

REPRESENTAÇÃO, REPRESENTATIVIDADE E SISTEMAS ELEITORAIS

Bolívar Lamounier ⁽¹⁾

RESUMO: *No quadro de uma reflexão sobre o sistema eleitoral brasileiro, discute-se: 1º) a distorção que existe na Câmara de Deputados face à população dos diferentes estados, penalizando os mais populosos; 2º) o sistema eleitoral misto, o mais adequado, no entender do autor, para que o processo de escolha dos legisladores se torne mais inteligível ao eleitor individual e, portanto, os partidos se conduzam de forma mais transparente e democrática.*

ABSTRACT: *There are two discussions being carried out within the frame of a reflection on the Brazilian voting system: 1º) the distortion existing in the House of Representatives in face of the number of inhabitants of the different States, penalizing the more density populated; 2º) the mixed voting system, the most adequate — in the Author's opinion — for the process of selection of legislators to become more intelligible to the individual voter. This would permit the parties to adopt more transparent and democratic ways.*

O questionamento da representação política, no Brasil, é tão candente quanto confuso. Embora este texto não seja a ocasião apropriada para uma revisão de todo o problema, parece útil assinalar, desde logo, que pelo menos *cinco* questões distintas se mesclam nesse debate.

Há, em primeiro lugar, o questionamento do próprio princípio da representação, refletindo um conflito ideológico de proporções mundiais:

- à direita, o *executivismo* antiliberal — a crença num comando único e personificado como uma forma superior de organização dos sistemas políticos;
- à esquerda, ou pelo menos em determinadas vertentes do pensamento de esquerda, a concepção *rousseauísta* de uma democracia mais direta e participatória do que aquela normalmente considerada possível nas modernas sociedades de massa.

Uma segunda questão diz respeito à formação política brasileira e, especificamente, à conhecida debilidade dos nossos partidos políti-

(1) *Presidente do Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos do Estado de São Paulo.*

cos. Essa debilidade, como se tem repetidamente afirmado, reflete o baixo nível de mobilização da sociedade, o poder exagerado das burocracias civil e militar, e o predomínio da organização de tipo corporativo, estes dois últimos fatores com maior nitidez a partir da Revolução de 1930. A debilidade dos partidos e a rejeição dessas organizações na consciência social sempre caminharam juntas, formando um círculo vicioso que não poderia deixar de repercutir nas avaliações populares acerca do poder Legislativo e do próprio princípio da representação política.

A estas duas questões de caráter ideológico e histórico se agrega uma terceira, que pertence mais ao campo do *direito* eleitoral, do que propriamente ao da discussão técnica sobre *sistemas* eleitorais. Refiro-me à amplitude do direito de voto e ao grau em que esse direito é efetivamente assegurado na administração do processo eleitoral, no sentido de se evitar a fraude, a coação etc. No tocante a estes pontos, e especialmente no que se refere à universalização do direito de voto, a perspectiva comparada permite uma avaliação positiva. Basta observar que o eleitorado brasileiro, aproximando-se agora dos 70 milhões, corresponde a cerca de 50% da população total, um índice razoável em comparação com a própria Europa Ocidental, e mais ainda se considerarmos a composição muito mais jovem da população brasileira. Uma análise mais detida das estatísticas seria certamente útil, mas o ponto que desejo frisar é simples: não é aqui que se localizam as frustrações mais gritantes da aspiração democrática brasileira. Embora seja correto afirmar que a pobreza e as desigualdades sociais exercem um efeito maciçamente restritivo sobre milhões de eleitores, a condição *formal* de eleitor está quase completamente universalizada, sendo realmente substancial o progresso feito sob este aspecto nas últimas quatro ou cinco décadas.

Uma quarta questão, certamente mais polêmica, diz respeito à composição da Câmara Federal. Trata-se, aqui, do debate sobre o peso dos diferentes estados, e em particular sobre a superestimação de alguns deles e a *subestimação* de São Paulo. E há, finalmente, a questão do sistema eleitoral *strictu sensu* vale dizer, da fórmula mediante a qual os votos populares são transformados em assentos legislativos. Este artigo tratará apenas destas duas últimas questões e de algumas propostas que sobre elas incidem no processo de reformulação constitucional ora em curso.

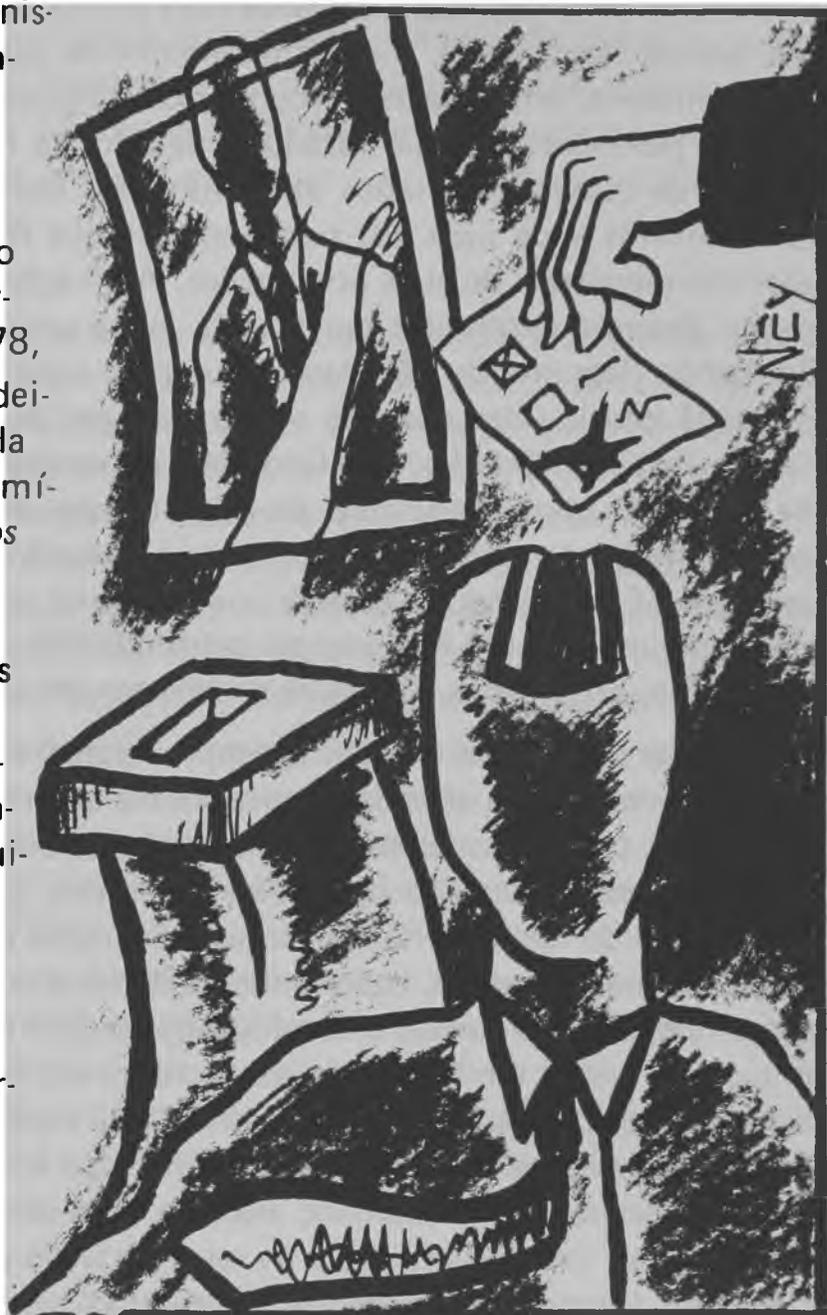
A CONSTITUINTE E A COMPOSIÇÃO DA CÂMARA FEDERAL

O descrédito que hoje cerca o poder Legislativo deve-se a muitos fatores, uns circunstanciais e outros mais profundos. Entre estes últimos, avulta, sem dúvida, o questionamento de sua própria composição. Refiro-me, em especial, à conhecida distorção existente no tocante ao peso das bancadas estaduais na Câmara Federal. O número mínimo de *quatro* deputados atribuído pela Constituição em vigor aos territórios e de *oito* aos pequenos estados resulta em flagrante *super-representação* de suas populações. A fixação do número máximo em *sessenta* deputados por estado leva a uma *sub-representação* não menos flagrante de São Paulo, que pelo critério puramente aritmético já estaria ultrapassando a casa dos *cem* deputados. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística—IBGE indicam que em 1990 (data presumível da primeira eleição legislativa após a Constituinte) este estado terá 22,5% da população total do País, estimada em 151 milhões. O caráter congressional da Constituinte sem dúvida prejudicará um reexame em profundidade desta questão, mas, ainda assim, estes dados terão que ser levados em conta.

Não se trata, é claro, de uma simples questão numérica. Teoricamente, a composição adequada seria aquela que refletisse de maneira exatamente proporcional os volumes populacionais de cada estado, visto que a representação de caráter federativo já está contemplada na estrutura do Senado, na qual todos os estados têm o mesmo peso. A Câmara, teoricamente, representa a cidadania como um todo, com suas diferenciações sociais e ideológicas, sendo irrelevante o fato de um cidadão residir em São Paulo, no Acre ou em Alagoas. Há, porém, uma discrepância muito acentuada entre essa interpretação doutrinária e as tradições constitucionais brasileiras, que sempre abrigaram, ao tratar da composição da Câmara, algumas considerações de *equilíbrio federativo*, ao lado do princípio da representação popular. Essas considerações foram explicitamente articuladas na legislação eleitoral que se seguiu à Revolução de 1930, e se sedimentaram ainda mais ao serem incluídas na própria Constituição de 1946, em seu artigo 58.

O que tornou particularmente questionável o esquema vigente da representação por estados, que afinal vem de longe e pode invocar a seu favor alguns argumentos ponderáveis, foi o uso que dele fizeram os governos militares. Estabelecido o bipartidarismo compulsório em 1965, a Aliança Renovadora Nacional—ARENA, tornou-se a maioria obediente que assegurava a docilidade do Legislativo, e dessa forma a

legitimidade formal do próprio regime. A super-representação das regiões menos desenvolvidas era o complemento necessário desse esquema, ao lado de pressões de todo tipo e eventualmente de cassações de mandatos oposicionistas, assim produzindo maiorias parlamentares muito superiores às que resultavam (quando resultavam) das urnas. De 1966 a 1978, o percentual de cadeiras controladas pela ARENA esteve no mínimo *quinze pontos percentuais* acima do correspondente percentual de votos populares. Acrescente-se que a antiga super-representação dos estados muito pequenos, sempre tratada com alguma benevolência nos debates constitucionais, tornou-se acentuadamente ilegítima quando deixou de ser um mecanismo vincu-



lado apenas à composição da Câmara para estender-se também à composição do Colégio Eleitoral. Como se recorda, o Colégio montado para escolher o sucessor do general Figueiredo era integrado pelos senadores e deputados federais (o que já significaria uma influência exagerada dos pequenos estados) e por *seis* delegados de cada Assembleia estadual, indicados em cada caso pelo partido majoritário, independentemente da população. É evidente que a combinação destes três critérios conduzia a uma distorção absurda, e que um presidente

escolhido dessa maneira, nos quadros de um regime militar moribundo, estaria fatalmente em antagonismo com as preferências modais da opinião nacional.

Removidos esses fatores de agravamento e convocado o Congresso Constituinte, seria de se esperar que entrasse em pauta a busca de uma distribuição mais equilibrada, que refletisse melhor os volumes populacionais sem entretanto reduzir a um mínimo impraticável a participação dos pequenos estados. É preciso reconhecer que bancadas demasiado exíguas não terão condições de defender na Câmara os interesses legítimos de suas regiões, ou o farão aumentando o conservadorismo de que esses estados são freqüentemente acusados, visto que um número muito reduzido de cadeiras provavelmente resultará em virtual monopólio da representação por parte das respectivas oligarquias. Acrescente-se que este problema não envolve apenas o conflito entre duas concepções doutrinárias, uma admitindo e a outra rejeitando a inclusão na estrutura da Câmara do que chamei de considerações de equilíbrio federativo. Ele obedece também a uma pequena tirania da aritmética. Aplicado um critério de rigorosa proporcionalidade em relação à população de cada estado, de duas, uma: ou teremos os estados muito pequenos representados por apenas um ou dois deputados, ou mantemos um mínimo razoável, e nesse caso a proporcionalidade nos forçará a aceitar uma Câmara de dimensões mastodônticas. Em outras palavras, há um terceiro fator relevante, que é o tamanho da Câmara, isto é, o número *total* de deputados federais. É preciso não esquecer que o crescimento desmesurado tem sido uma das causas do mau desempenho da instituição e da vertiginosa queda em seu prestígio. Com a inclusão do Distrito Federal, a partir de 1986, passamos para 487 deputados federais. Talvez seja o caso de lembrar que a Câmara dos Representantes norte-americana começou com 65 deputados, no tempo de George Washington, e tem hoje um total de 435 para uma população beirando os 240 milhões.

Pode-se depreender do que foi dito que a questão em exame teria que ser repensada à luz de três critérios:

- 1º) a representatividade numérica em relação à população de cada estado;
- 2º) o equilíbrio federativo;
- 3º) a funcionalidade da Câmara enquanto fórum nacional de debates e órgão legislativo.

A chamada Comissão Afonso Arinos elaborou um estudo a respeito,

mas sua proposta não chegou sequer a ser discutida, justamente porque partia do pressuposto de que era necessário *reduzir* o número de deputados federais. O mais provável, vindo as coisas pelo ângulo estritamente político, é que o Congresso Constituinte não altere de maneira significativa os dispositivos vigentes, que inegavelmente reduzem a presença das grandes concentrações urbanas do País, notadamente São Paulo, no Legislativo nacional.

SOBRE O SISTEMA ELEITORAL "MISTO"

A outra questão a ser considerada, como foi dito, é a do sistema eleitoral em sentido estrito, isto é, a fórmula mediante a qual se opera a conversão da votação popular numa determinada distribuição das cadeiras legislativas. Tratarei aqui somente do método de escolha dos deputados federais, atendendo à limitação de espaço, mas também por ser este o fulcro da questão, ao qual forçosamente terá de amoldar-se a escolha dos deputados estaduais e eventualmente dos vereadores.

A indagação básica é esta:

Devemos alterar o sistema eleitoral vigente?

Em caso positivo, para adotar qual outro?

Tomo como ponto de partida que um sistema exclusivamente majoritário (o chamado *voto distrital puro*) não seria aconselhável no Brasil. Esse sistema se baseia, como é sabido, na *esterilização* dos votos atribuídos ao(s) partido(s) derrotado(s) em cada distrito, que é representado apenas pelo candidato vencedor. Esta regra fundamental tem como conseqüência que o partido que vencer as eleições (mesmo por escassa maioria), em um grande número de distritos, pode alcançar uma maioria esmagadora no Legislativo. Ou seja, é um sistema que conduz facilmente à formação de maiorias *artificiais*, e correlativamente à marginalização de partidos menores mas eventualmente portadores de forte crédito representativo junto a uma parte da cidadania. Admitindo, além disso, que *o próprio processo da mudança apresenta riscos e dificuldades*, parece-me claro que um novo sistema eleitoral se justificaria somente se realizasse *simultaneamente* estas três condições:

- 1º) assegurasse a proporcionalidade partidária como princípio básico (ao contrário, portanto, do chamado *voto distrital puro*);

- 2º) tornasse mais nítido, para o eleitor, o resultado para o qual ele está contribuindo quando emite o seu voto;
- 3º) reduzisse as fontes *internas* de conflito nos partidos políticos, tendo em vista fortalecê-los e torná-los mais coesos.

O sistema adotado na Alemanha Ocidental, impropriamente chamado de *distrital misto*, pode alcançar estes resultados, mas isso dependerá da opção que se fizer em relação a certos detalhes cruciais. Antecipando o ponto principal, creio que os ganhos serão maiores se tomarmos como inspiração, modificando-a em alguns aspectos, a legislação alemã original, de 1949, e não as fórmulas mais flexíveis que se lhe seguiram a partir de 1953.

Entendamo-nos, em primeiro lugar, quanto à questão da proporcionalidade. Os sistemas eleitorais não são *proporcionais* ou *distritais*, como freqüentemente se afirma. Proporção contrapõe-se a maioria, não a distrito. Distrito é sinônimo de circunscrição, área geográfica em que se elege determinado número de representantes. É erro supor que a divisão de uma circunscrição qualquer em distritos menores conduz sempre e necessariamente ao chamado *voto distrital*; ou seja, ao predomínio total ou parcial do critério *majoritário* de escolha. Se por *distrital misto* estivermos entendendo o sistema praticado na Alemanha Ocidental a partir da Segunda Guerra, estamos falando de um filho rigorosamente legítimo da família dos sistemas *proporcionais*. Ele é realmente *misto* no sentido de que também recorre ao voto majoritário em distritos uninominais; mas as distorções (desproporcionalidades) que daí decorrem são neutralizadas pela eleição de metade dos deputados mediante listas complementares preparadas pelos partidos. Considerado *em conjunto*, esse sistema assegura aos diferentes partidos uma representação rigorosamente proporcional, no cômputo final das cadeiras.

O que acabei de dizer é muito diferente de uma fórmula que vem à tona de tempos em tempos, também batizada como *sistema distrital misto*. Essa fórmula alternativa pretende que metade dos deputados seja eleita em distritos, pelo critério majoritário, e a outra metade no conjunto do estado, com base na proporcionalidade entre os partidos. Ora, é fácil verificar, em que pese a sonoridade semelhante, que nestes termos o sistema não assegura a primeira das três condições enunciadas, isto é, que o *total* da representação de cada estado seja regido pelo princípio da proporcionalidade. Essa formulação alternativa, além de tecnicamente imprecisa, sugere uma justaposição

desajeitada entre o método a que já estamos habituados no Brasil e o chamado *distrital puro*, cada um operando independentemente do outro, *com as desvantagens de ambos*. Decerto não foi essa a proposta por mim elaborada e que tive a honra de ver aceita pela Comissão Afonso Arinos. O artigo 169 do anteprojeto Afonso Arinos diz que metade da representação de cada estado será eleita pelo critério majoritário, em distritos uninominais, e a outra metade mediante listas partidárias previamente hierarquizadas, determinando-se no parágrafo primeiro que estas últimas entrarão no cálculo justamente para assegurar que a proporcionalidade prevaleça de maneira *absoluta* na distribuição final das cadeiras. Quero repetir que, nos sistemas majoritários, os votos dados aos partidos derrotados em cada distrito são esterilizados, isto é, não contam, não produzem representação. No texto aqui referido, ao contrário, esses votos servem como base para a determinação do percentual de cadeiras que corresponde a cada um desses partidos no cômputo final. Não há, por conseguinte, nenhum confisco da representação a que têm direito os derrotados e, de modo geral, os pequenos partidos.

O segundo objetivo a que me referi é a inteligibilidade do processo, na ótica do eleitor individual. Esta é uma pergunta básica que se há de fazer a respeito de qualquer sistema eleitoral: se ele permite que o eleitor saiba, com alguma segurança, que tipo de governo (que composição do Legislativo) está ajudando a formar com o seu voto. Indagar isso do atual sistema brasileiro mais parece um convite ao humor negro, independentemente das carências educacionais que dificultam a politização de grande parte do eleitorado. O *distrital misto* é evidentemente superior, sob este aspecto, visto que recorre a uma escolha personalizada no âmbito do distrito e a listas previamente hierarquizadas pelos partidos para a complementação de âmbito estadual. Basta observar que a primeira metade, a escolha personalizada, torna de fato possível o direcionamento do voto *contra* um candidato (ou contra o partido que ele representa), hipótese inteiramente lírica dentro da mecânica hoje vigente. A lista, por outro lado, força os diferentes partidos a hierarquizar seus objetivos eleitorais, e dessa forma a explicitarem as suas prioridades ideológicas.

Na legislação alemã de 1949, que é, a meu ver, um modelo mais adequado às necessidades brasileiras, o eleitor dispunha de um único voto, que era dado ao candidato distrital de um partido e interpretado como um apoio automático à lista estadual desse mesmo partido. Tenho plena consciência das críticas que se costuma fazer a esse me-

canismo. Há, em primeiro lugar, o temor de uma *ditadura* da máquina partidária na elaboração das listas. É preciso admitir que esse risco de fato existe, sendo indispensável estabelecer na própria legislação a exigência e os mecanismos para que as convenções sejam conduzidas de maneira democrática. Observe-se, porém, que o mecanismo do chamado *distrital misto* na verdade *augmenta* as oportunidades de democratização, permitindo, por exemplo, o recurso a eleições primárias entre os afiliados, no âmbito do distrito, e praticamente forçando negociações antecipadas e sérias entre as correntes partidárias para a composição da lista. Forçado a escolher candidatos com elevado potencial de vitória nos distritos e a ganhar de antemão a aquiescência de seu eleitorado fiel em relação à lista, cada partido terá um incentivo concreto para conduzir-se de maneira mais transparente e democrática. Trata-se, evidentemente, de um potencial, um campo de hipóteses. O que desejo frisar é apenas o equívoco de se dar como mais democrático, sem maior exame, o mecanismo atual, com a conhecida prática das direções partidárias de apresentar a lista de candidatos como um fato consumado, no momento em que se esgota o prazo legal para o respectivo registro.

Outro argumento que se costuma apresentar contra minha formulação do *distrital misto* é uma suposta redução da margem de opções do eleitor. De fato, na forma em que o sugiro, o mecanismo baseia-se em um único voto, que é dado simultaneamente ao candidato distrital e à lista partidária. (A legislação alemã posterior a 1953 modificou isso, atribuindo dois votos a cada eleitor, para que ele possa votar num partido diferente daquele a que pertence o seu candidato distrital.) Ora, o que essa crítica parece não perceber é que, no atual sistema brasileiro, o eleitor não tem esse segundo voto. Escolhendo um candidato a deputado federal, ele automaticamente vota na legenda do partido. Se seu candidato for derrotado, o voto conta para a legenda. O que se pode dizer, então, é que a proposta em discussão *não augmenta* (como faz a nova legislação alemã) as opções do eleitor; e não que as reduz.

Minha preferência pelo sistema de um só voto deve-se também ao terceiro dos objetivos mencionados no início, qual seja, a necessidade de reduzir as fontes de conflito *interno* nos partidos durante as campanhas eleitorais. Tornando simultâneo o voto, a proposta força os candidatos distritais a cooperarem com os de lista, e vice-versa, visto que essas duas *metades* passam a depender uma da outra para a vitória. Por outro lado, desaparecem ou se reduzem drasticamente as

chances de atritos entre correligionários que disputam uma mesma base regional. Esta última qualidade não se configura claramente quando se adota o *distrital misto* com dois votos. Mantida a idéia da lista previamente *fechada* pelo partido, e admitida a desvinculação, o segundo voto significa que o eleitor pode votar num partido diferente daquele que apóia no distrito, abrindo-se dessa forma a porta para que candidatos distritais busquem alianças eventualmente contrárias à lista de seu próprio partido. Exigida a vinculação, mas admitindo-se que o eleitor dê o seu segundo voto a uma candidatura individual na lista de seu partido, volta pela porta dos fundos a disputa interna, a competição pelas mesmas bases, com tudo o que se conhece dessa prática no Brasil. Isso para não mencionar a possibilidade de uma sabotagem completa do sistema, caso o clientelismo profissional imponha a desvinculação total, isto é, a possibilidade de que o segundo voto seja dado a qualquer candidato em qualquer outro partido. Atingido este ponto, é preciso indagar se vale realmente a pena enfrentar os riscos de casuísmo, a complexidade administrativa, e até mesmo os custos financeiros que uma mudança de sistema eleitoral sempre acarreta. Minha resposta é claramente negativa. A tentativa de mudar faz pleno sentido, no meu entender, enquanto o alvo é a realização simultânea dos três objetivos antes enumerados, e que representam, a meu ver, uma preocupação de fundo com a representatividade. Comprometida essa intenção, seria melhor deixarmos tudo como está.

FICHA CATALOGRÁFICA

LAMOUNIER, B. Representação, representatividade e sistemas eleitorais. **Revista da Universidade de São Paulo**. São Paulo, (6): 39-48, jul./set. 1987.