

Sistema eleitoral brasileiro, tópicos nada acadêmicos.

Nelson Jobim

Advogado. No Poder Executivo, foi ministro da Defesa (2007-2011) nos governos dos presidentes Lula e Dilma Rousseff, e ministro da Justiça (1995-1997) no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. No Judiciário, foi ministro do Supremo Tribunal Federal (1997-2006), exercendo a presidência da casa no biênio 2004-2006, foi presidente do Conselho Nacional de Justiça (2005-2006) e ministro do Tribunal Superior Eleitoral (2001-2003). No Legislativo, foi deputado federal pelo Rio Grande do Sul (1987-1990 e 1991-1995) e membro da Assembleia Constituinte (1987-1988).

Sumário

1. Cidadania política
 - 1.1. Periodicidade das eleições
2. Voto obrigatório
3. Nosso sistema eleitoral. A realidade
 - 3.1. Modelo atual
 - 3.1.1. Consequências
 - 3.1.2. Tipologia de candidaturas
 - 3.2. Conclusão do tópico
4. O sistema distrital alemão. Notas
 - 4.1. Bundestag. Vagas e divisão
 - 4.1.1. Candidatos
 - 4.1.2. Votação
 - 4.1.3. Distribuição das vagas
 - 4.1.4. Mandatos suplementares
 - 4.2. Conclusão do tópico
5. Voto direto e voto em lista
 - 5.1. Eleições no Brasil Reino Unido
 - 5.2. Eleições no Brasil Império
 - 5.3. Brasil República
 - 5.4. Conclusão do tópico
6. Brasil. Conclusão final

Bibliografia

O sistema eleitoral de um país é produto de sua história política.

Tais sistemas não são arquiteturas acadêmicas que podem ser impostas ao mundo político.

É a política concreta que os produz.

As forças políticas – de modo democrático ou não – traduzem seus acordos ou imposições em textos legais, constitucionais ou não.

Não basta o exame só da legislação – a dogmática.

Necessário conhecer sua prática.

É o que pretendo esboçar.

1 Cidadania política

Cidadania política diz com a definição de “quem pode votar” e “quem pode ser votado”.

Nesse tema, o nosso marco é o ano de 1821.

Decreto de 7 de março de 1821 regulamentou as eleições dos deputados brasileiros às cortes portuguesas.

Lá introduziu-se o sistema do voto universal masculino, para maiores de 25 anos, inclusive analfabetos.

Mulheres e escravos não votavam.

A partir de 1824, com a Constituição do Império, prevaleceu o voto censitário: só podiam votar os cidadãos com uma renda mensal superior aos 100 mil réis.

Era o acordo de João Sem-Terra, que resultou na Magna Carta.

Quem pagava impostos precisava ter representantes no parlamento, pois este definia os gastos do Estado.

Até 1881, o sistema de voto era **indireto**, em graus.

Os eleitores elegiam representantes que, por fim, elegiam os deputados.

Com o Decreto nº 3.029, de 9/1/1881 (Lei Saraiva), o voto se tornou direto e passou-se a eleger os deputados, sem intermediação.

Retomou o sistema de distritos (círculos) eleitorais de um deputado.

Passou a exigir renda anual de R 200\$000 (já era a correção pela inflação, no caso, o preço da prata).

A lei excluiu o voto do analfabeto.

A participação eleitoral, que até então era de 13% da população com idade para votar, na eleição subsequente foi reduzida para 0,8%.

José Bonifácio, “o moço”, em manifestação contrária à exclusão dos analfabetos, disse, com muita precisão: “Esta democracia de gramáticos é um erro de sintaxe político”.

(No primeiro turno das eleições presidenciais de 2014, para uma população estimada de 210.746.573 habitantes, compareceram 115.122.883, ou seja, 54,62%).

Quanto aos que podem ser votados, o Brasil sempre conheceu regras de inelegibilidade e desincompatibilização.

Tais regras foram se ampliando, para abranger mais pessoas, e chegamos às regras de hoje.

1.1. Periodicidade das eleições

Nossas eleições ocorrem a cada dois anos: uma, municipal; outra, estadual e federal.

Discutem-se as vantagens e desvantagens em se fazer uma coincidência.

Como vantagem, apontam:

1) deputados federais/estaduais integram a campanha eleitoral, pois o seu resultado define o quadro e os apoios para eleições subsequentes. O Congresso Nacional e Assembleias legislativas paralisam;

2) economia com os custos da campanha eleitoral, que seria uma só.

O inconveniente é que eleição municipal nada tem com as eleições federais e estaduais.

O processo político municipal tem característica microcós mica e atômica.

Assim, os entendimentos para um processo eleitoral municipal são completamente distintos dos procedimentos para um processo eleitoral, quer para o governo do Estado federado, quer para a Presidência da República.

2 Voto obrigatório

A Constituição Federal (CF) de 1988, no Capítulo dos Direitos Políticos, dispõe que o voto é obrigatório para os maiores de 18 anos e facul-

tativo para os analfabetos, maiores de 70 anos e maiores de 16 anos e menores de 18 (art. 14, § 1º, incisos I e II).

Os argumentos contrários à obrigatoriedade do voto sustentam, em linhas gerais, que, sendo o voto um direito, não poderia ser obrigatório, pois passaria a ser um dever.

Seria, assim, inconsistente termos um direito obrigatório.

Essa discussão nos lembra a lógica deôntica corrigível (*defeasible deontic logic*), que vem se desenvolvendo desde 1980.

Esta lógica consiste num sistema em que suas regras admitem exceções.

Sabemos que os sistemas normativos contêm regras com exceções, exceções de exceções e assim por diante.

Observe-se uma regra de proibição: matar alguém, pena de x anos.

Por ser antecedente de uma sanção, a conduta constitui-se em um delito.

Essa é a fórmula em relação à conduta “matar alguém”.

No entanto, enquanto matar é proibido, matar em legítima defesa é permitido e matar na guerra é obrigatório.

Logo, não creio que o exame do tema pela oposição direito/dever seja proveitoso e consistente.

A questão é de conveniência política.

Foi a Constituição de 1934 que tornou obrigatório o voto dos que exercessem “função pública remunerada” (art. 109).

A Constituição de 1946 estendeu a obrigatoriedade para os maiores de 18 anos (arts. 131 e 132).

A experiência eleitoral do Brasil mostra que, ao tempo do voto facultativo, tínhamos um nível de fraude superior ao tempo do voto obrigatório de hoje.

O chamado “voto de curral” iniciou-se com o voto facultativo.

O processo consistia em reunir os eleitores em um local amplo (estádio de futebol, local de cor-

rida de cavalo, etc.) e, na grande parte das vezes, oferecer um almoço (churrasco, galinhada, etc.).

Durante o evento, grupos de eleitores eram levados, pelos cabos eleitorais, ao local de votação, quando lhes era entregue a cédula.

Após a votação, voltavam para o local onde continuava a “festa”.

Com isso, assegurava-se que os que podiam votar, mas não tinham obrigação para tanto, exercessem o “direito ao voto”!

O chamado “voto de curral” iniciou-se com o voto facultativo.

Foram várias as técnicas criadas para “induzir” o eleitor a exercer o seu direito: facilitar o deslocamento para o local da votação, etc.

Observe-se que o voto secreto foi introduzido pela Lei nº 35, de 26/11/1892 (art. 43, § 6º), mas a Lei nº 426, de 7/9/1896, permitiu que, por vontade do eleitor, o voto fosse descoberto (art. 8º).

Esse sistema duplo (secreto/descoberto) foi mantido pela Lei nº 1.269, de 15/11/1904 (Lei Rosa e Silva, art. 57).

Esse sistema duplo, de fato, inviabilizava que a maioria dos votos fosse secreta.

Assegurava-se, assim, que os eleitores votassem “a cabresto”: eram levados à urna e, lá, votavam a descoberto.

Foi a Revolução de 1930 que extinguiu o voto a descoberto.

O Código Eleitoral Assis Brasil (Decreto nº 21.076, 21/2/1932) previu somente o voto secreto.

Com o voto obrigatório e secreto, as técnicas não mais se destinaram a forçar o eleitor a votar.

Agora, o problema era saber em quem votariam.

Nas eleições para a Constituinte de 1934, tivemos um exemplo.

No Rio Grande do Sul, o presidente do Estado – José Antonio Flores da Cunha (presidente do Partido Republicano Liberal, PRL) – determinou

que as cédulas dos candidatos de seu partido fossem confeccionadas em papel de cartolina.

Os fiscais dos partidos, pelas regras daquela eleição, podiam tocar no envelope que continha a cédula.

Assim, os fiscais do PRL identificavam em quem o eleitor estava votando: se estava duro, votou em candidato do PRL.

Se fosse funcionário público e o envelope era “mole”, tinha seu nome anotado para demissão do cargo (a estabilidade começou com a CF de 1934).

Ficou conhecido como “voto de cartolina”.

(A lei subsequente proibiu que os fiscais tocassem no envelope.)

A manipulação das cédulas eleitorais era o objeto da fraude.

A fraude se centrou na manipulação das cédulas eleitorais.

No início, os partidos é que providenciavam a confecção das cédulas, sem qualquer restrição.

Depois, e progressivamente, foi unificada a cor da cédula, seu tamanho, o tipo de papel – está tudo na nossa legislação.

Chegamos, já no regime militar, à cédula única confeccionada pela Justiça Eleitoral.

A cédula única propiciou a invenção do “voto carreirinha” ou “voto marmita”.

Os comitês de candidatos imprimiam uma cédula única igual à confeccionada pela Justiça Eleitoral.

Tal cédula era entregue, pelos cabos eleitorais, já preenchida, a um eleitor.

Ele, no processo de votação, recebia da mesa eleitoral a cédula verdadeira e colocava, na urna, a cédula falsa.

Após, entregava a cédula verdadeira ao cabo eleitoral e recebia sua “remuneração”.

O cabo eleitoral preenchia a cédula verdadeira e a entregava para o próximo eleitor. Este votava e, após, entregava ao cabo eleitoral a nova cédula, em branco, que lhe fora entregue na mesa eleitoral.

E, assim por diante.

Por isso carreirinha ou marmita.

Quando da apuração, identificada a falsidade, aquele voto era anulado.

O voto eletrônico acabou com essa técnica de fraude.

Com a introdução da identificação pela impressão digital – datiloscópica – do eleitor, resolve-se uma fraude possível quanto à identificação do mesmo.

O eleitor comparece à mesa eleitoral.

O presidente da mesa verifica o título do eleitor e digita o número correspondente a esse eleitor e a urna “liga-se”, ou seja, fica apta a receber digitalização do voto.

Pode ocorrer que, 30 minutos antes do encerramento da votação, o presidente da mesa, em conluio com os demais membros e com eventuais fiscais de partido presentes, “ligue” a urna, com o número dos eleitores que ainda não compareceram, e digite os votos.

Ele não se utiliza de todos os números.

Deixa alguns para a hipótese de um eleitor chegar antes do encerramento da votação.

Para este, a urna será “ligada” com algum dos números de “reserva”.

Ou seja, a criatividade para a fraude é imensa.

Voltando ao tema do voto obrigatório, parece-me ser uma pretensão circunscrita a setores mais instruídos da população.

Não sei de reivindicação dessa natureza dos menos instruídos e do grosso da população.

Com o voto facultativo, retornaríamos à criação de mecanismos para que o eleitor venha a votar.

Mais estratégias de *marketing*, mais custo para a campanha eleitoral?

Teríamos que criar a figura ilícita da “captação da presença para o sufrágio”!

O ilícito da “captação do sufrágio” já temos (art. 41-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 9.840/1999).

Por fim, essa discussão poderá nos conduzir a outro tema enfrentado por obra coordenada por

Arnaud Le Pillouer (2013)¹ onde está a pergunta: “a eleição pode ser sempre apresentada como fundamento da democracia?”.

3 Nosso sistema eleitoral. A realidade

De 1821 a 1855, o sistema eleitoral era de votos indiretos: eleitores ditos de primeiro grau elegiam um conjunto de pessoas, que, por sua vez, elegiam os representantes e assim por diante.

Em 1855, com a Lei dos Círculos, alterou-se o sistema para o de distritos (círculos) eleitorais, pelos quais eram divididas as províncias.

Cada distrito passou a eleger um deputado, por maioria absoluta e voto uninominal (o eleitor votava em um candidato).

O partido não é um clube ou sociedade filantrópica.

Institui-se o segundo turno, quando os candidatos não obtivessem maioria absoluta.

No segundo turno, concorriam os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

Esse sistema teve variantes.

Em 1860, as províncias passaram a ser divididas em distritos que elegiam três deputados.

O eleitor votava em três candidatos.

Em 1885, cada distrito continuou elegendo três deputados.

No entanto, o eleitor passou a votar em dois candidatos.

Procurou-se assegurar espaço para a minoria.

Em 1881, com a Lei Saraiva, os distritos voltaram a eleger um só deputado.

O sistema eleitoral brasileiro foi majoritário até 1932.

A Revolução de 1930 alterou o sistema eleitoral.

Em 1932, o Decreto nº 21.076, de 24/4 (Código Eleitoral Assis Brasil), introduziu o sistema proporcional, que substituiu o majoritário.

3.1. Modelo atual

Hoje, a eleição proporcional tem a seguinte modelagem:

a) Calcula-se o **quociente eleitoral**:

Divide-se o número total de votos válidos, sem os votos em branco, pelo número de vagas. Por exemplo: o Rio Grande do Sul tem 31 vagas para a Câmara dos Deputados. Computando-se o total de votos válidos de uma eleição, divide-se este total pelo número de vagas. Vamos admitir que para esta conta havia um quociente eleitoral de 170.000 votos.

b) Após, calcula-se o **quociente partidário**:

Toma-se o número de votos dados a um partido, por exemplo, 1.700.000 votos. Divide-se pelo quociente eleitoral (1.700.000 votos ÷ 170.000 do quociente eleitoral = 10 vagas).

No exemplo, tal partido conquistou dez das 31 vagas.

Por fim, os eleitos do partido são os dez candidatos mais votados daquela legenda partidária.

3.1.1. Consequências

Essas regras têm consequências na conduta dos partidos:

Axioma (1): o objetivo de um partido é ganhar as eleições.

O partido não é um clube ou sociedade filantrópica, e sim uma entidade política com objetivos claros de obter resultados eleitorais, isto é, ganhar um maior número de vagas.

Vitorioso será o partido que conquistar o maior número das 31 vagas existentes.

Em síntese, o partido que obtiver o maior número de votos será o que conquistará o maior número de vagas.

Axioma (2): o nosso sistema é de voto uninominal. O eleitor vota em um candidato da lista (legenda) dos partidos.

1. “L’élection peut-elle toujours être présentée comme le fondement de la démocratie?”

Eis o silogismo:

a) como o número total de votos dados a um partido define o número de vagas conquistado; e

b) como o eleitor vota em um candidato (voto uninominal), e não na totalidade dos candidatos da lista do partido;

c) logo, para um partido ganhar um maior número de vagas, precisa ter candidatos que, individualmente, sejam capazes de produzir o maior número de votos.

O poder da legenda partidária decorre da capacidade individual dos membros da lista de produzirem votos.

Por isso, os partidos dependem dos seus candidatos e não os candidatos dos partidos, salvo pelo quociente partidário.

A elaboração de uma lista partidária repleta de eminentes homens públicos, competentes para a administração pública, profundos conhecedores dos problemas nacionais, está fadada ao insucesso.

Eminentes homens públicos, preocupados em questões nacionais, não têm capacidade individual de produzir votos.

Como os partidos dependem dos candidatos, os partidos têm a necessidade, imposta pelo sistema, de incluir, em suas listas, o maior número de candidatos capazes de produzir votos.

O número de candidatos de uma lista partidária é limitado a 150% do número de vagas a preencher.

Na prática, os dirigentes partidários escolhem seus candidatos a partir dessas regras.

3.1.2. Tipologia de candidaturas

As consequências das regras do sistema, nos partidos, permitem a formulação de uma tipologia.

Como **primeiro tipo**, estão os **candidatos de categorias profissionais**, ou seja, representantes das corporações profissionais.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Brigada Militar Gaúcha tem capilaridade em todo o território do Estado. Os partidos vão a essa corporação à busca de candidatos, com o objetivo de garantir os votos da categoria.

Fenômeno igual ocorre com os sindicatos dos professores, dos policiais civis, etc.

A escolha destes candidatos independe de programa partidário.

O que determina a escolha é a capacidade de este candidato catalisar os votos da sua categoria para a legenda partidária.

(Aqui se iniciam as forças das corporações que sempre buscam capturar o Estado.)

Como **segundo tipo**, estão os que classifico como **candidatos de aparelho**.

São aqueles que dispõem de determinado tipo de instrumento que os aproxima do eleitor.

Aqueles que, pelo seu aparelho, conquistam a simpatia do eleitor.

Nesse grupo, temos dois tipos de candidatos.

O primeiro engloba os candidatos da **mídia**.

São os oriundos da televisão, do rádio e dos jornais (estes muito menos).

Discutem temas de interesse e simpáticos à população.

Personificam seus anseios.

Na década de 1970 – Brasil tricampeão do mundo –, os candidatos escolhidos pelos partidos eram os cronistas dos jogos de futebol.

Na fase pós-Pelé, o problema para a população era a recessão.

Neste período, os candidatos prediletos dos partidos passaram a ser os donos de programas assistencialistas – atendiam necessidades.

Além destes candidatos, com o aumento da insegurança nas cidades, passou-se a buscar candidatos que faziam programas de segurança pública.

(Não só pela insegurança, mas pela relação, na cabeça do eleitor, entre vingança e justiça – união pelo ódio ao acusado da prática de um crime, mesmo antes de qualquer condenação.)

Desde as eleições de 1986, surgiu um segundo tipo de candidatos desta categoria: os **pastores evangélicos**.

Disponham e dispõem de plateia cativa com capilaridade acentuada em todo o Estado.

Não se tratava dos pastores das igrejas evangélicas tradicionais, como a luterana, a presbiteriana, ou a batista, e sim das novas igrejas evangélicas, como a Igreja Universal do Reino de Deus e outras.

Para esse fenômeno contribuiu a politização da ação pastoral da igreja católica, que se afastou das necessidades imediatas da periferia das cidades.

Na legislatura de 1987-1990 e na de 1991-1994, a chamada bancada evangélica compunha-se de 40 representantes.

Hoje, são 87 deputados federais e 3 senadores.

A Frente Parlamentar Evangélica (FPE), no Congresso Nacional, registrada em 2015, para a 55ª Legislatura (2015-2018), é composta por 203 parlamentares.

O do **terceiro tipo** são os candidatos que apareceram como necessários depois do Golpe Militar de 1964.

Em 1967, com a reforma tributária “**Otávio Gouveia de Bulhões-Roberto Campos**” (Emenda Constitucional nº 18, 1º/12/1965), a receita pública foi centralizada na União Federal.

O chamado Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), definido pelo governo federal, era executado pela União, pelos Estados federados e pelos municípios.

O PND era elaborado de forma autoritária e pela burocracia do governo federal.

Os Estados e municípios figuravam como executores dessa política nacional, definida pelo Poder Executivo.

A receita estadual e municipal ficou limitada, em grande parte, ao atendimento da folha de pessoal.

A possibilidade de investimentos ou financiamentos em infraestrutura era reduzida.

O fundamental para municípios era eleger deputados com a finalidade de obter a transferência de recursos federais para suas regiões.

Surgiram os **candidatos regionais**, com a tarefa primordial de obtenção de recursos para

construções de pontes, asfaltamento de estradas, reformas em hospitais, construções de ginásios esportivos, etc.

Ou seja, obra pública, placa, inauguração e memória.

Foi por isso que, naquele período, surgiu o “voto de liderança” – o voto do líder partidário era igual à soma de todos os votos de sua bancada.

O local de trabalho desse tipo de candidato não era o plenário da Câmara dos Deputados, mas, sim, o gabinete dos ministros que decidiam e ordenavam os investimentos – Planejamento, Infraestrutura, Saúde, etc.

O voto de opinião é transeunte – vem e vai. É variável, sem consistência.

(Nos municípios, centro de microrregiões, a campanha eleitoral era a de votar no candidato que “fez alguma coisa pela sua região”. Os Centros de Diretores Lojistas (CDLs) dos municípios faziam campanha para tal voto, independentemente de partido político.)

Os do **quarto tipo** são os **líderes partidários**, que integram as listas e dependem, na maioria dos casos, dos votos obtidos pelos demais.

Os do **quinto tipo** são aqueles candidatos para a captação dos votos dos eleitores ditos ou tidos como “ilustrados” – são os **candidatos de opinião**.

Atraem o voto daqueles que escolhem seus candidatos a partir de uma “consciência no voto”.

Estes candidatos se destinam aos eleitores que afirmam que querem ter liberdade de escolher seu candidato.

Para estes, os partidos têm sua oferta.

(O voto de opinião é transeunte – vem e vai. É variável, sem consistência. Numa eleição vota em A e, em outra, vota em B.)

A discussão dos grandes temas nacionais não produz votos, a não ser alguns votos laterais oriundos desses eleitores de opinião.

Os deputados, principalmente após os anos 1970, eleitos em determinado pleito, que direcionaram a sua preocupação na Câmara para os grandes temas nacionais e internacionais, acabaram perdendo a eleição subsequente.

Os do **sexto tipo** são os candidatos que fazem pouquíssimos votos.

São objeto de chacotas após a eleição, em especial da mídia.

Publicam os órgãos de imprensa: “Fulano não teve nem o voto de sua mulher!”.

Nada sabem da existência de **candidatos das férias**.

O servidor público, candidato, tem direito à licença remunerada desde o registro da candidatura e até dez dias após a eleição (Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, incisos II, L, e Lei nº 8.112/1990, art. 86, f).

Como a lista dos partidos pode ser de até 150% das vagas a preencher, no mais das vezes a completam com tais personagens, que passam a prestar serviços nos comitês eleitorais.

Por fim, todos os candidatos do partido disputam entre si, e não contra candidatos de outros partidos.

Verificado o número de vagas conquistadas pelo partido, parte para verificar quais os candidatos que as preencherão.

A lista de candidatos do partido é organizada por ordem decrescente – do mais votado ao menos votado.

Se o partido conquistou dez vagas, os eleitos serão os dez primeiros candidatos mais votados.

Isso tem uma consequência: cada candidato do partido precisa ser mais votado que os outros candidatos da mesma lista.

Ou seja, quem pode impedir a eleição de um candidato é o outro candidato da mesma legenda, e não de outra legenda.

Assim, a disputa é interna.

3.2. Conclusão do tópico

A conduta dos partidos, imposta pelas regras do sistema, é a de obter o maior número de votos para conquistar o maior número de vagas.

O meio pelo qual este objetivo é alcançado passa por esses tipos de candidatos.

A conduta de cada um dos candidatos de um partido é a de ser mais votado que os outros, seus colegas de legenda.

O sistema do voto uninominal – votar em um único candidato – tem como consequência a instauração de disputa interna no partido.

(Assiste-se, no término no processo eleitoral, a acusações recíprocas dentro do mesmo partido: candidato eleito atacando candidato também eleito, mas este com mais votos; candidato não eleito atacando candidato eleito; candidato não eleito atacando candidato também não eleito.)

O sistema produz inconsistências:

1) entre os candidatos eleitos e o partido, pois a lealdade prioritária daqueles será ao eleitor que lhes deu o voto, e não ao partido que lhes deu a legenda. É a tensão entre duas fidelidades: ao partido e ao eleitor. Ao eleito é imposta, pelo sistema, a opção de ser fiel, primeiro, ao eleitor;

2) na própria bancada estadual do partido, pois, além dos ressentimentos da campanha eleitoral, os eleitos disputarão, entre si, uma visibilidade maior durante a legislatura, com vista a futura reeleição;

3) no próprio partido, do ponto de vista nacional, pois cada bancada estadual tem sua própria realidade local, onde está o voto (o PMDB, por exemplo, é uma confederação de “partidos regionais”).

Não se pode, assim, culpar os partidos e os candidatos por tudo isso.

A conduta dos partidos e dos candidatos eleitos é consistente com as regras do nosso sistema.

(Isso me faz lembrar de Bertrand Russell e seu atomismo lógico: “aquilo que se pode dizer acerca de um complexo pode ser dito sem que nos refiramos a ele, expondo suas partes e suas relações mútuas” (1960, p. 136-137). Ou, dito de outra forma,

a verdade ou falsidade de proposições moleculares é uma função da verdade ou falsidade de proposições mais simples – atômicas.)

A preocupação dos aliados, no pós-guerra, foi a extinção do belicismo germânico.

Lembro que essas observações se circunscrevem às eleições proporcionais.

Nas eleições majoritárias – presidente, governadores e senadores – a situação é diversa.

Estas são eleições plebiscitárias.

Os partidos também precisam de candidatos que empolguem, que tenham carisma, etc.

Como no caso das proporcionais, o eleitor não votará em partido, mas no candidato.

Nas majoritárias, uma coisa é a campanha e outra, quase sempre muito, é o governo.

4 O sistema distrital alemão. Notas

Examinemos as razões políticas do sistema distrital misto alemão.

A preocupação dos aliados, no pós-guerra, foi a extinção do belicismo germânico, atribuído à Prússia.

O dismantelamento do Estado prussiano tornou-se o grande objetivo.

Na Conferência de Potsdam, as províncias alemãs situadas a leste dos rios Oder e Neisse (linha Oder-Neisse) passaram para a soberania da Polônia e da Rússia.

(O embaixador Paulo Nogueira Batista forneceu-me cópia da Ata dos Aliados, após o acordo, em que “comunicavam ao mundo que a Prússia não mais existia”.)

Mudaram as fronteiras da Alemanha.

Danzig, grande cidade da Prússia Ocidental, passou a se chamar **Gdansk**, sob a soberania polonesa.

Königsberg, capital da Prússia Oriental, onde nasceu e morreu Immanuel Kant, passou a se chamar **Kalingrado** e integra uma província russa do mesmo nome, encravada entre a Polônia e a Lituânia.

O desentendimento entre a União Soviética e os Aliados, com relação à solução germânica, em 1949, resultou na criação da República Democrática Alemã (RDA, oriental) e da República Federal da Alemanha (RFA, ocidental).

A RDA ficou sob a influência da URSS.

A RFA, dos Aliados.

Os Aliados redesenharam a RFA, levando em conta as áreas de ocupação.

Surgiram os Estados Federados Alemães, com conformação geográfica diferente dos antigos baronatos ou, mesmo, da Alemanha de Bismarck.

O único Estado poupado foi a Baviera.

A França pretendia que a RFA fosse uma confederação.

Os Estados Unidos da América convenceram os franceses de que deveria ser uma federação.

Tudo para dificultar a volta de uma unidade germânica, agravada pela criação da RDA.

Os alemães, liderados por **Konrad Adenauer** (CDU, Partido Democrata Cristão), **Theodor Heuss** (FDP, Partido Democrático Livre) e **Kurt Schumacher** (SPD, Partido Social-Democrata da Alemanha), depositaram a unidade germânica na mão dos partidos políticos.

Por isso, em grandes linhas, desenhou-se o seu sistema eleitoral de forma que os partidos políticos fossem os guardiões da unidade.

4.1. Bundestag. Vagas e divisão

A eleição para o Bundestag (Assembleia da União) é regida pelo **sistema proporcional**, com dois votos de cada eleitor.

O número de vagas do Bundestag (598) é dividido em duas partes iguais de 299 cada uma.

O território da RFA é dividido em distritos eleitorais de 250 mil habitantes.

O número de distritos é igual à metade das vagas do Bundestag (299).

Estas vagas serão preenchidas pelos candidatos eleitos nos distritos eleitorais.

A outra metade (299) será preenchida pelos candidatos constantes das listas dos partidos.

4.1.1. Candidatos

Cada partido indica um candidato em cada distrito.

(Poderá haver candidatos avulsos, não integrantes de partidos.)

Ao mesmo tempo, cada partido elabora, em cada Estado (*Land*), uma lista eleitoral hierárquica com o nome dos candidatos à outra metade das vagas do Bundestag.

4.1.2. Votação

O eleitor tem dois votos.

O primeiro voto é dado ao candidato a ser eleito pelo distrito eleitoral.

É voto unipessoal.

O segundo voto é dado à totalidade dos candidatos constantes da lista do partido.

4.1.3. Distribuição das vagas

O cálculo da distribuição, entre os partidos, do número total de vagas (598) inicia com a verificação dos partidos que suplantaram a cláusula de barreira.

São excluídos os partidos que não obtiveram, pelo menos, 5% dos segundos votos ou que não tenham eleito, ao menos, três de seus candidatos distritais (primeiro voto).

A seguir, as 598 vagas são distribuídas entre os partidos na proporção dos segundos votos que conquistaram.

(Daí por que o sistema é proporcional.)

Apurado o número de vagas, abate-se o número de candidatos distritais eleitos pelo partido e as vagas restantes são destinadas aos candidatos das listas.

Por exemplo:

1) Um partido alcançou 40% dos segundos votos;

2) Conquistou 239 das 598 vagas;

3) Elegeu 100 deputados distritais;

4) As 139 vagas restantes (= 239 – 100) são atribuídas aos candidatos de lista pela ordem expressa nas mesmas.

4.1.4. Mandatos suplementares

Se um partido eleger deputados distritais em número superior às vagas que ele conquistou, o número total de vagas do Bundestag (598) aumenta para aquela legislatura e acolhe tais deputados.

Em 2009, o Partido Democrata Cristão (CDU) e seu coligado (União Social-Cristã da Baviera, CSU) obtiveram 24 mandatos suplementares.

O Bundestag, naquela legislatura, contou com 622 deputados.

(Há informações de que o Tribunal Constitucional teria limitado a 15 o número de mandatos suplementares para cada partido.)

4.2. Conclusão do tópico

Nesse sistema, a questão regional é atendida pela votação no candidato distrital.

Para o segundo voto, a simpatia do eleitor é alcançada através das definições do partido, das posições sobre temas nacionais como a questão nuclear, o problema da ocupação, a reunificação, o problema tributário, o problema da imigração, etc.

A posição concreta e um programa definido sobre questões nacionais direcionam o segundo voto, pois os votos ao candidato distrital não influenciam, em nada, o número de vagas.

Assim, o número de vagas conquistadas depende do partido, e não de seus candidatos.

A conquista de vagas relaciona-se com a capacidade do partido de produzir os chamados segundos votos, ou seja, votos de legenda.

Todos os candidatos farão tal campanha.

O sistema produziu, na Alemanha, consistência interna e nacional nos partidos, não obstante ser uma federação.

E, no mais, os grandes nomes dos partidos sempre estão entre os primeiros das listas.

Quanto à composição da lista, é uma disputa interna dos partidos que termina com sua elaboração e não contamina a campanha eleitoral.

Pode excluir pretensões.

Mas, esse é o jogo democrático.

5 Voto direto e voto em lista

Uma observação se impõe sobre o voto em lista, do sistema alemão, e a Constituição brasileira de 1988.

O oposto ao voto direto, que é proibido pela CF, é o voto indireto.

Alguns pretendem, contra o voto em lista hierárquica de partido, que haveria objeção na Constituição de 1988:

“Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”.

Afirmam, mais, que esta é uma cláusula pétrea:

“Art. 60 - [...]”

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

I - [...]

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;”.

É um equívoco.

O oposto ao voto direto, que é proibido pela CF, é o voto indireto.

Pelo voto indireto, elegem-se representantes que, em colégio eleitoral, escolhem os deputados.

5.1. Eleições no Brasil Reino Unido

Ainda Reino Unido com Portugal, realizaram-se eleições para deputados brasileiros às Cortes Portuguesas.

O Decreto de 7/3/1821 as regulou.

Foi ele uma cópia da Constituição espanhola de Cadiz (1812) e, esta, um decalque da Constituição Francesa de 1791.

Tal decreto estabeleceu a eleição indireta de **quatro graus**.

Primeiro, nas Juntas Eleitorais de Paróquia ou Freguesia, todos os votantes, designando “um número de pessoas igual ao número de eleitores a eleger” (= uma lista), elegiam 11 “compromissários” por “eleitor” a eleger, até o máximo de 31 (arts. 41 a 43).

Depois, os compromissários nomeavam “o Eleitor ou Eleitores daquela **Paróquia**, ficando eleitos aqueles, que reunirem mais de metade dos votos” (art. 53).

Nas Juntas Eleitorais de Comarca, os eleitores de Paróquia, reunidos na “cabeça de cada Comarca”, nomeavam, por escrutínio secreto (art. 73), o “eleitor ou eleitores da Comarca” (art. 59), obedecido o seguinte: o número de eleitores das Comarcas será o triplo dos deputados a eleger pela Província (art. 63); divide-se o número de vagas da Província pelo número de Comarcas existentes (**nº vagas ÷ nº comarcas**) e as **sobras** que resultarem do cálculo serão atribuídas às Comarcas de maior população, sucessivamente (art. 65), nomeando-se, sempre, um eleitor por cada comarca (art. 64).

Por fim, em **quarto grau**, nas Juntas Eleitorais de Províncias, os eleitores de Comarca, reunidos na Capital, nomeavam, um depois do outro, o deputado ou deputados (arts. 78 a 88), por “pluralidade absoluta”, concorrendo, em segundo escrutínio, os dois mais votados e, no caso de empate, decidia “a sorte” (art. 89). Elegiam, da mesma forma, os “substitutos”, em número “igual ao terço dos deputados” (art. 90).

Antes mesmo da Independência, em 3/6/1822, o príncipe regente, por decreto, convocou **eleições de deputados para a Assembleia Constituinte**.

As eleições obedeceram às regras da Decisão nº 57, de 19/6/1822, do Conselho de Procuradores

Gerais (Conselho de Estado), que fora criado pelo decreto de 16/2/1822.

A decisão estabeleceu uma eleição indireta, por maioria simples, em **dois graus**.

As Juntas de Paróquias ou Mesa recebiam, dos votantes, “listas” que

“deverão conter tantos nomes quantos são os Eleitores que tem de dar aquela Freguezia; serão assinadas pelos votantes [...] [e] os que não souberem escrever chegar-se-ão à Mesa e, para evitar fraude, dirão ao Secretário os nomes daqueles em que votam; este formará a Lista competente, que depois de lida será assinada pelo votante com uma cruz” (Cap. II, 5).

Nas assembleias de eleitores de Distrito, os eleitores das Freguesias, reunidos no Distrito, procediam

“à eleição dos Deputados, sendo ela feita por cédulas individuais, assinadas pelo votante e tantas vezes repetidas, quantos forem os Deputados que deve dar a Província” (Cap. V, 5).

Feita a apuração lavrava-se “o Termo da eleição” e o remetia para a “Câmara da Capital”, “levando inclusa a relação dos Deputados que saíram eleitos naquele distrito” (Cap. V, 6).

Na Câmara da Capital da Província, procedia-se à apuração, publicando seu presidente “aqueles que maior número de votos reunirem. A sorte decidirá os empates”.

5.2. Eleições no Brasil Império

A Constituição Imperial de 1824 disciplinou a eleição em **dois graus**:

“Art. 90 - As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por **Eleições indirectas**, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia”.

Chamou o primeiro grau de “eleições primárias” (art. 91).

Dispôs, mais, que “lei regulamentar marcará o modo prático das eleições, e o número dos Deputados relativamente à população do Império” (art. 97).

A legislatura duraria quatro anos (art. 17).

Não podiam ser deputados os eleitores que não tivessem 400 mil réis de renda líquida, os estrangeiros naturalizados e os que não professassem a religião do Estado (art. 95).

“Cada Província dará tantos Senadores” (com 40 anos no mínimo e renda de 800 mil réis) “quantos forem metade de seus respectivos Deputados” (art. 41).

“As eleições [seriam] feitas pela mesma maneira que as dos Deputados, mas em listas tríplexes, sobre as quais o Imperador escolherá o terço na totalidade da lista” (art. 43).

O senadores escolhidos pelo imperador eram vitalícios (art. 40).

Os poderes dos eleitos eram verificados pela Câmara e pelo Senado, na forma de seus regimentos (art. 21).

O decreto, de 26/3/1824, regulou as eleições até 1842, com sistema de voto indireto, em dois graus.

Em 1842, o Decreto nº 157, de 4/5, manteve o mesmo sistema e disciplinou as eleições até 1846.

O mesmo com o Decreto nº 387, de 19/8/1846, que vigorou até 1855.

Em 1855 foi a vez da Lei dos Círculos de um deputado, obra do Gabinete do Marquês do Paraná.

Regulou as eleições até 1860.

A grande novidade foi a divisão das Províncias em círculos, hoje conhecidos como distritos eleitorais.

Cada círculo elegia um deputado, de forma indireta de dois graus.

Em 1860, o Decreto nº 1.082, de 18/8, determinou a subdivisão das Províncias em “districtos eleitoraes de três cada hum”.

Rompeu com a regra da maioria absoluta para a eleição de deputado.

Ficou a maioria “relativa de votos”.

Em 1875, o Decreto nº 2.675, de 20/10, introduziu o voto que se chamou de voto incompleto, ou “voto dos dous terços”.

Nas Assembleias de Paróquia, os eleitores votavam em “tantos nomes de cidadãos elegíveis, quantos corresponderem a dous terços dos eleitores que a paróquia [deveria] dar”.

Após, reunidos em colégio eleitoral, cada eleitor de Paróquia votava “em tantos nomes quantos corresponderem aos dous terços do numero total marcado para a Província” (art. 1º, § 17).

Em 1881 as eleições passam a ser reguladas pela Lei Saraiva (Decreto nº 2.675, de 20/10).

Esta lei institui **eleições diretas**, em distritos de um deputado.

A lei não considerava

“eleito Deputado á Assembléa Geral o cidadão que não reunir a **maioria dos votos** dos eleitores que concorrerem á eleição. Neste caso o presidente da junta expedirá os necessários avisos para se proceder á **nova eleição** vinte dias depois da apuração geral. Na segunda eleição [...] só poderão ser votados os **dous cidadãos que nesta tiverem obtido maior numero de votos**, sendo suficiente para eleger o Deputado a maioria dos votos, que forem apurados” (art. 18, § 2º).

A lei voltou aos de distritos de um deputado, da Lei Paraná de 1855.

Rompeu com a regra da Constituição de 1824, de eleições indiretas de dois graus.

Nada surpreendente que a lei pudesse se opor à Constituição.

Não havia a questão da inconstitucionalidade das leis como causa para sua ineficácia.

A Constituição atribuía à Assembleia Geral (o Congresso Nacional de hoje) o poder de “fazer leis, interpretá-las, suspendê-las, e revogá-las”, além de “velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral do Nação” (art. 15, incisos VIII e IX).

5.3. Brasil República

A Constituição Republicana de 1881 consolidou o rompimento da Lei Saraiva com o sistema de eleição indireta, de dois graus.

“Art. 28 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o **sufrágio direto**, garantida a representação da minoria.”

“Art. 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos **pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.**”

Faz-se uma confusão entre o voto direto e o voto unipessoal.

A regra de eleição direta está nas Constituições de 1934 (arts. 23 e 89), de 1946 (art. 134) e 1988 (art. 23).

As Constituições dos regimes autoritários também reproduziram a opção de 1891: Constituições de 1937 (arts. 46 e 50); de 1967 (arts. 41 e 43); e na Emenda Constitucional nº 1, de 1959 (arts. 39, 41 e 148).

5.4. Conclusão do tópico

O argumento de que o sistema de voto em lista é incompatível com o voto direto não se sustenta.

Faz-se uma confusão entre o voto direto e o voto unipessoal.

Pretende-se que eles sejam uma mesma coisa: só é direto se for unipessoal!

Ao voto direto, como a história brasileira demonstra, se opõe o voto indireto, do regime imperial, banido pelas Constituições Republicanas.

Hoje, o voto sem intermediação é voto direto.

O eleitor vota em um dos candidatos constantes da lista elaborada pelos partidos – é voto uninominal.

Temos, então, um sistema de voto direto uninominal.

O voto em lista também é voto direto.

O voto do eleitor é sem intermediação – é voto direto.

O eleitor vota em uma pluralidade de candidatos constantes das listas elaboradas pelos partidos – é voto plurinominal.

É um sistema de voto direto plurinominal.

Logo, não há que se falar em conflito com a regra do art. 14 da Constituição de 1988.

6 Brasil. Conclusão final

1) A disputa eleitoral ocorre com candidatos do próprio partido, pois disputam a mesma vaga.

2) É pouco relevante – quase irrelevante – para o candidato o número de votos que possam conquistar os candidatos dos outros partidos.

3) A disputa política interna gera multipolarização nos próprios partidos.

4) A exigência de fidelidade do eleito ao partido conflita com a fidelidade do eleito ao eleitor, que lhe deu o voto.

O candidato de categoria profissional deve ser leal à sua categoria, que lhe deu o voto, ou ao partido, que lhe deu a legenda?

E o candidato regional? A sua região ou à determinação de seu líder? ²

A saída de um candidato dos quadros do partido e a filiação a outra legenda é facilitada pelo voto unipessoal, pelo qual o candidato é, em princípio, dono dos seus votos, pois ele é que os produziu.

Daí a disputa dos partidos por determinados candidatos com grande capacidade de produzir votos.

São oferecidas vantagens eleitorais, ou vantagens internas da máquina partidária, caso este entre com os seus votos na legenda.

A exigência de fidelidade ao partido é inconsistente com o sistema.

5) Os partidos dependem dos seus candidatos e, por isso, são nacionalmente inconsistentes.

6) Cada Estado é um instrumento partidário próprio. A política é regionalizada.

Precisamos meditar no sistema eleitoral para que possamos transformar a Câmara dos Deputados numa Assembleia Nacional, e não Assembleia dos Estados brasileiros.

(A RFA, embora federalista, logrou que os partidos pudessem, com a política, pensar e produzir o colosso alemão.)

Um breve retrospecto histórico possibilita identificar a origem destas distorções.

A República de 15 de novembro de 1889 nasceu de um golpe militar com pretensões de derrubar o gabinete liberal do Visconde de Ouro Preto.

A notícia de que Silveira Martins seria o novo chefe do gabinete, e não o conselheiro Saraiva, provocou a queda do regime, com a derrubada do imperador.

Os republicanos receberam a República de presente com o golpe militar, não tendo este, porém, nenhum compromisso com a mesma.

Como filha bastarda de um golpe militar, a República precisava se consolidar, mesmo não sendo o anseio da população.

(Cronista da época relata ter o povo assistido bestificado ao desfile militar na praça da Aclamação, na verdade, um golpe militar.)

2. Em 1986/1987, quando se discutia a nova Constituição do Brasil, um dos temas políticos mais agudos era o tamanho do mandato do presidente da República no Brasil.

O regime militar havia criado um mandato de seis anos.

O PMDB, liderado na época pelo senador Mário Covas, queria reduzir o mandato de seis para quatro anos.

O presidente Sarney defendia uma redução de seis para cinco anos. Começou uma negociação política tremenda.

Um deputado do Rio Grande do Sul, eleito por uma base regional que reivindicava a pavimentação de uma estrada de 120 km na região, recebeu a seguinte instrução de sua base eleitoral: “Não nos interessa o tamanho do mandato do presidente Sarney. O que interessa é o asfaltamento da estrada. Então, vê se tu consegues o asfaltamento da estrada com o teu voto”.

Votou por quatro anos e não se reelegeu.

Com o intuito de afirmar a recém-criada República, precisavam ser criadas instituições políticas completamente diferentes daquelas do velho regime.

O sistema jurídico-administrativo do Império era centralizado e unitário, motivo pelo qual a América portuguesa permaneceu unida, ao contrário do que aconteceu na América espanhola.

Se o Império era um regime central e unitário, a República teria de ser federalista.

Por causa do federalismo – modelo de 1891 – as eleições para a Câmara dos Deputados são eleições regionais.

A Câmara tinha que ser uma Assembleia dos Estados Brasileiros, não podendo ser um órgão de cunho nacional.

Tornou-se necessário enfraquecer politicamente o Rio de Janeiro, antiga sede do Império, para que a população pudesse esquecê-lo.

Isso possibilitaria assentar o novo regime, carente de legitimação política popular.

Os dirigentes políticos de 1891 foram fortemente influenciados pelo federalismo.

Felizmente o radical Miguel Lemos, do Apostolado Positivista do Brasil, foi derrotado.

O Apostolado queria, inclusive, a possibilidade de separação dos Estados federados.

(Daí a razão política de o federalismo ser uma cláusula pétrea nas Constituições desde 1891.)

Mantivemos um federalismo fortíssimo após 1891.

O regime passou a ser presidencialista, porque o Império era um regime de gabinete.

Por outro lado, na visão dos republicanos, o parlamentarismo nada mais era do que um ajuste europeu com as monarquias.

Derrubada a monarquia, não podíamos adotar o regime parlamentarista!

Instituímos um sistema presidencial, com os Estados federados fortíssimos.

De 1891 até 1930 os governadores dos Estados chamavam-se presidentes dos Estados Brasileiros.

A partir de 1930 tornou-se necessário enfraquecer os Estados, centros do poder político da Velha República.

A União Federal teria que ser o centro do poder, e não os Estados.

A Revolução de 1930 quebrou os dois braços dos antigos presidentes dos Estados.

O braço político, ao livrar os prefeitos municipais da tutela dos governadores, institui a intervenção federal nos Estados que não respeitassem a autonomia municipal.

O braço militar, ao submeter as Polícias Militares Estaduais à condição de forças reservas do Exército Nacional e dar a este a capacidade de definir o efetivo e o armamento daquelas.

Havia que ser esquecida a Velha República.

Aliás, a história ensinada nos ginásios brasileiros tinha como livros-texto os de Joaquim Silva e Antônio Borges Ermida.

A história era contada de forma linear de 1500 até 1889.

Datas, nomes e fatos precisavam ser decorados.

Chegando a 1889, ambos os livros se resumiam em páginas com a fotografia dos presidentes da República, seu nome, datas da posse e do término do mandato e, em negrito, as principais realizações.

A história da Velha República não era estudada, porque a Revolução de 1930 precisava apagar da memória das gerações futuras os seus critérios políticos.

(A história dos Estados foi banida dos currículos escolares.)

No anseio da União de submeter os Estados, os presidentes dos Estados foram rebaixados a governadores.

Encerro as minhas reflexões afirmando a necessidade de revermos, com urgência, nosso sistema eleitoral.

Não a partir de uma visão autoritária, mas, sim, através da constatação da superação do sistema de 1932, que, a seu tempo, em especial a partir de 1946, foi muito bom.

Hoje, inviabiliza a consolidação democrática do país.

Entendo que devemos adotar um sistema próximo ao sistema alemão, com adaptações.

Um modelo próprio, de que, aliás, já há vários desenhos.

Esse debate tem que ser feito.

Tem que iniciar.

Não de forma autoritária, mas a análise política de todas as opções.

Um debate que envolva todos.

Em política, não se escolhe nem se excluiu interlocutores.

São os que estão aí, nesse momento presente.

Tenho convicção de que não faremos um acordo do Brasil com o seu futuro retaliando o passado.

O ódio não constrói, só divide e inviabiliza.

Por fim, o futuro não se constrói com certeza, mas com tentativas. ■

Bibliografia

LE PILLOUER, Arnaud; ELSTER, Jon. *À quoi servent les élections*. Paris: Puf, 2013.

RUSSELL, Bertrand. *Meu pensamento filosófico*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.