puramente proporcional que vigorou durante toda a IV República, período no qual a representação parlamentar dos três principais partidos de esquerda estava próxima dos 55% (57,5% em 1946, 49,3% em 1951 e 56,3% em 1956). Em 1958, De Gaulle introduziu o sistema majoritário, com distritos uninominais e dois turnos, cujos efeitos foram fortemente visíveis sobre a representação parlamentar da esquerda, que caiu para 16,6% nas eleições desse ano. Esta queda não se deveu apenas a mudanças na preferência do eleitorado. Em primeiro lugar, a queda da votação da esquerda entre 1956 e 1958 não foi tão acentuada – foi de 8%: de 46,3% em 56 para 42,3% em 58 – e parte dela se deveu ao distritamento. Portanto, a flagrante injustiça distributiva contra os partidos de esquerda deve ser inteiramente atribuída aos efeitos do regime eleitoral implantado. Por outro lado, o patente favorecimento ao partido gaulista deve ser atribuído, também, ao novo critério distributivo, pois, enquanto a votação do partido crescia de 4,0% para 20,5% entre 1956 e 1958, a

representação parlamentar aumentava de 2,9% para 42,6%. Isto é, o voto gaulista cresceu em torno de 38%, enquanto sua representação parlamentar cresceu de 108%.^{41"}

Nesse texto, após denunciarem que na defesa do voto majoritário havia "uma nítida influência de um liberalismo exacerbadamente individualista sobre o entendimento da representação eleitoral"⁴² e que, embora o debate "implica(ss)e decisões de natureza ética e política", havia uma "tentativa de transformá-lo em uma questão técnica, voltada para a maior simplicidade e eficiência do sistema eleitoral"⁴³, os autores afirmaram o conteúdo mais democrático do sistema proporcional:

"É evidente que, do ponto de vista do regime político, ambas as formas de representação podem ser democráticas. Nestes regimes, as regras gerais de relacionamento político, entre as quais aquelas que regem as eleições, mantêm-se dentro dos limites mínimos de direitos políticos que caracterizam uma ordem democrática. Há, entretanto, como se apontou no início, diferenças marcantes entre elas do ponto de vista da justiça distributiva e, sob esta ótica, a representação proporcional está em posição mais vantajosa.

Isto porque o efeito de discriminação do voto proporcional é menor, permitindo em contextos de maior heterogeneidade e complexidade social a representação mais igualitária das forças sociais em presença. Um padrão de representação mais diferenciado requer a negociação permanente das divergências manifestas na própria direção política da sociedade, evitando, quando são eficazes os mecanismos de negociação e efetiva ação parlamentar, a polarização e a radicalização, de efeito devastador sobre a ordem política.^{44"}

Por certo, as críticas então feitas não podem ser hoje repetidas, pelo menos não no mesmo tom, mesmo porque as propostas que se encontram em estudo no Congresso Nacional terão efeitos muito menos significativos que os renunciados em 1983, e dificilmente se poderá, como naquela época, identificar na proposta de mudança da sistemática eleitoral a tentativa de um dado partido ou de um regime de se perpetuar no poder.

Contudo, servem de advertência a quem considera possa a questão ser reduzida a um plano técnico-operacional, parecendo, de qualquer maneira, certo que se objetiva, com a proposta de alteração do sistema eleitoral, sensível redução no número de partidos representados no Congresso, o que é inclusive utilizado como argumento por quem sustenta a proposta, bem como, e mais uma vez, sejam beneficiados partidos de caráter mais conservador.

VII – Reformas na legislação

O modelo eleitoral brasileiro apresenta muitas características que o tornam singular, e várias delas não são propriamente positivas, merecendo ser revistas. Não obstante, com a ênfase que é dada à discussão sobre o chamado voto distrital misto, corre-se o risco de cair numa tentação reducionista, pela qual se negligencia a abordagem crítica da nossa legislação eleitoral e suas mazelas e das alternativas que podem ser buscadas.

Por isso, é conveniente sejam aqui abordados alguns pontos essenciais ao aprimoramento da nossa legislação eleitoral, alguns dos quais foram mesmo enfrentados pelo Colégio de Presidentes dos TREs⁴⁵, e que em grande medida são objeto de propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional⁴⁶. Discutindo-se aqui especificamente o

sistema eleitoral propriamente dito, serão considerados apenas aspectos que envolvam a forma de atribuição do voto e a sistemática de distribuição das cadeiras. Assim, serão negligenciados pontos igualmente importantes, como o instituto da fidelidade partidária, essencial para a constituição de um sistema partidário forte, e a instigante discussão acerca da obrigatoriedade ou facultatividade do voto.

1. Voto uninominal ou voto em lista

Um primeiro ponto em que a lei brasileira pede mudanças diz com a forma de atribuição do voto, pela qual o eleitor escolhe apenas um candidato das listas apresentadas pelos partidos, numa singular combinação de voto uninominal, próprio dos sistemas majoritários, com um sistema proporcional. Com a sistemática de listas abertas, é dada ênfase, assim como ocorre também nas eleições pelo sistema majoritário, ao vínculo direto entre o eleitor e seu representante eleito, do que freqüentemente decorre, por parte de quem trai o compromisso partidário, o uso do argumento, que de resto, por ser secreto o voto, não pode ser provado, de que o faz em respeito aos seus eleitores.

Essa forma de eleição permite efetivamente, ainda que sem amparo na lei⁴⁷, que o parlamentar considere que o mandato lhe pertence, e não ao partido pelo qual se elegeu. Este entendimento ganha força no decorrer do processo eleitoral, em que fica claro que, além do esforço partidário pela obtenção do máximo de cadeiras, há, muitas vezes com maior intensidade, a competição intrapartidária por maior votação, única forma de eleição do candidato.

Nesse ponto, chega a ser de tal maneira privilegiada a competição individual, que as sucessivas leis eleitorais têm

mantido a possibilidade de os partidos apresentarem listas com número de candidatos superior ao de cadeiras em disputa, dispositivo pelo qual, mesmo que um único partido conquiste todas as cadeiras, muitos de seus candidatos terão sido derrotados, e não obterão mandato, por terem obtido votação inferior a seus companheiros de chapa⁴⁸.

Há, é certo, dificuldades para a efetivação de alterações na sistemática vigente, não só porque muitos políticos dela se beneficiam, como igualmente porque se trata de mecanismo já arraigado na cultura política nacional, visto que existente desde 1935. Poucas são, de qualquer maneira, as objeções sérias à mudança, apontando a crítica mais comum o risco de que, retirando-se do eleitor a atribuição de dizer qual será a composição do parlamento, se fortalecerá sobremaneira a burocracia partidária.

É esta a posição de Leôncio Martins Rodrigues, que, em artigo intitulado "Não é bom mudar muito a regra das eleições", publicado no *Jornal Estado de São Paulo* de 04 de junho de 2000, assim comentou a idéia do voto em duas listas, uma aberta e outra fechada:

"No caso, o eleitor teria de dar dois votos para deputado, o que complicaria o ato de votar, a contagem de votos e provavelmente confundiria boa parte dos eleitores. Mas, quando se estabelecem listas fechadas, aumenta-se o poder da burocracia partidária ou dos "donos" de legenda. A ordem de colocação preferencial dos candidatos nas listas passa a ser decisiva para a obtenção de uma cadeira. Outro efeito da votação em listas fechadas é diminuir as opções que são dadas aos eleitores de escolherem um candidato. A lista fechada benefi-

cia os que controlam os partidos. Tipicamente, no caso dos partidos de esquerda, favorece os funcionários, os homens do aparelho, os que comandam a máquina; no caso dos partidos populistas, os chefes e líderes carismáticos; no caso de partidos parlamentares, as lideranças na Câmara e Senado, os parlamentares, de modo geral. Se aplicado no Brasil, acredito que uma das consequências será transformar as convenções para escolha de candidatos num campo de batalha feroz para a ocupação dos primeiros lugares na lista partidária.⁴⁹

O risco apontado pelo articulista, de fortalecimento da burocracia partidária, efetivamente ocorre, mas é de se ter claro que este amplo leque de opções dado aos eleitores não existe nos sistemas proporcionais, em que os eleitores optam entre diferentes listas fechadas, nem nos sistemas majoritários, nos quais cada partido apresenta somente um nome para a escolha do eleitor.

De qualquer maneira, não parece que o personalismo e o descomprometimento partidário que resultam do sistema vigente sejam um mal menos grave que o risco apontado. Veja-se que o próprio Leôncio Martins Rodrigues declarou ao Estado de São Paulo, em matéria publicada pouco depois, que o voto ideológico vem a cada dia perdendo terreno para o que é dado por simpatia pessoal⁵⁰. Com toda a certeza, um Congresso com composição constituída como resultado aleatório⁵¹ de simpatias pessoais não será mais democrático, e nem mais funcional, que um composto por pessoas escolhidas pelos eleitores dentre aquelas em relação às quais os próprios partidos já manifestaram previamente sua preferência.

2. Cláusula de exclusão

A introdução de cláusula de exclusão é sempre proposta como forma de redução do quadro partidário e exclusão dos partidos de pouca expressão eleitoral. Adotada a cláusula, também chamada cláusula de barreira, os partidos que não atingissem um patamar mínimo de votos estabelecido pela lei perderiam em detrimento de outros partidos as cadeiras obtidas⁵².

O argumento para sua adoção é basicamente o mesmo que fundamenta a proposta de sistemas majoritários de eleição: a garantia da governabilidade, pela existência de poucos partidos parlamentares. Em face disso, é comum hoje a proposta de que fiquem sem representação todos os partidos que obtiverem em nível nacional menos de 5% dos votos⁵³. O percentual é idêntico ao da Alemanha, onde assegura, em combinação com o sistema eleitoral existente, permaneça reduzido o número de partidos com expressão parlamentar.

A proposta é muito restritiva, e sua adoção, consideradas as eleições de 1998, reduziria os partidos com expressão parlamentar de 18 para sete⁵⁴. Considerado ainda o pleito daquele ano, e aplicado o percentual sobre os votos válidos, a cláusula teria excluído todo o partido que tivesse obtido nacionalmente menos do que 3.330.004 votos, número superior ao total de votos válidos para a Câmara dos Deputados em 21 Estados.

Se considerados os partidos que seriam excluídos pelo critério, veríamos várias siglas desconhecidas, que certamente existem apenas em face das facilidades que a lei oferece para a criação de partidos e muitas vezes servem apenas a projetos políticos pessoais, mas também, à esquerda,

partidos ideológicos de longa história, como o PCdoB e o PPS, este sucessor do antigo PCB, e partido de um dos candidatos às eleições presidenciais favoritos nas pesquisas, o PSB, herdeiro também de partido que, embora pequeno, já participava da cena política antes de 1964, bem como o PV, cujo programa dá ênfase a temas novos, como meio-ambiente, minorias, questões comportamentais, praticamente ignoradas pelos demais partidos. Já os dois partidos cuja votação ficou próxima do limite têm existência que remonta ao fim do bipartidarismo imposto pelo regime militar, quando se constituíram disputando entre si a condição de sucessores do antigo PTB, que foi um dos protagonistas principais do período democrático de 1946 a 1964. Percebe-se, pois, que ficariam excluídas do parlamento federal legendas que, por sua história ou seu programa, representam importante contribuição ao nosso sistema político.

Apreciação superficial desse quadro indica que a introdução de cláusula de exclusão, notadamente se feita em percentual elevado, afetará diretamente os partidos de esquerda, visto que, à exceção do PT, ficarão diante do grave dilema de optarem entre manter sua identidade e correr o risco de perderem sua expressão parlamentar, ou se aglutinar, com perda da identidade própria. Em adotando a primeira opção, resultará ainda, para o campo da esquerda, a perda dos votos dados aos partidos que não atingirem o quociente eleitoral; em adotando a segunda, a provável falta de um conteúdo programático comum.

Igual prejuízo não deverá afetar o voto conservador, visto que, neste campo, os partidos que correm o risco de serem excluídos do Parlamento pela cláusula

de barreira não têm, ao contrário do que por exemplo ocorria com o PL e o PRP do período anterior a 1964, um ideário que lhes dê consistência ideológica.

Por outro lado, não parece tão evidente que, com base no quadro obtido com a eleição de 1998, se possa afirmar com segurança que haveria significativa melhora nas condições de governabilidade resultantes da diminuição da dispersão partidária. Com efeito, se os 51 deputados federais eleitos em 1998 por esses onze partidos somam 10% da Câmara dos Deputados, percentual que não é desprezível para a formação de maiorias muitas vezes reduzidas, a ampla maioria dos eleitos pertence a partidos que participam de blocos parlamentares mais amplos, o que torna menos relevante o fato de pertencerem a diferentes siglas.

Mais, a evolução do quadro eleitoral demonstra que os partidos com maior expressão têm, ao longo dos sucessivos pleitos, aumentado a sua representação, o que indica que a própria dinâmica eleitoral se encarrega de dar relevância a um número mais reduzido de partidos. Fazendo esta constatação, a Comissão Especial Temporária de Reforma Político-Partidária do Senado Federal afastou a proposta inicial de cancelamento do registro partidário de quem não ultrapassasse a cláusula de barreira. Diz o Relatório, após mencionar a proposta inicial de cancelamento do registro partidário, e concluindo ao final pela busca de outras medidas para se opor à proliferação dos pequenos partidos:

"Mais uma vez, buscando arrimo no desempenho eleitoral, verificamos que essa tendência de concentração pode ser verificada nitidamente quando, nas eleições de 1990 os cinco maiores partidos conquistaram pouco mais de 62%

das cadeiras da Câmara, enquanto que nas eleições de 1994 os cinco maiores partidos passaram a ocupar 70% das cadeiras e, nas eleições de 1998, os cinco maiores partidos superaram os 78% das vagas na Câmara dos Deputados. Essa concentração pode ser verificada, ainda com relação ao número de votos recebidos, ainda que em crescimento menos acelerado.

Diante da análise da situação atual, decidiu-se pela atuação indireta, assegurando o acesso às verbas do fundo partidário e aos programas eleitorais gratuitos no rádio e televisão somente aos partidos que tenham desempenho eleitoral que lhes proporcione o funcionamento parlamentar."

Note-se, ademais, que a própria lei eleitoral, ao exigir seja atingido o quociente eleitoral para que ocorra o acesso ao parlamento, mantém, no interior de cada distrito eleitoral, cláusulas de exclusão que chegam, nos menores Estados, a ser muito elevadas; para obter representação parlamentar nos Estados que elegem oito deputados federais, é necessário que o partido obtenha 12,5% dos votos válidos⁵⁵.

Assinale-se que não há nenhuma justificativa lógica para a manutenção dessas cláusulas de barreira diferenciadas por Estado, que, elevadas nos pequenos Estados e baixas nos grandes Estados, prejudicam naqueles os partidos nacionais com maior enraizamento urbano, como não o fazem nestes com os partidos que neles concorrem tendo baixa densidade eleitoral.

Certo, de qualquer maneira, que é muito elevada, e por isso excludente, a proposta de introdução de cláusula de barreira de 5% dos votos conferidos em nível nacional, mais adequada seria sua limitação a um percentual inferior, ou mesmo a limitação à adoção de outras

medidas, por certo eficazes, no plano das condições para a constituição de partidos políticos e da limitação das facilidades hoje existentes para seu acesso à propaganda partidária e eleitoral nas emissoras de rádio e televisão, como proposto pela Comissão do Senado.

3. Coligações

Com frequência é também proposta a proibição de coligação para as eleições parlamentares, porque seria forma de sobrevivência de partidos minúsculos, que, acoplando-se a partidos com maior expressão eleitoral, elegem seus candidatos à custa dos votos destes. Rigorosamente, esse efeito pode ser observado somente à esquerda, onde se percebe que, em coligações feitas principalmente com o PT, partidos menores, notadamente o PCdoB, conseguem ocupar cadeiras à custa do voto de legenda daquele partido. Neste caso, há uma coligação entre partidos semelhantes, com perfis programáticos que se aproximam, e portanto não se apresenta com características de fisiologismo político.

Contudo, muitas das coligações que hoje ocorrem são produto exclusivo do estímulo da lei eleitoral, visto que chapas decorrentes de coligações são privilegiadas pelo aumento do número máximo de candidatos que podem apresentar, que pode aumentar em uma terça parte nos Estados que elegem mais de 20 deputados e de 50% nos que elegem até 20⁵⁶, bem como no tempo que lhes é atribuído no espaço de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, porque se somam, no cálculo do tempo destinado à coligação, os deputados federais dos partidos que a compõem⁵⁷.

Assim, mais do que a necessária discussão sobre a conveniência de se

manter a possibilidade de coligação para as eleições proporcionais, é necessário que se procedam medidas profiláticas tendentes a retirar as benesses a alianças eleitorais que se fundam basicamente nas vantagens obtidas pelos partidos líderes, que hoje são estimulados a realizá-las para com isso terem maior número de candidatos e maior tempo de exposição na mídia.

Deve, por outro lado, ser ressaltado, que a proibição de coligações, simultaneamente à adoção de cláusula de barreira em percentual elevado e à manutenção dos quocientes eleitorais estaduais, fará incidirem de forma combinada disposições excludentes, que reduzirão em muito, principalmente nos pequenos Estados, as possibilidades eleitorais dos partidos pequenos e mesmo médios⁵⁸.

4. Distribuição desigual das cadeiras por Estado

Cabe, por fim, analisar a questão do número de cadeiras atribuídas a cada Estado. Conquanto se trate de ponto essencial, o assunto é quase um tabu, raramente tocado, porque as regras vigentes fortalece o perfil conservador da Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que aumentam de forma desproporcional a representação eleitoral de diversos Estados, razão pela qual não há interesse de mudança por parte de quem, delas se beneficiando, consegue deter a maioria na Congresso.

Hoje, o princípio de igualdade dos votos inscrito no art. 14 da Constituição Federal não é observado em face de norma específica desta mesma Constituição (art. 45), que, ao estabelecer representações mínima e máxima, superdimensiona a representação dos Estados menos populosos,

de regra mais conservadores, e em cuja maioria a política se faz ainda com grande influência de elites que praticam uma política com característica caudilhesca e clientelista.

Esse desequilíbrio, cuja origem está na Constituição de 1934, como resposta dos pequenos Estados à política do “café-com-leite”, que permitiu a São Paulo e Minas Gerais dominarem a política nacional na República Velha, sofreu inúmeras oscilações ao longo do período, embora sempre mantida a sobre-representação dos pequenos Estados, e teve paradoxalmente seu momento de menor desequilíbrio na Constituição de 1969, que reduziu o número mínimo de representantes por Estado para três, sem fixação de um máximo. Contudo, depois das eleições de 1974, nas quais, com sua expressiva votação, o MDB colocou em cheque a hegemonia do então auto-proclamado maior partido do ocidente, várias medidas passaram a ser tomadas com vista à manutenção do Regime⁵⁹. Entre estas, o chamado “Pacote de Abril”, Emenda Constitucional nº 8/77, que fixou os limites mínimo e máximo da representação dos Estados em seis e 55 e aumentou a dos Territórios para dois, e depois a Emenda Constitucional nº 22/82, que elevou os limites mínimo e máximo dos Estados para oito e 60 e a representação dos Territórios para quatro. Objetivavam as mudanças debilitar o voto do maior Estado da Federação, São Paulo, claramente oposicionista, e aumentar desproporcionalmente a força do voto, situacionista, nos pequenos Estados e nos Territórios.

O resultado dessas medidas pode ser claramente aquilatado na comparação entre votos e representantes eleitos por situação e oposição nas eleições de 1974, 1978 e 1982. Em 1974,

a ARENA obteve 11.866.599 votos, o equivalente a 52%, e conquistou 204 cadeiras, que corresponderam a 56,04% da Câmara dos Deputados; já o MDB, com 10.954.359 votos, ou 48%, conquistou 160 cadeiras, o equivalente a 43,96%.

Em 1978, a ARENA obteve 15.053.387 votos, 50,42%, e conquistou 231 cadeiras, 55%; o MDB obteve 14.803.526 votos, 49,58%, conquistando 189 cadeiras, 45%. Note-se que para uma diferença de votos inferior a um ponto percentual, a diferença de representação foi de exatamente dez pontos percentuais.

Em 1982, já com pluripartidarismo, o PDS obteve 49,06% das cadeiras (235), com apenas 43,22% dos votos (17.775.738), e os demais partidos obtiveram somados 50,94% das cadeiras (244) com 56,78% dos votos (23.349.270). Aqui, uma diferença de mais de 5,5 milhões de votos para a oposição se materializou numa vantagem de apenas 9 cadeiras⁶⁰.

Nesses três pleitos, o custo da cadeira para a ARENA/PDS foi de, respectivamente, 58.170, 65.166 e 75.641 votos, enquanto para o MDB/Oposição (considerada a soma dos votos dos partidos de oposição em 1982) foi de 68.465, 78.326 e 95.694⁶¹. Assim, por força das alterações legais que o vocabulário político da época designava de casuísticas, combinadas em 1982 com a ação devastadora do quociente eleitoral, foi crescente a diferença do custo das cadeiras entre a situação e a oposição, que necessitou, por cadeira, nessas três eleições nacionais, de excedentes de votos de 17,70%, 20,19% e 26,51% em relação ao partido do Governo.

A Assembléia Nacional Constituinte eleita em 1986, ela própria escolhida conforme esta sistemática, perdeu

oportunidade histórica de corrigir o mal, em certa medida acentuando ainda mais a distorção⁶². Com efeito, se por um lado manteve a representação mínima de oito deputados federais e aumentou a máxima de 60 para 70 deputados federais, nisso reduzindo a desproporção, criou o Estado de Tocantins e transformou em Estados os Territórios de Amapá e Roraima, com o que elevou em 16 o número de deputados federais contemplados com esse princípio. Por fim, manteve aos eleitores do Distrito Federal, que já haviam votado para a constituinte, a possibilidade de votarem para deputado federal. Neste caso específico, e também super-representado o Distrito Federal, não foi privilegiado o voto conservador, dada característica específica do eleitorado de Brasília.

A manutenção dessa distorção tem produzido efeitos até hoje, embora, com o pluripartidarismo e a possibilidade de coligações, ocorram situações peculiares, decorrentes do aproveitamento, por partidos coligados, de votos atribuídos a outros partidos da mesma coligação. Há, de qualquer maneira, entre diferentes partidos, resultados muito diferenciados, com desproporções ainda mais significativas às dos tempos de ditadura. Assim, nas eleições de 1998, considerados os maiores partidos, o custo de uma cadeira de deputado federal foi de 109.765 votos para o PFL e, num outro extremo, de 148.924 para o PT e de 150.980 para o PDT⁶³. Elegeram esses partidos respectivamente 105, 59 e 25 deputados federais, mas, se considerada sua votação nacional, teriam conquistado, respectivamente, 91, 69 e 29 cadeiras.

Veja-se, do quadro a seguir, a partir da votação de cada partido, o número de cadeiras obtidas e os resultados

desiguais apurados. Na última coluna, consta o número de deputados que teriam sido eleitos por partido se, utilizada a mesma sistemática de distribuição das cadeiras, tivesse sido considerada sua votação nacional.

Do quadro, percebe-se que, dentre os onze partidos que obtiveram votação superior a 1%, o custo por cadeira foi inferior à média nacional para PSDB, PFL, PMDB, PPB, PTB, PSB e PCdoB, e foi superior apenas para PT, PDT, PL e

PARTIDO	VOTOS	%	ELEITOS	%	CUSTO	VOT.NAC.
PSDB	11.681.956	17,54	99	19,30	118.000	92
PFL	11.525.279	17,31	105	20,47	109.765	91
PMDB	10.105.896	15,17	83	16,18	121.758	80
PT	8.786.528	13,19	59	11,50	148.924	69
PPB	7.553.169	11,34	60	11,70	125.886	59
PDT	3.774.511	5,67	25	4,87	150.980	29
PTB	3.768.196	5,66	31	6,04	121.555	29
PSB	2.273.219	3,41	18	3,51	126.290	18
PL	1.643.941	2,47	12	2,34	136.995	13
PPS	872.220	1,31	3	0,58	290.740	6
PCdoB	869.292	1,31	7	1,36	124.185	6
PRONA	592.634	0,89	1	0,19	592.634	4
PSD	503.725	0,76	3	0,58	167.908	3
PSC	446.329	0,67	2	0,39	223.165	3
PMN	360.214	0,54	2	0,39	180.107	2
PV	292.694	0,44	1	0,19	292.694	2
PRP	255.516	0,38	0	—	—	2
PTdoB	216.645	0,33	0	—	—	1
PST	193.562	0,29	1	0,19	193.652	1
PSTU	187.683	0,28	0	—	—	1
PSL	177.035	0,27	1	0,19	177.035	1
PSN	136.834	0,21	0	—	—	1
PTN	64.712	0,10	0	—	—	—
PAN	62.651	0,09	0	—	—	—
PSDC	62.055	0,09	0	—	—	—
PRN	54.285	0,08	0	—	—	—
PRTB	53.785	0,08	0	—	—	—
PCB	49.619	0,07	0	—	—	—
PGT	27.825	0,04	0	—	—	—
PCO	8.067	0,01	0	—	—	—
TOTAL	66.600.077	100,00	513	100,00	129.825	513

PPS; já os partidos com votação inferior a 1% tiveram, sem exceção, um custo superior à média nacional. Apurada nacionalmente a representação de cada partido, dentre os 11 primeiros, o PFL perderia 14 cadeiras, o PSDB sete, o PMDB três, o PTB duas e o PPB e o PCdoB uma; o PSB manteria o mesmo número e o PT, PDT, PPS e PL aumentariam suas bancadas em, respectivamente, dez, quatro, três e uma cadeiras.

Essa distorção na representação, que é inevitável em face da divisão do país em distritos eleitorais estaduais e da realização de coligações com resultados muitas vezes desiguais em relação à votação de cada partido que as compõem, se acentua todavia em decorrência 1) do benefício que os grandes partidos têm da ação do quociente eleitoral sobre os votos dos menores partidos⁶⁴ e 2) da sobre-representação do voto dos Estados beneficiados com a regra da representação mínima e, como adiante se verá, também da sobre-representação do voto em vários Estados em que o número de votos validamente conferidos é reduzido em relação à sua população.

Por isso, embora PSDB, PFL, PMDB e PPB se beneficiem da condição de grandes partidos nacionais, é o PFL que consegue um maior número excedente de cadeiras, por ter mais força nos colégios eleitorais super-representados; já o quarto partido em votação, o PT, cuja maior força está nos grandes Estados, ficou sub-representado.

Se considerarmos como grandes partidos os que obtiveram votação superior a 5% do eleitorado e pequenos partidos os demais, somente dois grandes, PT e PDT, terão obtido suas cadeiras por custo superior à média nacional e somente dois pequenos, PSB e PCdoB, as terão obtido por custo inferior à média nacional.

Isso se explica em parte pela segunda regra referida e em parte pelas coligações que se realizaram. Tanto o PT quanto o PDT foram duplamente prejudicados, porque sua menor força em Estados super-representados lhes retira representação também em face do quociente eleitoral elevado da maior parte daqueles Estados.

No caso específico do PSB e do PCdoB, o resultado foi diferente porque sua inserção não é mais forte nos grandes Estados e porque, principalmente o PCdoB, se beneficiaram de coligações. O PSB obteve oito de suas 18 cadeiras em Pernambuco, Estado em que o número de votos válidos em relação à população foi inferior à média nacional, e obteve várias cadeiras em coligações; já o PCdoB obteve todas as suas cadeiras em coligações, concentrando seus votos em um único candidato, sem que em nenhum Estado tivesse obtido individualmente o quociente eleitoral. Nestes casos, estes partidos se beneficiaram da votação obtida por outros partidos, principalmente o PT⁶⁵.

Já entre os partidos menores, ficou claro que sua expressão parlamentar tende a ser inferior à sua votação. Esse efeito é tão mais forte quanto mais dispersa é sua votação. Assim, o maior dos chamados nanicos, o PRONA, que, vinculando sua campanha à do candidato a Presidente Enéas Carneiro e evitando coligações, teve votação pequena e dispersa em nível nacional, obteve uma única cadeira, justamente no maior Estado; já partidos como PSD, PSC e PMN, com menos votos, tiveram sua votação concentrada em poucos Estados, obtendo respectivamente três, duas e duas cadeiras. Aqui, embora se trate de partidos muito pequenos, se confirma a regra de que

micropartidos com força local tendem a obter maior sucesso eleitoral que pequenos partidos nacionais.

É importante ainda assinalar, sem o que os números acima analisados apontarão apenas parte da realidade, que em muitos Estados – e aqui novamente se identificam os Estados politicamente mais conservadores – o número de eleitores é relativamente reduzido em relação à população, o comparecimento às eleições é relativamente reduzido em relação ao número de eleitores inscritos e o número de votos válidos é relativamente reduzido em relação ao comparecimento. Disso resulta que, estabelecida a representação de

cada Estado pela sua população, a baixa participação política naqueles Estados permite tenham maior representação com um menor número de votos. Esse fator tem peso igualmente decisivo na desproporção do custo das cadeiras para os diferentes partidos, e permite concluir que, além dos pequenos Estados, alguns grandes, mesmo com bancadas proporcionais à sua população, elegem seus deputados com número muito inferior de votos.

O quadro que segue, relativo ainda às eleições de 1998, especificamente para a Câmara dos Deputados, e distribuídos o Estados por Região, demonstra essa desproporção”:

UF	População	%	Eleitores	%	Comparec	%	V.Válidos	%	E/P	C/P	VV/P
AC	483.593	0,31	318.955	0,30	239.695	0,29	206.515	0,31	0,660	0,496	0,427
AM	2.389.279	1,52	1.368.084	1,29	969.809	1,16	855.360	1,28	0,573	0,406	0,358
AP	379.459	0,24	213.289	0,20	184.348	0,22	177.402	0,27	0,562	0,486	0,468
PA	5.510.849	3,51	3.220.778	3,04	2.147.813	2,58	1.722.350	2,59	0,584	0,390	0,313
RO	1.229.306	0,78	836.179	0,79	585.629	0,70	459.781	0,69	0,680	0,476	0,374
RR	247.131	0,16	170.620	0,16	133.723	0,16	126.272	0,19	0,690	0,541	0,511
TO	1.048.642	0,67	624.344	0,59	499.100	0,60	413.174	0,62	0,595	0,476	0,394
NO	11.288.259	7,19	6.752.249	6,37	4.760.117	5,72	3.960.854	5,95	0,598	0,422	0,351
AL	2.633.251	1,68	1.383.600	1,30	993.135	1,19	858.244	1,29	0,525	0,377	0,326
BA	12.541.675	7,98	7.932.228	7,48	5.406.722	6,49	4.152.237	6,23	0,632	0,431	0,331
CE	6.809.290	4,34	4.301.930	4,06	3.301.161	3,96	2.659.670	3,99	0,632	0,485	0,391
MA	5.222.183	3,32	2.987.233	2,82	2.061.222	2,47	1.540.309	2,31	0,572	0,395	0,295
PB	3.305.616	2,10	2.223.259	2,10	1.675.708	2,01	1.187.034	1,78	0,673	0,507	0,359
PE	7.399.071	4,71	5.119.100	4,83	3.809.782	4,57	2.889.244	4,34	0,692	0,515	0,390
PI	2.673.085	1,70	1.781.150	1,68	1.346.903	1,62	937.128	1,41	0,666	0,504	0,351
RN	2.558.660	1,63	1.728.975	1,63	1.399.913	1,68	1.039.420	1,56	0,676	0,547	0,406
SE	1.624.020	1,03	1.081.138	1,02	847.323	1,02	593.214	0,89	0,666	0,522	0,365
NE	44.766.851	28,50	28.538.613	26,91	20.841.869	25,03	15.856.500	23,81	0,637	0,466	0,354
DF	1.821.946	1,16	1.267.925	1,20	1.071.508	1,29	998.983	1,50	0,696	0,588	0,548
GO	4.514.967	2,87	2.948.932	2,78	2.341.894	2,81	1.854.396	2,78	0,653	0,519	0,411
MS	1.927.834	1,23	1.256.907	1,19	997.195	1,20	797.949	1,20	0,652	0,517	0,414
MT	2.235.832	1,42	1.516.451	1,43	1.076.961	1,29	821.390	1,23	0,678	0,482	0,367
CO	10.500.579	6,69	6.990.215	6,59	5.487.558	6,59	4.472.718	6,72	0,666	0,523	0,426
PR	9.003.804	5,73	6.384.210	6,02	5.035.883	6,05	3.976.804	5,97	0,709	0,559	0,442
RS	9.634.688	6,13	6.846.077	6,46	5.823.357	6,99	4.851.031	7,28	0,711	0,604	0,503
SC	4.875.244	3,10	3.516.811	3,32	2.944.042	3,54	2.340.084	3,51	0,721	0,604	0,480
SU	23.513.736	14,97	16.747.098	15,79	13.803.282	16,57	11.167.919	16,77	0,712	0,587	0,475
ES	2.802.707	1,78	1.916.884	1,81	1.499.177	1,80	1.211.212	1,82	0,684	0,535	0,432
MG	16.672.613	10,61	11.815.183	11,14	9.466.063	11,37	7.211.645	10,83	0,709	0,568	0,433
RJ	13.406.308	8,54	9.971.830	9,40	7.953.832	9,55	7.110.353	10,68	0,744	0,593	0,530
SP	34.119.110	21,72	23.321.034	21,99	19.470.578	23,38	15.608.876	23,44	0,684	0,571	0,457
SD	67.000.738	42,66	47.024.931	44,34	38.389.650	46,10	31.142.086	46,76	0,702	0,573	0,465
BR	157070163	100	106053106	100	83.282.476	100	66.600.077	100	0,675	0,530	0,424

Percebe-se claramente que nos Estados mais urbanizados, não necessariamente os mais populosos, o número de eleitores, o comparecimento e os votos válidos são de regra maiores, em relação à população, que nos Estados menos urbanizados. Assim, exemplificativamente, os eleitores do Rio de Janeiro correspondem a quase três quartas partes da população, enquanto em Alagoas mal ultrapassam a metade; dos inscritos, no Rio Grande do Sul o comparecimento chega a seis entre sete eleitores, enquanto no Pará é de dois em três; dos que comparecem, no Distrito Federal os votos válidos ficam em torno de nove em dez, mas no Piauí não chegam a sete em dez.

Considerados os Estados conforme sua região, é notável o fato de que, relativamente à população, os das Regiões Sudeste e Sul têm maior número proporcional de eleitores que todos os demais Estados, exceto Distrito Federal, Pernambuco e Roraima; que o comparecimento naqueles é maior que em todos os outros, exceto no Distrito Federal, Rio Grande do Norte e Roraima; e que neles são conferidos votos válidos em número superior que em todos os outros, exceto Distrito Federal, Amapá e Roraima.

Observe-se, como exemplo de disparidades na participação política, a diferença entre dois dos grandes Estados brasileiros, Rio Grande do Sul e Bahia, em que o segundo, com maior população, elege mais deputados, embora tenha, sucessivamente, menor número proporcional de eleitores, menor número de comparecimentos, e número ainda menor de votos válidos. Pela

contagem realizada pelo IBGE em 1996, os dois Estados tinham, respectivamente, 9.634.688 e 12.541.675 habitantes, numa proporção próxima à sua representação de 31 e 39 deputados federais. Contudo, o número de eleitores inscritos em 1998 era de, respectivamente, 6.846.077 e 7.932.228, nisso aumentando a proporção entre Rio Grande do Sul e Bahia de 0,768 para 0,863; o comparecimento de eleitores foi de 5.823.357 e 5.406.722, numa relação de 1,077; e os votos válidos foram 4.851.031 e 4.152.237, numa relação de 1,168. O número de votos válidos significativamente superior do Rio Grande do Sul contrasta com sua menor população, porque tinha 71,06% de sua população de 1996 inscrita em 1998, porque 85,06% desses eleitores compareceram para votar e porque 83,30% dos eleitores que compareceram deram votos válidos; na Bahia, os percentuais respectivos foram de somente 63,25%, 68,16% e 76,80%. Disso decorreu que, entre estes dois Estados, foi invertida a lógica que leva à super-representação dos pequenos Estados em relação aos grandes, beneficiando-se aqui o de maior população. Com efeito, na Bahia, cada deputado foi eleito com 106.468 votos válidos, enquanto no Rio Grande do Sul este número se elevou para 156.485.

Veja-se, do quadro a seguir, o número de deputados federais eleitos em cada Estado, comparativamente com o número de deputados que lhe corresponderia se considerada a população, o número de eleitores, o comparecimento e o número de votos válidos⁶⁷, e ainda o quociente eleitoral por Estado nas eleições de 1998.

UF	DEP. ELEIT.	POPULAÇÃO	ELEITORES	COMPAREC.	V. VÁLIDOS	QUOC. ELEIT
AC	8	1,58	1,54	1,48	1,59	25.814
AM	8	7,80	6,62	5,97	6,59	106.920
AP	8	1,24	1,03	1,14	1,37	22.175
PA	17	18,00	15,58	13,23	13,27	101.315
RO	8	4,01	4,04	3,61	3,54	57.472
RR	8	0,81	0,83	0,82	0,97	15.784
TO	8	3,42	3,02	3,07	3,18	51.647
NO	65	36,87	32,66	29,32	30,51	60.936
AL	9	8,60	6,69	6,12	6,61	95.360
BA	39	40,96	38,37	33,30	31,98	106.468
CE	22	22,24	20,81	20,33	20,49	120.894
MA	18	17,06	14,45	12,70	11,86	85.573
PB	12	10,80	10,75	10,32	9,14	98.919
PE	25	24,17	24,76	23,47	22,25	115.570
PI	10	8,73	8,62	8,30	7,22	93.713
RN	8	8,36	8,36	8,62	8,01	129.927
SE	8	5,30	5,23	5,22	4,57	74.152
NE	151	146,21	138,05	128,38	122,14	105.010
DF	8	5,95	6,13	6,60	7,69	124.873
GO	17	14,75	14,26	14,43	14,28	109.082
MS	8	6,30	6,08	6,14	6,15	99.744
MT	8	7,30	7,34	6,63	6,33	102.674
CO	41	34,30	33,81	33,80	34,45	109.091
PR	30	29,41	30,88	31,02	30,63	132.560
RS	31	31,47	33,12	35,87	37,37	156.485
SC	16	15,92	17,01	18,13	18,02	146.255
SU	77	76,80	81,01	85,02	86,02	145.038
ES	10	9,15	9,27	9,23	9,33	121.121
MG	53	54,45	57,15	58,31	55,55	136.069
RJ	46	43,79	48,24	48,99	54,77	154.573
SP	70	111,43	112,81	119,93	120,23	222.984
SD	179	218,83	227,47	236,47	239,88	173.978

Percebe-se do quadro que, se a atual distribuição da representação já não corresponde, mesmo considerados os limites mínimo e máximo, à população dos Estados medida em 1996⁶⁸ – e os dados do Recenseamento Geral de 2000 trazem novas e significativas alterações – os Estados mais urbanizados, e por conseguinte os partidos que neles estão melhor enraizados, vêm sua sub-representação se agravar à medida em que se consideram, sucessivamente, sua

população, seu eleitorado, o comparecimento às eleições e os votos validamente conferidos.

Interessante é observar que, dos distritos que se beneficiam com o limite mínimo, o único que de forma significativa aumenta a participação até quase o limite de oito é o Distrito Federal, coincidentemente o mais urbano; já dentre os grandes Estados, o movimento inverso se dá entre alguns Estados em que historicamente prevalece o voto conservador.

A coluna que informa o quociente eleitoral por Estado dá uma clara demonstração acerca de quanto neles custa, em número de votos, cada deputado federal, e aqui novamente se observa que os Estados do Sudeste e do Sul necessitam de número superior de votos para elegerem um deputado que os Estados das outras regiões, excetuado apenas o Espírito Santo que é ultrapassado pelo Rio Grande do Norte e pelo Distrito Federal. O Espírito Santo, com quociente 121.121 é o único distrito das Regiões Sudeste e Sul que atinge número inferior à média nacional de 129.825 votos; nas demais Regiões, o Rio Grande do Norte, com quociente ligeiramente superior à média, 129.927 votos, é o único que a supera.

É significativa a diferença no custo do voto por Região: enquanto no Sudeste e Sul é de respectivamente 173.978 e 145.038 votos, influenciado o primeiro número pelo alto quociente eleitoral de São Paulo, no Centro-Oeste e no Nordeste cai para 109.091 e 105.010 votos e no Norte para 60.936 votos⁶⁹.

Foi essa grande disparidade no peso dos votos por Estado e por Região a maior responsável para que o PFL, que atingiu em 1998 25,76% e 26,79% dos votos no Norte e Nordeste⁷⁰, percentual muito superior à sua média nacional de 17,31%, obtivesse uma sobre-representação, enquanto o PT, que nessas Regiões atingiu somente 8,73% e 9,20%, bem menos que sua média nacional de 13,19%, elegeu menos deputados do que sua votação nacional parecia indicar. Já a menor vantagem relativa de PSDB e PMDB se explica pela distribuição mais equilibrada de suas boas e más votações entre Estados super-representados e Estados sub-

representados. Com efeito, o PSDB obteve suas votações extremas no Sudeste (20,93%) e Sul (10,46%), e o PMDB obteve sua pior votação no Sudeste (9,61%) e a segunda melhor no Sul (19,18%); afora a alta votação no PMDB no Centro-Oeste (29,90%), ambos os partidos tiveram nas regiões super-representadas suas votações intermediárias, em percentual próximo da sua média nacional. O PPB, quinto partido em votação, obteve seus melhores desempenhos nas Regiões Sul e Sudeste (17,45% e 13,02%), mas mesmo assim foi sobre-representado com uma cadeira, o que pode ser explicado pelo resultado obtido em único Estado, Roraima, onde, com 53.293 votos, 42,20%, conquistou quatro das oito cadeiras, num custo de 13.323 votos por cadeira.

De qualquer maneira, analisada a questão com base no perfil ideológico dos partidos, parece claro que a maior força dos partidos conservadores nos Estados super-representados⁷¹, em muitos dos quais também a cláusula de exclusão é mais elevada, faz com que se beneficiem da forma como a legislação brasileira estabelece a apuração da representação. Beneficiam-se esses partidos do perfil mais conservador desses Estados e do primitivismo das relações políticas existentes em grande parte deles, em que, de forma mais intensa, ainda vigoram o coronelismo, a manipulação e a fraude, em contraste com a maior politização da sociedade urbanizada da virada do século.

Esta histórica distorção, que se tornou mais intensa nos últimos anos de ditadura, em face de alterações nas composições mínima e máxima das representações dos Estados, bem

como de alterações em alguns distritos pela fusão ou criação de Estados, parece fadada a se perpetuar. Com efeito, neste momento em que, embora em discussão a reforma política, parece não haver nenhuma disposição em alterar a regra que estabelece os limites de oito e setenta na representação dos Estados, tudo indica que, por outro caminho, o desequilíbrio venha a se tornar ainda maior, com a criação de novos Estados e Territórios, como previsto por vários Projetos de Lei que tramitam no Congresso com esse objetivo. Somente com plebiscito já aprovado no Senado, contam-se as propostas de criação dos Estados de Araguaia, que se desmembraria do Mato Grosso, e Tapajós, que se desmembraria do Pará, além de três Territórios no atual Estado do Amazonas. Ocorrendo os desmembramentos de Mato Grosso e Amazonas, os mesmos eleitores que hoje elegem oito deputados federais em cada Estado passarão a eleger respectivamente 16 e 20 deputados federais, num acréscimo de 20 deputados, que serão retirados da representação dos Estados maiores, num acirramento da desproporção. Ainda que seja, em decorrência da provável criação dos novos Estados e Territórios, elevada em igual número a composição da Câmara dos Deputados, hoje limitada em 513 deputados federais, dessa forma não ocorrendo a redução da atual representação dos demais Estados, com certeza os Estados que se desmembrarem, e as Regiões a que pertencem, já super-representados, passarão a ter seus votos ainda mais sobrevalorizados⁷².

A regra que consagra o desequilíbrio funda-se todavia num equívoco. O argumento segundo o qual é neces-

sário conferir maior representação aos menores Estados para evitar a concentração do poder em alguns poucos Estados não tem sustentação, porque, sendo bicameral nosso parlamento, a sua representação se dá, de forma igualitária, no Senado Federal; já a Câmara dos Deputados representa a população, razão pela qual o número de deputados federais eleitos em cada Estado deveria ser rigorosamente proporcional à sua população, ou, como pretendem alguns, e com maior consonância ao que prevê a Constituição Federal, ao número de eleitores desse Estado, conforme o princípio "um eleitor, um voto"⁷³.

Explica Carlos Estevam Martins:

"Reduzidos a bancadas ínfimas, não ficariam mal representados os estados pequenos? Não seria isso antidemocrático? De modo algum. A representação dos estados não é um princípio democrático e, sim, federativo. Na democracia, o titular do direito de representação é o cidadão e a igualdade exigida é a que se verifica entre os cidadãos: muitos cidadãos elegem muitos representantes, poucos cidadãos elegem poucos representantes.

Não é na Câmara Federal (instituição democrática) e, sim, no Senado Federal (instituição federativa) que se realiza o princípio da igualdade entre os estados. Se os eleitores dos pequenos estados não se contentam com essa igualdade e desejam equiparar-se aos estados maiores no contexto da Câmara Federal, cabe-lhes recorrer a alternativas extra-eleitorais como, por exemplo, a fusão de dois ou mais estados.⁷⁴"

Por isso, conforme David Fleischer,

"Em qualquer sistema bicameral republicano do mundo, a Câmara Alta representa os estados com bancadas

iguais, independente do tamanho do seu território, população ou PIB; enquanto a Câmara Baixa representa o “povo” do país, cujas bancadas de deputados são estreitamente (*sic*) proporcionais à população de cada unidade da federação. Em países mais sérios, o número de Deputados é fixo e após cada recenseamento decenal faz-se reajustes nas bancadas dos estados — os que perderam população proporcionalmente, perdem deputados; enquanto os estados mais dinâmicos que aumentaram mais as suas populações, têm as suas bancadas aumentadas. Em 1982, por exemplo, o Estado de Nova Iorque perdeu 5 dos seus 40 deputados, para estados do “Cinturão do Sol”, como a Flórida, Texas e Califórnia.⁷⁵

A solução para as distorções referidas poderia se dar pela eliminação dos limites mínimo e máximo da representação dos Estados, com a atribuição para cada Estado de número de cadeiras proporcional à sua população ou seu eleitorado, calculado pelo mesmo critério pelo qual são atribuídas as cadeiras aos partidos⁷⁶.

Contudo, esta solução, que reduziria em grande medida a desproporção hoje existente, não o faria de forma completa, visto que a representação por Estado seria sempre aproximada, nunca correspondendo exatamente a seu peso exato. Além disso, e principalmente, manteria uma lógica distorcida, que federaliza o voto popular, mesmo quando destinado à eleição dos representantes do povo, não lhe permitindo ter a dimensão nacional que deveria ter. Mais ainda, teria a desvantagem de tornar majoritário o voto nos menores Estados, em face de sua pequena representação.

Por isso, melhor solução, com a vantagem de se obter uma proporcio-

nalidade quase rigorosa, seria a de se atribuírem as cadeiras de cada partido em número proporcional aos votos por ele obtidos nacionalmente, o que poderia ser feito com a permanência das listas estaduais, como igualmente ocorre na Alemanha, para assim assegurar a ocorrência de equilíbrio regional na distribuição dos representantes. Por esta segunda alternativa, já não seria relevante a população ou eleitorado dos respectivos Estados, mas o comparecimento dos eleitores ou, mais precisamente, os votos validamente conferidos, o que premiaria a efetiva participação política.

Por certo, uma alteração tão radical na nossa legislação eleitoral encontrará muitas dificuldades para ser aprovada, porque a manutenção do atual quadro encontra sustentação em interesses regionais, por beneficiar os pequenos Estados, interesses pessoais de políticos cujo mandato só é assegurado pela atual ordem, interesses dos partidos que com ela igualmente se beneficiam, e ao conservadorismo visto de maneira geral.⁷⁷

VIII – Em conclusão

Estamos, assim, diante de um quadro em que, se tramitam no Congresso Nacional propostas que efetivamente hão de trazer aperfeiçoamentos na legislação eleitoral e na forma de exercício do mandato, outras há que trarão conseqüências negativas à nossa democracia, e há igualmente omissões que em nada contribuem para a sua consolidação.

A proposta de adoção do chamado “Sistema Alemão” é uma combinação infeliz entre uma proposta negativa e uma omissão igualmente negativa, porquanto, buscando introduzir um sistema concentrador, o faz omitindo o que a Alemanha tem de positivo em compa-

ração com o nosso sistema: a representação calculada em nível nacional.

Esta grave omissão, que, sem deméritos ao vizinho país que conosco compartilha a condição de país periférico, segue o modelo boliviano, e não o alemão, circunstância que não costuma ser mencionada, provavelmente porque a origem não recomendaria uma proposta feita com o discurso da modernidade, denuncia todavia o seu propósito conservador. E é duplamente conservadora a proposta, porque a busca da oligopolização do sistema partidário se faz com a tentativa de fortalecimento dos partidos com esse perfil, mais fortemente enraizados nos Estados em que é sobrevalorizado o voto.

Cabe, por isso, nos interrogarmos sobre a utilidade que terá para a nossa democracia tal mudança, visto que, como já analisado, o argumento da governabilidade é insatisfatório. Parece que o único resultado a que se chegará é justamente o da consolidação dos mecanismos que garantem a prevalência do voto conservador.

A isso cabe opor a manutenção do sistema proporcional, aperfeiçoado com um propósito democrático, para que ocorra uma distribuição que corresponda o mais rigorosamente possível ao número de votos obtidos por cada partido, conforme a consagrada fórmula *one man, one vote*, que remonta ao liberalismo libertário de John Stuart Mill, e se preocupa antes de tudo com a justiça distributiva.

¹ "Sugestões legislativas oriundas dos TREs", propostas aprovadas na XIII Reunião do Colégio de Presidentes de TREs, em Palmas, Tocantins, de 04 a 06 de março de 1999.

² Ponto 4.6: "Implantação do voto facultativo e revisão dos critérios para eleição proporcional, com a adoção do Voto Distrital puro ou misto."

³ Consta da proposta: "a) o eleitor terá dois votos desvinculados, um em lista partidária, elaborada pelo partido mediante sistema de eleição interna; outro para um candidato na sua circunscrição eleitoral; b) o quociente partidário de cada partido será determinado conforme o sistema atual, excluídos os votos em branco; para se determinar o número de deputados eleitos pelas listas, diminui-se o número de cadeiras obtidas em circunscrições distritais do quociente eleitoral de cada partido; vedam-se as coligações na eleição proporcional. Caso um partido político eleja em distritos número maior de representantes que seu quociente partidário, manterá ele o(s) candidatos(s) extra(s), sem prejuízo do número de deputados preestabelecidos." (CORRÊA, Oscar Dias. O sistema eleitoral que convém ao Brasil. Em: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes e VELLOSO, Carlos Mário Silva (coord.). *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. pp. 112-3).

⁴ Paradoxalmente, não se costuma ver entre os que argumentam com a necessidade de representação igualitária entre diferentes regiões ou distritos de um mesmo Estado a mesma preocupação com relação à representação dos diferentes Estados.

⁵ O primeiro e o terceiro dos argumentos foram lembrados pelo hoje Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Carlos Velloso, em seu discurso de posse no TSE, quando defendeu a adoção do voto distrital misto (VELLOSO, Carlos Mário da Silva. A reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. Em ROCHA e VELLOSO, 1996, p. 17).

⁶ Segundo José Antônio Giusti Tavares, "um amplo *survey* desenvolvido na República Federal da Alemanha no início dos anos 80 revelou que não há qualquer relação de identidade, transitividade e responsabilidade recíprocas entre o deputado e os seus eleitores distritais quanto a questões fundamentais da agenda política ou quanto a projetos ou prioridades alternativas". (TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas*

democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 114). Marco no estudo da matéria, esta obra, escrita a partir da tese de doutorado do autor, permite uma aproximação com a teoria acerca dos sistemas eleitorais. Tavares estuda 38 variedades de sistemas eleitorais vigentes nas principais democracias participativas contemporâneas, distribuídos entre 14 variedades majoritárias, duas mistas e 22 proporcionais. Os menos avisados se surpreenderão ao perceber que a maior parte dos países europeus, entre eles, por exemplo, Suécia, Dinamarca, Noruega, Áustria, Bélgica, Holanda, Suíça, adota o sistema proporcional, assim não dando razão a quem associa distritalização e moderidade.

⁷ Tal advertência é feita por Fábio Konder Comparato (A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro, em ROCHA e VELLOSO, 1996, p. 65). Com efeito, quem presta contas diretamente ao seu eleitor, por certo prescinde da disciplina partidária, visto que o partido, que provavelmente terá muitas vezes posições distintas das de parte dos eleitores, será assim um intermediário indesejado e descartável.

⁸ MAROTTA, Emanuele. Sistemas eleitorais, em BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, p. 1176.

⁹ Com efeito, como não há diferença prática entre obter 100% ou 50% mais um dos votos, poderá um partido obter vitórias por pequena margem em grande número de distritos e outro partido obter vitória por grande margem de votos em número menor de distritos, de que decorra maior representação do primeiro partido, mesmo tendo o segundo obtido maior votação nacional. Foi o que aconteceu na Inglaterra em 1951, quando foi vencedor o Partido Conservador, embora os trabalhistas tivessem obtido maior número de votos.

¹⁰ Conforme as três leis sociológicas de Duverger, formuladas há mais de meio século, "(1º) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (...); (2º) o escrutínio majoritário de dois turnos ten-

de a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes relativamente estáveis (...); (3º) o escrutínio majoritário de um único turno tende a um sistema dualista, com alternâncias dos grandes partidos independentes." (TAVARES, ob. cit., p. 238). Conquanto a tendência de bipartidarismo no sistema majoritário em um turno não seja uma regra absoluta, porque há exemplos de países que, adotando o sistema, têm mais de dois partidos representados no parlamento, não existe neles a possibilidade de sobrevivência parlamentar de um pequeno partido nacional, embora possam existir partidos com expressão apenas regional, que, na prática, ocupam o lugar de um dos grandes partidos na área de sua influência, assim mantendo em nível local a bipolarização. Não descarta o sistema igualmente a redução ao unipartidarismo ou a condução ao sistema do partido dominante, sem alternância no poder (idem, p. 377).

¹¹ "Nos sistemas de pluralidade em distritos uninominais e em um único turno os eleitores tendem a votar não em candidatos independentes ou de partidos menores, ainda que tenham conquistado sua preferência, mas naqueles que percebem como o menor dos males. Dentre dois partidos concorrentes e polares, os eleitores preferem votar naquele que percebem como menos objetável, ou como capaz de derrotar o partido ou candidato que definem como seu adversário maior, do que desperdiçar o voto num terceiro partido ou candidato: trata-se do voto estratégico ou insincero que, nos sistemas que adotam a regra da pluralidade uninominal, exerce um constrangimento poderoso e tendencialmente generalizado sobre o comportamento quer dos eleitores quer dos candidatos precisamente porque fundado em pautas de realismo e de racionalidade instrumental. Em regra, candidatos de partidos independentes, ou menores, novos ou mesmo tradicionais, abrem mão de suas candidaturas para beneficiarem uma ou outra dentre duas candidaturas polares." (Idem, p. 320). Tal efeito é menor quando a eleição é em dois turnos, exigida maioria absoluta para a eleição. Assim, no *scrutin de ballottage*, que vigorou na França até 1986, quando foi ado-

tada a eleição proporcional, havendo eleição majoritária em dois turnos em distritos uninominais, foi possibilitada a permanência na cena política de dois partidos de direita e dois de esquerda, que podiam lançar em primeiro turno candidatos próprios, porque possibilitada no segundo turno a adesão ao candidato com chances que estivesse mais próximo no espectro ideológico. Mesmo assim, o resultado era concentrador, não resultando em representação proporcional aos votos obtidos: "Na primeira eleição legislativa realizada sob o *ballottage*, o Partido Comunista conquistou 3.882.000 votos, mas obteve apenas 10 deputados, enquanto o partido gaullista, com apenas 3.604.000 votos, obteve 189 representantes (Cotteret et Emeri, p. 56)." (Idem, p. 318).

¹² Exemplo claro da inviabilidade eleitoral de um terceiro partido nesse sistema é o da Nova Zelândia, em que, tendo a partir de 1975 se desenvolvido o Partido do Crédito Social, conquistou nas eleições de 1981 e 1984 mais de 20% dos sufrágios nacionais, obtendo todavia apenas duas cadeiras legislativas; em consequência os seus eleitores desertaram em 1987, disso decorrendo a perda da representação no parlamento (Idem, p. 323).

¹³ Idem, p. 276.

¹⁴ Idem, pp. 278-9.

¹⁵ Idem, pp. 92-8. A sistemática da eleição majoritária plurinominal não se distingue da utilizada nas eleições presidenciais norte-americanas, no qual todos os delegados de um Estado pertencem ao mesmo partido, exceto pelo fato de que a finalidade desta não é a de compor o parlamento. A recente eleição presidencial nos Estados Unidos, em que Al Gore, do Partido Democrata, mesmo obtendo a maioria dos votos em nível nacional, acabou derrotado por George W. Bush, do Partido Republicano, no colégio eleitoral, é uma demonstração clara do que pode ocorrer quando aplicado o princípio para eleições presidenciais. Com efeito, ainda que se trate de uma eleição para o Executivo, obedece o princípio majoritário do chamado voto distrital puro, com a única diferença de que cada distrito, que aqui corresponde aos Estados,

escolhe vários delegados, embora todos do mesmo Partido, para representá-lo no Colégio Eleitoral. A perplexidade causada pelo vexame dos Estados Unidos não se justifica, mesmo em termos históricos, visto que naquele país havia precedentes de tais situações. Assis Brasil, escrevendo em 1893 em defesa do sistema proporcional, mas aqui especificamente criticando a eleição indireta, já dizia: "Fatos iguais têm sido muitas vezes repetidos; mas um dos que mais fizeram clamar, pela evidência do escândalo, foi o que patenteou a eleição presidencial dos Estados Unidos em 1876. Há uma voz universal de que Mr. Hayes foi eleito pela fraude. Não sei até que ponto haverá razão para o afirmar, em relação aos escrúpulos observados nas operações eleitorais; mas que a opinião pública, a maioria do povo foi fraudada pela lei é coisa que se conclui de um simples golpe de vista dos números. Votaram pelo candidato republicano (Mr. Hayes) 4.033.950 eleitores do primeiro grau; por Mr. Tilden (candidato democrático) 4.284.485; mas esta gente estava distribuída pelos Estados Unidos, ou distritos eleitorais, por tal modo que os republicanos ganharam por poucos votos em muitos distritos e perderam por muitos votos em poucos, ou, então, tiveram em cada lugar o número de votantes suficiente para fazer os eleitores de que necessitavam, enquanto que os votantes democráticos estavam aglomerados em certos pontos, dando superabundância de votos a menor número de eleitores. Fosse como fosse, o resultado foi que os democratas, exibindo, aliás, a respeitável maioria de 250.535 votos na massa eleitoral de toda a nação, fizeram 184 eleitores de presidente, e os republicanos, 185." (ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *A democracia representativa na república: antologia*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998. p. 135).

¹⁶ TAVARES, 1994, pp. 336-41 e 349. Na página 348, é citado Assis Brasil, que já em 1893 relacionava o crescimento do sistema representativo ao crescimento da magnitude da circunscrição eleitoral.

¹⁷ Idem, p. 344.

¹⁸ Idem, p. 349. O autor apresenta, nas

fls. 63-5, uma escala dos sistemas eleitorais que examina, apresentando-os na ordem da proporcionalidade crescente de seus efeitos distributivos.

¹⁹ Veja-se que, embora inexistente cláusula de exclusão explícita, esta disposição atua como tal, ao impedir a possibilidade de eleição de candidatos, mesmo na disputa do excedente, pelos partidos que não atingiram o quociente. Embora possa parecer baixa essa cláusula de exclusão, ela não pode ser assim vista naqueles colégios eleitorais em que o número de vagas oferecidas é pequeno: nos Estados que elegem oito deputados federais, é de 12,5% dos votos válidos.

²⁰ TAVARES, 1994, pp. 125 e 337.

²¹ Idem, pp. 339-40. Cumpre assinalar que no Brasil, mantida a exclusão dos partidos que não atingem o quociente eleitoral, a eleição em distrito binominal seria sempre majoritária, exceto na improvável hipótese de que dois partidos atingissem exatamente 50% dos votos ou quando nenhum dos partidos atingisse o quociente, hipótese em que, pelo art. 111 do Código Eleitoral, seriam desconsideradas as votações partidárias, com a eleição dos candidatos mais votados; em distritos trinominais, tetranominais ou pentanominais, a cláusula de exclusão seria respectivamente de 33,3%, 25% e 20%.

²² No Brasil, com efeito, as propostas que tramitam no Congresso Nacional correspondem a essa sistemática, com a distinção, nada desprezível, de que, ao contrário do que ocorre na Alemanha, são mantidos os distritos eleitorais estaduais. A Proposta de Emenda Constitucional nº 43/96, que tem como primeiro subscritor o Senador José Serra, mantém a representação por Estados, inclusive com os limites mínimo de oito e máximo de 70 hoje em vigor. Por isso, há uma grande impropriedade quando se diz que o modelo de sistema eleitoral proposto para o Brasil é o alemão: a manutenção dos colégios eleitorais estaduais para um sistema como o preconizado, o que se depreende das propostas que tramitam no Congresso, aproximam-no do que vigora na Bolívia desde 1993, circunstância que não deixa de ser irônica, por

fundar-se a defesa da tese em discurso que enaltece o caráter modernizador da proposta.

²³ Democracia-cristã (CDU-CSU) e social-democracia (SPD) constituem os grandes partidos, sendo reservado o papel de meio-partido aos liberais. Apenas mais recentemente o sistema se viu ampliado pela entrada em cena do Partido Verde, ainda na década de 80, e, após a unificação da Alemanha, do sucessor do antigo partido comunista da Alemanha Oriental.

²⁴ TAVARES, 1994, p. 108.

²⁵ O novo sistema eleitoral italiano é analisado por Tavares em obra mais recente, de caráter mais polêmico: TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998. pp. 218-30.

²⁶ Cabe ressaltar que por certo os resultados eleitorais não decorrem exclusivamente do sistema eleitoral adotado; aqui, principalmente, de forma dramática, foram influenciados pela derrocada de alguns dos partidos tradicionais, notadamente a democracia-cristã, que por décadas governara o país, em face da apuração de sistema de corrupção que minava o Governo, e pelo decorrente surgimento de novos partidos, notadamente a quase secessionista Liga Norte, com perfil de direita e implantação apenas no norte do país, e declaradamente preconceituosa em relação às demais regiões (leva esse fato à lembrança da existência no Brasil, ainda que sem expressão em partidos, de preconceitos regionais, como por exemplo os enfrentados por destinos principalmente em São Paulo, que, desaguando, em outras circunstâncias históricas, em partidos racistas e segregacionistas, poderiam ter consequência funestas).

²⁷ TAVARES, 1998, p. 225.

²⁸ A circunstância é semelhante à da hipótese constante da nota 9: aqui, a votação concentrada garante a obtenção, pelo voto majoritário, de um número de cadeiras superior ao que a votação na lista partidária em nível nacional permitiria.

²⁹ TAVARES, 1994, pp. 224-5.

³⁰ Com efeito, parece inevitável que, procedendo-se a eleição em pequenos distritos, ocorrerá a paroquialização da política, reduzido-se a discussão no período pré-eleitoral ao âmbito municipal ou regional, à construção de uma ponte em detrimento do desemprego; ao preço de determinado produto agrícola em detrimento da política econômica; ao desenvolvimento regional em detrimento do desenvolvimento nacional, numa dinâmica com certeza despolitizadora.

³¹ Ressalte-se novamente que a maior proporcionalidade do sistema alemão guarda relação direta com o fato de que, mesmo assegurada a eleição de 50% dos parlamentares pelo voto majoritário, o cálculo do número total de cadeiras de cada partido é procedido por um critério de rigorosa proporcionalidade, medida sobre o colégio eleitoral nacional. Qualquer alteração nos critérios, como a redução do percentual de eleitos por lista ou a utilização de outro cálculo para estabelecer a proporcionalidade ou ainda, como ocorre no Brasil, a definição da proporcionalidade com base em colégios eleitorais estaduais terá efeitos de distorção, favorecendo os maiores partidos e influenciando na redução do número de partidos.

³² A própria Lei 9.096/95 estabelece, em seu art. 13, que tem direito ao funcionamento parlamentar o partido que tenha obtido 5% sobre os votos apurados e 2% em pelo menos um terço dos Estados.

³³ Segundo Tavares, "O Código de 1945 retinha também outro elemento importante na tradição do sistema eleitoral brasileiro que, igualmente introduzido pelo Código Eleitoral de 35 e vigente, sem interrupção, até a atualidade, tem prejudicado irremediavelmente a constituição e o funcionamento no país, dos partidos políticos: a associação bizarra e incongruente do voto único em candidatura individual a uma fórmula eleitoral proporcional." (1994, p. 135). Afora o Brasil, somente a Finlândia e o Chile adotam essa sistemática (Idem, p. 126).

³⁴ Esse risco se colocaria com mais força se aprovado o voto facultativo, de que aqui não se tratará. Sobre as consequências negativas do voto facultativo, veja-se TAVARES, 1998, pp. 181-201.

³⁵ No plano social, parece, por exemplo,

claro que é mais democrático um Estado que consegue reduzir a exclusão social, com isso inclusive criando condições para o exercício da democracia no plano político; considerado o plano jurídico-institucional, é exemplo interessante a questão do Judiciário, hoje posta na ordem do dia: países que, como o Brasil e também os do direito anglo-saxônico, adotam à risca o célebre modelo de Montesquieu, de separação e autonomia dos poderes, têm, no plano da organização dos poderes, um desenvolvimento democrático maior do que os países europeus continentais em que há algum nível de subordinação do Judiciário ao Executivo.

³⁶ Dizia o art. 148 da Constituição de 1969: "O sufrágio é universal e o voto é direto e secreto, salvo nos casos previstos nesta Constituição; os partidos políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer." A Emenda Constitucional nº 22 acrescentou ao artigo um parágrafo único, com a seguinte redação: "Igualmente na forma que a lei estabelecer, os deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional."

³⁷ Após a histórica eleição de 1974 já havia ocorrido a fusão dos Estados da Guanabara e Rio de Janeiro, com voto predominantemente oposicionista, do que decorreu a redução do peso daquele colégio eleitoral (na verdade, foi mantido o número total de 46 deputados que antes resultava da soma das duas bancadas, todavia com a redução do peso do Estado, visto que o total de deputados federais foi aumentado de 364 para 420), e a criação do Mato Grosso do Sul, com seu desmembramento do Mato Grosso, e o conseqüente aumento da representação de Estado com voto então majoritariamente alinhado ao Governo (em 1974, o Mato Grosso elegeu oito deputados federais; em 1978, os dois Estados somados elegeram 14). Em 1981, ocorreu a transformação do Território de Rondônia em Estado, com o aumento de sua representação. Mais do que isso, o chamado "Pacote de Abril" elevou, com o objetivo de aumentar o peso do voto conservador, a representação mínima por Estado, que des-

de 1969 estava reduzida para três. Limitou, então, pela emenda Constitucional nº 8/77, a representação mínima dos Estados para seis deputados federais e a dos Territórios para dois deputados federais. A própria Emenda Constitucional nº 22/82 aprofundou esta alteração, quando, em disposição mantida pelo constituinte de 1988, elevou a representação mínima dos Estados para oito e a representação mínima dos Territórios para quatro.

³⁸ FLEISCHER, David V. Reforma do sistema eleitoral brasileiro: análise das alternativas frente às experiências e casuísmos recentes, em TRINDADE, Hélgio. *Reforma eleitoral e representação política – Brasil anos 90*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.

³⁹ FAORO, Raymundo. O sistema eleitoral: visão histórico-social. Em: Revista da AJURIS, 32, ano XI. Porto Alegre: novembro de 1984, p. 43.

⁴⁰ Idem, p. 52.

⁴¹ LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique. Representação eleitoral: conceitos e experiências. Em: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 26, nº 2. Rio de Janeiro, 1983, pp. 129-30.

⁴² Idem, p. 128.

⁴³ Idem, p. 129.

⁴⁴ Idem, p. 133.

⁴⁵ As “Sugestões Legislativas” mencionam, por exemplo, entre as várias medidas propostas, a necessidade de instituição da fidelidade partidária, a limitação das coligações às eleições majoritárias, a proibição da candidatura nata, a adoção de medidas tendentes a inibir a proliferação de legendas.

⁴⁶ O Relatório da Comissão Especial da Reforma Político-Partidária do Senado Federal, cujo Relator foi o Senador Sérgio Machado, do PSDB do Ceará, enfatiza igualmente a proibição de coligações e a necessidade de instituição da fidelidade partidária, e propõe a instituição de restrições aos partidos que não obtiverem votação equivalente à prevista no art. 13 da Lei 9.096/95.

⁴⁷ Artigo 87 do Código Eleitoral: “Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.”

⁴⁸ O art. 10 da Lei 9.504/97 permite o registro de número de candidatos equiva-

lente a 150% do número de lugares a preencher e ao dobro do número de lugares a preencher quando houver coligação; nos Estados em que o número de lugares a preencher não exceder a 20, o número de candidatos poderá ser de, respectivamente, o dobro e o triplo do número de cadeiras.

⁴⁹ Referia-se o artigo provavelmente ao Projeto de Lei do Senado nº 300/99, que, mantendo o voto em lista aberta para a eleição de metade dos deputados, institui a lista fechada para a eleição da outra metade, atribuindo ao eleitor dois votos. Embora a solução salomônica apontada seja um avanço em relação à fórmula atual, efetivamente a proposta de atribuir ao eleitor dois votos não parece ser uma medida feliz, porquanto torna por demais complexa a escolha. Melhor seria, nesse caso, a apresentação de uma única lista, da qual o eleitor poderia facultativamente destacar, em voto único, um nome de sua preferência. Assim, estaria optando entre votar simplesmente na lista ou, ainda atribuindo o voto à lista, nela optar por um candidato.

⁵⁰ Matéria de 04 de agosto de 2000, intitulada “Em questão de voto, simpatia é fundamental”. Diz o parágrafo inicial: “A desinformação, a simpatia ou o interesse corporativo ocupam cada dia mais espaço no universo dos eleitores. O voto do eleitor ‘de carteirinha’, aquele que mantém a fidelidade a qualquer custo, é substituído a cada eleição por votos que podem migrar para o adversário sem grande esforço. ‘Parte do eleitorado dá cada vez menos importância para o fator ideológico e vota por simpatia pessoal’, afirma o professor de Ciências Políticas da Unicamp, Leôncio Martins Rodrigues.”

⁵¹ É aleatório porque, ao conferir o voto, o eleitor não terá a menor informação sobre a composição possível da Câmara, o que não lhe permitirá ao menos fazer um uso racional do voto, com base em alternativas mais ou menos dadas.

⁵² As discussões no Senado Federal chegaram a ir mais longe, propondo solução radical, conforme se lê do Relatório da Comissão Especial Temporária de Reforma Político-Partidária: “Como tentativa de impedir a multiplicação excessiva de partidos políticos cogitou-se, inicialmente, do estabelecimen-

to de desempenho eleitoral para caracterização dos partidos como nacionais, sob pena de cancelamento do registro.” Felizmente a antidemocrática idéia de cancelamento do registro foi afastada, embora por uma razão de natureza apenas pragmática: tratar-se de medida inócua, porque outros partidos poderiam ser criados.

⁵³ A Comissão Especial Temporária de Reforma Político-Partidária do Senado Federal acabou por chegar a uma solução menos radical, propondo que os partidos que não atinjam o percentual do art. 13 da Lei 9.096/95 apenas percam o direito aos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

⁵⁴ Teriam perdido as cadeiras que obtiveram, por ordem de votação, PSB, PL, PPS, PCdoB, PRONA, PSD, PSC, PMN, PV, PST e PSL. Dos sete partidos que permaneceriam, dois, o PDT, com 5,68% dos votos, e o PTB, com 5,66% dos votos, ficaram muito próximos do limite de exclusão.

⁵⁵ Neste plano houve um avanço, ainda que tímido, na legislação, visto que desde a eleição de 1998 não são mais, por força do art. 5º da Lei 9.504/97, considerados válidos os votos em branco, que tornavam ainda mais elevado o quociente eleitoral.

⁵⁶ Artigo 10 da Lei 9.504/97.

⁵⁷ Artigo 47 da Lei 9.504/97.

⁵⁸ Abstraídas as coligações realizadas, e considerada apenas a votação individual de cada partido, nos onze Estados que elegeram oito deputados federais em 1998, em três deles (Acre, Mato Grosso do Sul e Rondônia) apenas quatro partidos teriam atingido o quociente eleitoral, em cinco (Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Sergipe e Tocantins) somente três partidos o teriam atingido, e em três (Amazonas, Rio Grande do Norte e Rondônia) o número teria sido reduzido para dois. Teriam atingido o quociente eleitoral o PMDB em nove desses Estados, o PFL em oito, o PSDB em sete, o PPB e o PT em quatro e o PDT em apenas um. Parece claro o efeito concentrador da combinação, num quadro de multipartidarismo, entre quociente eleitoral e proibição de coligação.

⁵⁹ Ver nota 37.

⁶⁰ Ressalte-se que, tendo PDT, PTB e PT recebido votações baixas na maior parte dos Estados, foram prejudicados pela regra do quociente eleitoral, que foi atingido pelos dois primeiros em apenas dois Estados e pelo terceiro em três Estados, razão pela qual nesse ano, ao contrário do que aconteceu em 1974, quando o MDB atingiu o quociente eleitoral em todos os Estados, e 1978, quando não o atingiu somente no Piauí e no Território de Roraima, também esse fator influíu de forma decisiva no desequilíbrio.

⁶¹ Em 1982, o PMDB, por ser um partido grande, com estrutura nacional, teve um custo menor, 88.334, enquanto PDT, PTB e PT, prejudicados principalmente pelo quociente eleitoral, tiveram o custo de respectivamente 104.118, 140.697 e 182.340 votos por cadeira obtida. O custo da cadeira para o PT foi de quase duas vezes e meia o custo para o PDS.

⁶² Assinale-se que, com sua composição, não demonstrou mesmo interesse em fazê-lo, porque, mais do que preservar fortes interesses regionais e partidários, a sistemática garantiu, como já ocorrerá com a ARENA-PDS em outras eleições, aos dois partidos que a dominaram, uma significativa sobre-representação. O PMDB, que, com a avassaladora votação obtida em decorrência da euforia do “Plano Cruzado”, obteve nacionalmente 48,12% dos votos, elegeu todavia maioria absoluta, 53,39% dos deputados constituintes, 260 em 487; o PFL, com 17,74% dos votos, elegeu 118 deputados, 24,23% do total (dados extraídos, à falta de totalização oficial, de NICOLAU, Jairo Marconi. (Org.) *Dados eleitorais do Brasil (1982-1998)*. Edição Eletrônica: <http://www.iuperj.br/Portugues/Deb/>)

⁶³ A eleição de 1994 revelou uma disparidade ainda mais significativa entre PFL e PT: para uma quase igualdade de votos, 5.873.370 contra 5.859.347, o PFL elegeu quase o dobro dos deputados do PT: 89 contra 49 (totalização extraída de NICOLAU, idem nota anterior). Em 1990, o diferente peso conferido aos votos já havia produzido uma significativa distorção na representação do PT, que, com a terceira votação nacional, superado apenas por PMDB e PFL, elegeu a oitava bancada, superado ainda por PDT, PDS, PRN, PTB e PSDB.

⁶⁴ Não é considerada aqui como causa de distorção a fórmula de distribuição de votos, que, embora em menor medida, é também concentradora, e que no quadro apresentado não tem relevância, porque também utilizada na coluna em que apurado o número de cadeiras pela votação nacional. Sobre a ação do quociente eleitoral, veja-se novamente a nota 58.

⁶⁵ Talvez se possa dizer que, nessas coligações, haja uma prévia contabilidade, em que o partido líder admite correr o risco de perder algumas cadeiras em troca de outras vantagens, como, por exemplo, o apoio a candidato ao Executivo, benefícios legais no que se refere à propaganda eleitoral, ou mesmo o aproveitamento, para fins de obtenção de cadeiras dentro do mesmo espectro ideológico, de votos que de outra forma seriam perdidos pela ação do quociente eleitoral. Ademais, se o partido coligado não obtiver sucesso, o partido maior poderá talvez obter mais uma cadeira, utilizando-se dos votos daquele. No que se refere especificamente ao PCdoB, é interessante observar que, com votação ligeiramente superior, o PPS, que adotou outra estratégia, elegeu apenas três deputados.

⁶⁶ A população é a que foi apurada pelo IBGE na contagem de 1996 e os dados relativos às eleições correspondem aos números do TSE; as colunas E/P, C/P e VV/P correspondem respectivamente à proporção entre número de eleitores cadastrados, comparecimento e número de votos válidos para a Câmara dos Deputados em relação à população.

⁶⁷ São propositalmente apresentados números fracionários, porque não é objetivo deste trabalho atribuir representações aos diferentes Estados; de qualquer maneira, os resultados seriam distintos conforme o método de distribuição que fosse utilizado. Deve-se considerar ainda que o comparecimento e os votos válidos não podem servir como critério fixador prévio do número de cadeiras de cada distrito, porque somente podem ser apurados após a eleição.

⁶⁸ Embora disponha o art. 45, § 1º, da Constituição Federal, assim como o art. 1º da Lei Complementar nº 78/93, que um ano

antes de cada eleição é procedido pelo TSE, com base em números do IBGE, o ajuste da representação dos Estados, desde a eleição de 1990 não houve qualquer alteração na representação dos Estados, exceto na de São Paulo, que foi aumentada em 1994 para 70, por força da incidência do limite máximo previsto pela própria Constituição.

⁶⁹ Tavares, utilizando outro critério de classificação, dividiu os Estados, conforme a magnitude do colégio eleitoral, em Estados com menor magnitude, magnitude intermediária e maior magnitude, e, incluindo nos respectivos grupos onze, dez e seis Estados, apurou que nas eleições de 1994 foram eleitos por grupo 88, 156 e 269 deputados, enquanto sua representação, se feito cálculo rigorosamente proporcional ao eleitorado, atingiria 49, 141 e 323 deputados (TAVARES, 1998, p. 99). Utilizados os mesmos números, mas divididos os Estados por Região, teremos 65 deputados do Norte, para 32 a que teria direito na proporcionalidade ao eleitorado; 151 para 137 no Nordeste; 41 para 33 no Centro-Oeste; 179 para 229 no Sudeste; e 77 para 82 no Sul. Como já visto, se, ao invés do número de eleitores, fossem considerados os votos válidos, aumentaria ainda mais a desproporção.

⁷⁰ A análise Estado por Estado seria mais precisa, mas isso a tornaria mais complexa, mesmo porque a votação dos partidos não é uniforme por Região. Apenas para exemplificar, a grande votação do PFL e a pequena votação do PT no Norte ocorreram sem embargo do baixo desempenho do primeiro em Roraima, onde atingiu 3,89% dos votos válidos, e da consistente votação do segundo no Acre, onde obteve 23,18% dos votos. Contudo, havendo uma razoável aproximação no custo dos votos entre os Estados de cada Região, não perde seu valor a comparação assim feita. Mesmo assim, utilizando ainda esses dois partidos como exemplos, e tomando seus resultados estaduais mais significativos, chegaremos à mesma conclusão. Assim, considerada apenas a votação da própria legenda, dessa forma desconsideradas as coligações realizadas, veremos que o PFL, embora tenha tido votação superior à sua própria média nacional

em Estados subrepresentados, como Paraná (22,16%), Santa Catarina (20,60%) e Rio de Janeiro (17,84%), teve votação reduzida nos dois Estados em que foi mais elevado o custo da cadeira, São Paulo (11,26%) e Rio Grande do Sul (2,34%). Seus maiores percentuais, com votação foi superior a 25% dos votos válidos, ocorreram em Estados super-representados: Bahia (47,05%), Tocantins (44,73%), Amazonas (42,37%), Piauí (38,46%), Acre (35,34%), Maranhão (29,81%) e Pernambuco (25,91%). Já o PT obteve no Acre e Distrito Federal, super-representados, seu segundo e terceiro melhor desempenhos, 23,18% e 22,67%, mas teve o primeiro e o quarto, 25,27% e 19,17% justamente no Rio Grande do Sul e São Paulo.

⁷¹ Não obstante a referência ao maior benefício que os partidos conservadores obtêm com a regra, o que vale para o período de ditadura e para as eleições seguintes, nos últimos pleitos, rigorosamente apenas o PFL foi beneficiado de maneira flagrante, visto que desde a primeira eleição de que participou, em 1986, seu percentual de deputados eleitos superou sua votação em número sempre próximo de cinco pontos percentuais, somente vindo a cair para a ainda expressiva diferença de 3,16 pontos percentuais em 1998. O PMDB é o único outro grande partido que, ainda que com diferenças inferiores, obteve nestes últimos quatro pleitos representação superior aos seus votos, porque o PPB (PDS) ficou sub-representado em 1986 e 1990 e o PTB em 1986. Já o PSDB, que concorreu nas últimas três eleições, ficou sub-representado nas duas primeiras, em que sua força ainda se concentrava basicamente em alguns poucos grandes Estados, somente conseguindo em 1998 uma representação superior à sua votação. No outro extremo, PT e PDT vêm desde 1982 obtendo representações muito inferiores às suas votações.

⁷² Apenas para efeito de demonstração, se considerados os votos válidos para a Câmara dos Deputados em Amazonas e Mato Grosso, 855.360 e 821.390, com a eleição de 20 e 16 deputados o custo seria reduzido para 42.768 votos e 51.337 votos. Embora provavelmente resulte também em aumento da super-representação, se-

melhante raciocínio não pode ser feito em relação à possível criação do Estado de Tapajós, porque parte de seus deputados resultaria da perda de alguns dos 17 deputados federais do Pará, Estado do qual se desmembraria.

⁷³ Se a fixação pelo número de eleitores guarda maior fidelidade com o princípio "um eleitor, um voto", assegurado pelo art. 14 da Constituição, se poderia argumentar que sua fixação pela população, que supõe votem os eleitores também por quem não tem direito a voto, favorece os Estados mais pobres, que, seja por sua estrutura social, seja pela composição etária, têm menor número relativo de eleitores. Contudo, é questionável a idéia de que os não-eleitores de um Estado sejam melhor representados pelos eleitores deste mesmo Estado, que não necessariamente têm com aqueles maior afinidade ideológica que os eleitores de outros Estados. Mais do que isso, fato que mereceria estudo específico, parece haver relação direta entre prevalência do voto conservador e baixa participação política, circunstância que poderia levar a responsabilizar pela menor participação, não a pobreza, mas o próprio conservadorismo reinante. Por outro lado, nenhuma das duas alternativas permite, como o permitiria a locação de cadeiras com base na votação nacional, que a distribuição se faça pelo critério dos votos efetivamente atribuídos, o que estimularia e premiaría o comparecimento dos eleitores.

⁷⁴ MARTINS, Carlos Estevam. A reforma do sistema eleitoral. Em: Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 26, nº 2. Rio de Janeiro, 1983, p. 151.

⁷⁵ Ob. cit., p. 188.

⁷⁶ Como o método utilizado em nosso país, favorece os maiores partidos nas cadeiras excedentes, e, em consequência, favoreceria também os maiores Estados, poderia ser utilizado outro método, como o das maiores sobras.

⁷⁷ A crítica de Tavares é severa: "Até agora, a instituição e a vigência dos constrangimentos constitucionais que deformam a representação congressional brasileira contaram com o consentimento e a cumplicidade silenciosa de parte considerável das elites econômicas dos estados do Sudeste

e do Sul, em particular de São Paulo, as quais, movidas pelo receio dos riscos à estabilidade que a expansão perturbadora do eleitorado urbano-industrial poderia introduzir, preferiram abrir mão de parcela da representação política que caberia aos seus estados – conferindo-a como um *plus de poder* às oligarquias do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste – , em benefício da preservação da propriedade, da sua ascendência social e do desenvolvimento tran-

qüilo dos negócios. Empresários de um estado como São Paulo, cujos interesses se expandem por todo o país e pelo mundo, têm preferido investir na eleição de deputados federais mais dóceis, pelos estados do Norte, do Centro-Oeste e do Nordeste – cujo custo eleitoral e, por via de consequência, econômico é, por outro lado, sensivelmente menor – do que na eleição de deputados federais pelo próprio estado.” (TAVARES, 1998, p. 114).