

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 154

abril/junho – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Sistema eleitoral brasileiro - a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos

Vandré Augusto Búrigo

## Sumário

1. Disposições legais. 2. Abordagem teórica. 2.1. As fórmulas utilizadas. 2.2. Abordagem crítica. 2.2.1. A fórmula brasileira. 2.2.1.1. A cláusula de exclusão. 2.2.1.2. A disputa interna nos partidos. 2.2.2. O problema da magnitude dos distritos. 3. A necessidade de alterações e a proposta do “sistema misto”. 3.1. Outras alternativas. 4. Considerações finais.

### *1. Disposições legais*

Estabelece o art. 45 da Constituição da República -1988, que trata da ‘Organização dos Poderes, do Poder Legislativo e do Congresso Nacional’: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, *pelo sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (grifou-se).

O § 1º do art. 27 do mesmo diploma, ao dispor sobre os Estados Federados, estipula: “Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre *sistema eleitoral*, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas” (grifou-se).

Como visto, Deputados Federais e Estaduais (assim como os Vereadores, dado o princípio federativo<sup>1</sup>) são eleitos pelo sistema proporcional de representação, regulamentado pelos artigos 106 a 111 do Código Eleitoral Brasileiro<sup>2</sup>.

Vandré Augusto Búrigo é Procurador da Fazenda Nacional.

Dos citados artigos, é possível extrair as fórmulas para a distribuição das cadeiras legislativas nos três níveis da federação, a saber:

$$Qe = (n^{\circ} \text{ de v.}) / (n^{\circ} \text{ de c.l.});$$

$$Qp = (n^{\circ} \text{ de v.p.}) / (Qe);$$

Em que:

$Qe$  = quociente eleitoral;

$n^{\circ} \text{ de v.}$  = número de *votos válidos* (excluindo-se, portanto, os nulos e os brancos<sup>3</sup>);

$n^{\circ} \text{ de c.l.}$  = número de cadeiras legislativas;

$Qp$  = quociente partidário;

$n^{\circ} \text{ de v.p.}$  = número de votos válidos por partido ou coligação<sup>4</sup>.

## 2. Abordagem teórica

De particular técnica, o sistema adotado por nosso país encontra paridade em outros poucos países<sup>5</sup>. Trata-se, em verdade, de uma combinação de duas fórmulas aplicadas seqüencialmente, concebidas no século XIX e que, por seus desempenhos, receberam acolhida nas mais diversas nações, apenas adaptadas, evidentemente, às peculiaridades de cada uma delas.

No caso do Brasil, apesar de proposta semelhante ter sido levantada ainda em 1893 pelo então Deputado Assis Brasil, o sistema vigente remonta, basicamente, ao advento do primeiro Código Eleitoral brasileiro, de 1932<sup>6</sup>.

De acordo com Tavares, o sistema se caracteriza pelo voto pessoal único em candidatura individual no qual não há proposição de listas, mas sim de várias candidaturas individuais das quais o eleitor escolhe uma só. Os votos proferidos a candidatos de um mesmo partido definem o quociente partidário –  $Qp$ , com a transferência dos votos excedentes ao quociente eleitoral –  $Qe$  dos já eleitos e dos candidatos que não atingiram o quociente eleitoral para os demais do mesmo partido ou coligação.

“O voto pessoal único e transferível em candidaturas individuais alternativas, hierarquizadas segundo a ordem de preferência do eleitor, se

materializa, contudo, numa lista contendo os nomes de candidatos que cabe àquele ordenar” (1994, p. 126).

Na avaliação do autor, o voto uninominal quando contabilizado para a legenda, equivale ao “voto numa lista partidária virtual cuja ordenação se faz como resultado das escolhas de todos os eleitores”. Sobre ela, nem eleitores nem os partidos têm controle tanto sobre qual o destino do voto como sobre a ordem da lista virtual, que ocorre aleatoriamente, constituindo, no dizer de Andrae, um “escrutínio de lista com voto transferível” (Apud. TAVARES, 1994, p. 126, 128).

Em outras palavras, com o sistema vigente, o eleitor brasileiro, ao votar em determinado candidato nas eleições proporcionais, na verdade dá à Justiça Eleitoral, em suma, a mensagem de que deseja ser representado pelo partido ou coligação escolhidos, mais precisamente pelo candidato que indicou; acaso o mesmo não consiga ser eleito ou mesmo já tenha obtido votos suficientes para tanto, fica a Justiça Eleitoral autorizada a transferir seu voto para o candidato do mesmo partido ou coligação que esteja mais próximo de obter vitória.

### 2.1. As fórmulas utilizadas

Segundo Tavares, a fórmula destinada à atribuição do quociente eleitoral –  $Qe$  (prevista no art. 106 do Código Eleitoral) foi concebida pelo matemático Carl Cristoph Andrae em 1855 para regular as eleições à Câmara Alta da Dinamarca. Mais tarde, em 1957, o inglês Thomas Hare, incorporando a idéia de Andrae, associou a concepção do quociente eleitoral ao voto único transferível, surgindo assim a chamada “Quota Hare” (Apud TAVARES, 1994, p. 127).

Conforme o texto legal brasileiro, o partido ou coligação que atinge a “Quota Hare” tem assegurado um número de cadeiras legislativas de tantas vezes quantas forem as que o total de votos perfizer tal quota, número sujeito ainda a acréscimos, num segundo momento, com a aplicação do meca-

nismo de distribuição das cadeiras que permaneceram vagas nessa primeira divisão.

Esse mecanismo de sobras, que na realidade se constitui em nada mais que um divisor, explicitado pelo art. 109 em seus incisos e parágrafos, denomina-se, conforme Nicolau (Apud LIMA JÚNIOR, 1991, p. 117) “fórmula D’Hondt de maiores médias” e fora introduzido pela Lei nº 1.164/50, que instituiu o Código Eleitoral de então. Criado por Victor D’Hondt, o método foi adotado pela primeira vez na Bélgica em 1899 e, de acordo com Tavares (1994, p. 171),

“(…) produz um padrão de distribuição da representação parlamentar entre os partidos muito próximo, e não raro, idêntico àquele produzido pelo sistema de cociente eleitoral de Hare e de cociente partidário *no qual a distribuição dos assentos remanescentes se opera segundo a fórmula da mais forte média*, mas em regra tende a reduzir um pouco a desproporcionalidade” (grifou-se).

A fórmula da mais forte média para a adjudicação das cadeiras não destinadas pelo quociente partidário estipula o segundo procedimento, que consiste na divisão do número de votos que cada partido ou coligação recebeu pelo número de cadeiras até então obtidas pelo partido, apenas somado a uma unidade<sup>7</sup>.

Porém, confere a legislação brasileira uma particularidade à referida fórmula. Trata-se da polêmica “cláusula de exclusão” (ou “cláusula de barreira”), que impede de concorrer à segunda distribuição dos assentos os partidos ou coligações que não atingem o quociente eleitoral – *Qe* (a quota Hare).

Ainda sobre a nomenclatura do sistema, divergem os autores brasileiros pois ora particularizam o método D’Hondt pela fórmula “das médias mais elevadas”, ora “das mais fortes médias”. Sucede que, conforme Tavares, pela primeira, há a cláusula de exclusão, o que não ocorre com a segunda (1994, p. 138-139). Porém, o sistema brasileiro, como se poderia pensar num primeiro

instante, não é o “das médias mais elevadas”, porque nesse mecanismo não há o acréscimo ao número de representantes eleitos na primeira distribuição a uma unidade, como ocorre, contudo, no mecanismo “das mais fortes médias”. Por isso, parece mais acertada a definição de Nicolau, que, como já citado anteriormente, classifica o mecanismo de distribuição dos votos restantes como “fórmula D’Hondt de maiores médias” (Apud LIMA JÚNIOR, 1991, p. 123).

Outra denominação, equivocada, mas muito comum, que recebe o sistema posto pelo *codex* é a de “fórmula Agamemnon”. Sucede que, por esse mecanismo, as cadeiras remanescentes não são distribuídas entre os vários partidos que obtêm o *Qe*, mas sim àquele somente que obtiver a maior média de votos por candidato após a definição do quociente partidário – *Qp*, o que não ocorre no sistema em vigor.

## 2.2. Abordagem crítica

Conforme Tavares, a representação política é a relação entre um conjunto de cidadãos que integram uma nação e seus representantes, à medida que estes são autorizados pelos primeiros a decidirem em nome daqueles, obrigando a todos que, diante da possibilidade de escolherem seus representantes, subordinam-se a essas decisões como se as tivessem adotado pessoalmente. Além disso, é decorrência natural que esses representantes devam, por obra dessa relação, incorporar as concepções e valores particulares a respeito do interesse e bem público do conjunto que o elegera.

Já por sistema eleitoral, segundo o citado autor, deve-se entender toda construção institucional concebida politicamente, de forma estratégica e realizada com técnica capaz de viabilizar a representação política (1994, p. 33).

Assim, pode-se extrair que a representação proporcional, como regime de um sistema eleitoral de representação política, conforme Lima Júnior e Abranches, deve ter por *munus* “(...) conferir aos partidos representação parlamentar equivalente à proporção

dos votos válidos obtidos numa dada unidade eleitoral” (1983, p. 126). Ou, no dizer de Kelsen, a representação proporcional existe “quando a distribuição de mandatos se realiza de modo que o número de representantes de cada circunscrição eleitoral seja dividido numa relação com os cidadãos, de sorte que resulte numa proporção” (Apud FERREIRA, 1991, p. 153).

Pinto Ferreira, a propósito, reputa à representação proporcional em si grande valor, já que procura fazer, na medida do possível, “(...) do Parlamento, um sistema fiel da opinião pública partidária”, assegurando-se assim a representação de forças minoritárias:

“A representação proporcional é assim a consequência de uma justiça na representação política. Diversas objeções são trazidas contra tal representação, entre elas se salientando as dificuldades técnicas e complicações do sistema, a restrição à liberdade de escolha dos eleitores e os obstáculos que traria à formação de uma maioria parlamentar sólida. Entretanto, tais dificuldades podem ser superadas, pois as complicações técnicas são resolvidas pela ciência, a liberdade de escolha dos eleitores pode ser parcialmente concedida através do voto preferencial, a estabilidade governamental amparada por uma proteção aos maiores partidos políticos” (1991, p. 159).

À vista dessas colocações, pode-se dizer que um dado sistema eleitoral é mais ou menos proporcional quando verificado com que grau de proporcionalidade distribui a representação parlamentar entre os partidos, levado em conta o volume de votos obtidos. Mas interessa destacar que a variação eventualmente ocorrida costuma decorrer principalmente de dois aspectos: a fórmula eleitoral empregada (que relaciona votos com cadeiras legislativas) e também a magnitude dos distritos, ou seja, o número de representantes que cabe a cada distrito eleger, isso porque uma mesma forma apli-

cada em eleições de distritos com diferentes magnitudes pode converter-se em resultados muito distintos.

A partir da análise dessas duas variantes é que se pode apontar, segundo a expressão de alguns autores nacionais e internacionais, as vantagens e desvantagens, por exemplo, do sistema adotado em nosso país.

Para Blondel, segundo Costa Posto, nosso sistema permite ao eleitor proferir sua escolha entre vários nomes do mesmo partido, podendo, se desejar, votar apenas numa tendência, configurando-se num sistema majoritário dentro de uma representação proporcional (DIREITO eleitoral, 1996, p. 72).

Para Cabral, as vantagens do sistema vigente primordialmente são:

A - Tem ele a simplicidade, reunindo num só escrutínio o processo pelo qual se apuram os candidatos eleitos por terem atingido o quociente em votação uninominal, e o da apuração dos quais devem completar o número de representantes, por maioria relativa, no escrutínio de lista.

B - Não exige dos partidos cálculo algum complicado para disporem de suas forças.

C - Garante às opiniões em minoria a possibilidade de representação, desde que atinjam seus votos o quociente resultante da divisão do número de votantes pelo dos representantes a eleger. E tantas vezes o atinjam, tantos representantes elegerão, só dependendo disso da boa distribuição de seus votos” (Apud FERREIRA, 1991, p. 157).

Todavia, como já assinalado, no sistema proporcional, tudo pode variar em função da fórmula empregada e da magnitude dos distritos. Vejamos.

### 2.2.1. A fórmula brasileira

No tocante à fórmula, o sistema proporcional brasileiro detém, basicamente, duas grandes especificidades: uma diz respeito à “cláusula de exclusão” – correspondente ao comando normativo previsto no § 2º do art. 109 – e a outra se relaciona à disputa que acaba por provocar entre os candidatos de um mesmo partido. Vejamos uma a uma.

### 2.2.1.1. A cláusula de exclusão

Também conhecida como “cláusula de barreira”, esse dispositivo nada mais é do que a restrição à participação dos partidos cuja votação não alcança o quociente eleitoral – *Qe* na distribuição das cadeiras não preenchidas. No entender de Ribeiro, cita da cláusula desnatura a regra da proporcionalidade e compromete a coerência do sistema, porque

“(…) se o cociente não é o elemento intransponível da distribuição de vagas, não deveria prevalecer o impedimento sobre as sobras acima focalizado, como princípio de justiça na aritmética eleitoral”(1996, p. 92).

Em contraponto, no entender de alguns, ela se faz necessária justamente para não haver a pulverização dos representantes em um número elevado de partidos políticos, o que de certa forma poderia contribuir para o enfraquecimento das agremiações partidárias, à medida que seria tacitamente estimulado o surgimento e funcionamento de muitos partidos, afetando, em última análise, a ‘governabilidade’.

Considerando-se o fenômeno quanto à existência de muitos ou poucos partidos, o elogio à existência e importância do impedimento acaba por encontrar forte apoio junto a setor preponderante da Imprensa brasileira, sob o argumento de que a existência de muitos partidos sempre resulta em dificuldade no trabalho de cobertura e divulgação das candidaturas majoritárias, principalmente debates, dadas as restrições impostas pela legislação eleitoral, que protege a isonomia quanto ao tempo de exposição não-obrigatória dos candidatos na mídia (art. 46 da Lei nº 9.504/97).

### 2.2.1.2. A disputa interna nos partidos

É certo que, conforme correlacionou Duverger em 1951 em seu tratado “Os Partidos Políticos”, a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos (Apud LIMA JUNIOR, 1991, p. 63).

Sucedem que, pelo sistema nacional, paradoxalmente, é no interior das agremiações que o sistema causa verdadeira autofagia justamente em função da corrida dos candidatos pelos eleitores do próprio partido. Isso porque, uma vez atingida a quota Hare pela agremiação (repita-se, obtida pela soma dos votos dados a todos os candidatos inscritos pelo partido, acrescida daqueles dados à legenda propriamente), a disputa ocorre entre candidatos, sendo que somente os mais votados da lista é que são eleitos. Nessa medida, como já salientado, a disputa maior se verifica, para os candidatos do partido, na busca pelo voto do eleitor simpatizante do partido, já que somente os mais votados é que se aproveitarão da universalidade dos votos recebidos. Tavares identifica o problema:

“Inconsistente com o espírito e com a técnica da representação proporcional, o voto único em candidatura individual tem sido o responsável pela competição voraz entre os candidatos de um mesmo partido que tão profundamente compromete, precisamente nos processos eleitorais, a identidade, a coesão e a disciplina internas dos partidos políticos na república brasileira”(1994, p. 127).

Costa Porto, por sua vez alerta:

“A mais grave conseqüência, no entanto, da escolha uninominal pelos eleitores é que, a partir da competição no interior das agremiações, e de não terem seus dirigentes o poder de ordenação das listas, não merecem, afinal, os partidos, no Brasil, a importância e a consideração devidas. Analisando os fatores que levam à fragilidade do quadro partidário no País, Oliveira Vianna apontou nossa carência de organização, de consciência coletiva, aquilo que nossa formação histórica ainda não pode nos dar” (DIREITO eleitoral, 1996, p. 78).

De toda forma, inegável reconhecer que é absoluta a importância dos partidos polí-

ticos na participação efetiva dos cidadãos nas decisões governamentais. Isso se verifica à medida que, sem dúvida alguma, a maturidade de uma nação organizada sob a forma de Estado Democrático de Direito pode ser avaliada mediante a constatação acerca da (in)existência de partidos políticos fortes e estruturados na sintonia do pensamento das diversas correntes (partes) da Sociedade em que figuram. A propósito, Duverger, certa vez, externou:

“O Brasil só será uma grande potência no dia em que for uma grande democracia. E só será uma grande democracia no dia em que tiver partidos e um sistema partidário forte e estruturado”(Apud LIMA JÚNIOR, 1991, p. 88).

### 2.2.2. *O problema da magnitude dos distritos*

Como segunda variante relativa à eficiência do sistema de representação proporcional brasileiro está a magnitude dos distritos, ou seja, o número que cabe a cada circunscrição eleitoral eleger<sup>8</sup>.

Observa-se que quanto maior a magnitude, maior o grau de proporcionalidade alcançado; reduzindo-se o número de assentos a preencher, as eleições tornam-se praticamente majoritárias, visto que os eleitos quase sempre são apenas os mais votados, independentemente de listas ou partidos<sup>9</sup>.

O maior impacto dos efeitos da magnitude dos distritos ocorre no âmbito federal e resulta na desproporção da representatividade dos Estados-membros na Câmara Federal, ocasionando a super-representação de muitos Estados, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a conseqüente sub-representação, preponderantemente, dos Estados da região Sudeste. Para muitos, essa é, às escâncaras, a maior patologia do sistema eleitoral brasileiro.

O absurdo dessa disparidade é tamanho que, ilustrando-se, na comparação entre o candidato eleito menos votado da região Norte – e do país – e o menos votado mas

também eleito da região Sudeste nas eleições para o parlamento nacional em 1994, tem-se que este último precisou receber votação superior a 1.000% (mil por cento) do que aquele (Revista Carta Capital, n. 13, 1995, p. 57).

Dessa maneira, o velho e consagrado brocardo eleitoral, corolário do princípio constitucional da igualdade, *one man, one vote* cai por terra na medida em que o voto do eleitor de Sergipe ou Roraima, por exemplo, vale muitas vezes o de São Paulo, resultando assim, nas palavras de Reale, num verdadeiro “desrespeito ao princípio da representação proporcional” (1959, p. 9).

A partir de então, o efeito que se tem dessa distorção é perverso, dado o peso das bancadas dos Estados super-representados no Congresso Nacional. Mesmo assim, pouco se alenta em perspectivas de mudanças já que estes detêm a maioria dos votos na Câmara dos Deputados, canal obrigatório das alterações institucionais. Sobre esse problema, Nicolau assevera que

“Atualmente, a distribuição de cadeiras entre os estados é uma das mais desproporcionais do período republicano, considerando a relação entre o percentual de cadeiras de cada estado e o percentual de habitantes sobre a população total. Isso se deve aos seguintes fatores: à transformação dos pequenos territórios em estados e à criação do Estado de Tocantins, acompanhada da atribuição a alguns estados da bancada mínima de oito deputados apesar de sua diminuta população; ao estabelecimento de um teto máximo de 70 representantes por estado, que pune o Estado de São Paulo; a não redução da bancada de Goiás, apesar da criação do Estado de Tocantins; e a super-representação do Estado do Maranhão” (Apud LIMA JÚNIOR, 1991, p. 127).

Ademais, patente é a impropriedade da magnitude dos Estados-membros tendo-se em vista que o Brasil adota o sistema bica-

meral, afinal, conforme Martins, não é a Câmara Federal como instituição democrática a responsável pelo princípio da igualdade entre os Estados e sim o Senado como instituição federativa.

“Reduzidos a bancadas ínfimas, não ficariam mal representados os estados pequenos? Não seria isso antidemocrático? De modo algum. A 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” (1983, p. 169).

### 3. A necessidade de alterações e a proposta do “sistema misto”<sup>10</sup>

Como visto, alguns dos pontos polêmicos quanto à técnica de representação proporcional utilizada no Brasil são:

- a) restrição aos partidos que não atingem o *Quota* na distribuição dos lugares remanescentes;
- b) a disputa interna nos partidos;
- c) o problema da magnitude das circunscrições eleitorais, infringindo muitas vezes o princípio da proporcionalidade<sup>11</sup>.

Mesmo diante do discreto debate que se suscita sobre tais questões, parece haver hoje a condenação absoluta dos paradigmas vigentes, tendo-se certa impressão que um aperfeiçoamento não seja possível.

É justamente nesse ambiente que o sistema misto, que mescla representação majoritária e proporcional, parece estar vencendo barreiras e avançando no sentido de se consolidar como a futura técnica de representação utilizada no Brasil, com proposta para vigorar nas eleições de 2006. O que vem a ser esse instituto, quais as implicações práticas e políticas e por que se defende esse regime em contraposição ao vigente é o que adiante se passa a abordar brevemente, dadas as limitações próprias do presente estudo.

O projeto que tramita no Congresso Nacional tocante à alteração do regime eleito-

ral é um dos que integra a chamada Reforma Política, que congrega propostas de emendas constitucionais (como é o caso do sistema misto<sup>12</sup>) e alterações legislativas pertinentes ao financiamento público das campanhas, à fidelidade partidária, ao voto facultativo, às suplências, do mandato de Senador, entre outros.

Tomando-se, por exemplo, a eleição para a Câmara dos Deputados, a técnica sugerida desenvolver-se-ia da seguinte forma:

Primeiramente, os Estados seriam divididos em um número de distritos (com aproximado número de eleitores) igual à metade do número de representantes que têm hoje a eleger, procurando sempre preservar a contigüidade dos municípios e sua população.

Vedadas as coligações, em cada um desses distritos, os partidos lançariam apenas um candidato, que concorreria pelo sistema majoritário de turno único. Além desse candidato, seria lançada também uma lista fechada cuja ordem de nomes seria estipulada pelos próprios partidos em convenções partidárias, especialmente organizadas para tanto.

Para o mesmo cargo, no caso o de Deputado Federal, cada eleitor teria à sua disposição dois votos, independentes entre si: o primeiro, de caráter uninominal, a ser dado ao candidato de sua escolha; o segundo, à lista do partido de sua preferência.

O número de candidatos a que cada partido teria direito de conduzir ao Congresso seria então aquele equivalente à proporção obtida na votação em sua lista. Assim, se dado partido obtivesse 35% dos votos à sua lista, teria direito a ocupar 35% de todas as vagas disponíveis para o Estado, elegendo o número de candidatos equivalente a quanto essa proporção significasse. Desse número, seria descontado o de candidatos eleitos pelo mesmo partido por votação uninominal, majoritária; acaso os eleitos dessa forma fossem em número maior que a proporção dos votos obtidos pelo partido na votação das listas, todos considerar-se-iam eleitos, acrescentando-se esse número excedente (ao



que a proporção denunciaria) de vagas ao total das cadeiras a quem tenha direito o Estado. Assim, se pela votação dada à lista, pela proporção, dado partido tivesse direito a eleger sete deputados e já tivesse elegido quatro nos distritos, os três primeiros integrantes da lista elaborada pelo partido sagrar-se-iam eleitos. Já se tivesse o partido direito a apenas três vagas mas obtivesse vitória em quatro distritos, uma vaga seria acrescentada ao número total de cadeiras em favor do Estado. De outro lado, evidente que, se esse mesmo partido fizesse jus a quatro vagas e ao mesmo tempo não elegeesse nenhum pelo sistema majoritário, os quatro primeiros integrantes de sua lista seriam eleitos.

Confrontando agora esse sistema com os problemas identificados no início deste subtítulo, podemos retirar algumas impressões.

Quanto à problemática da cláusula de exclusão, que hoje significa a impossibilidade de os partidos que não tenham atingido a quota Hare *Qe* participarem da distribuição das cadeiras remanescentes, o projeto que tramita no Congresso nada disciplina. Apenas refere que os assentos legislativos serão distribuídos pelo 'princípio da proporcionalidade'. Ocorre que é muito comum haver o fracionamento (p. ex., um partido ter direito a 8,3 vagas); somadas todas as vagas obtidas por cada partido, em razão das frações sempre restam lugares a preencher.

No atual sistema, esse problema resolve-se com a aplicação "D'Hondt de maiores médias", mas com o sistema misto, pelo menos das alterações propostas pelo Relator da reforma, nada se pode perscrutar. Duas são as possibilidades: ou haveria aplicação da fórmula "D'Hondt de maiores médias" ou essas sobras (de assentos a eleger) seriam compensadas com eventual excesso de representação a que dado partido tenha direito em razão de eleger candidatos nos distritos em número maior ao qual faria jus pela votação dada à lista, o que parece a melhor solução<sup>13</sup>.

Mas é em razão da solução dada pelo sistema misto à problemática da disputa intrapartidária a que hoje assistimos que setor considerável de políticos e intelectuais julga esse sistema o ideal para o Brasil. Isso porque o fortalecimento do sistema partidário (uma das principais metas da reforma política e unanimemente reclamada) adviria à medida da proibição absoluta das coligações, do maior estímulo à participação interna dos filiados na elaboração das listas e da maior possibilidade propiciada aos vários candidatos em campanha de desenvolver postura bem coesa quanto aos interesses do seu partido. Possibilitaria também a eleição de pessoas que, apesar de não deterem a expressão e carisma necessários à disputa corpo-a-corpo em eleições, seriam dignas de integrarem o parlamento em função de seu conhecimento técnico específico em dado assunto, permitindo-se um incremento qualitativo entre os representantes do povo.

Outra fonte de elogios ao sistema misto seria a aproximação que causaria entre eleitos e eleitores, já que o voto seria dado dentro de um distrito, pressupondo maior conhecimento do perfil do candidato pelo eleitor e, em consequência, uma cobrança mais efetiva sobre o representante eleito pelo distrito.

Em contrapartida, Lima Júnior & Abranches (1983, p. 127) apontam como grave mal que contamina a técnica do voto distrital misto exatamente o matiz da votação majoritária.

"Contudo, é preciso notar, também, que a fórmula de maioria simples com apenas uma posição em disputa (como é o caso em distritos uninominais) é aquela que exacerba os efeitos de discriminação implícitos ao princípio majoritário. Agrava, ainda esse efeito, na medida em que aumenta, no agregado, o desperdício de votos válidos"<sup>14</sup>.

Esse desperdício ocorreria se, v.g., num distrito com mais de dois nomes na dispu-

ta, dado candidato fosse eleito com 34% da votação, deixando então 66% do eleitorado sem representação. Como o candidato eleito defenderia todo o distrito já que a maioria lhe negara apoio?

Para Comparato, a adoção do sistema misto poderia trazer graves conseqüências já que a busca da tão propalada identidade entre eleitos e eleitores desaguaria numa relação de clientelismo entre eleito e eleitor. Para ele, dita técnica

“(…) viria reforçar a nossa tradicional tendência em produzir parlamentares individualistas, que se estabelecem politicamente como meros provedores de soluções a problemas particulares da clientela. Ou seja, o oposto da verdadeira representação republicana democrática, fundada na soberania popular e na supremacia do bem comum sobre os interesses próprios de indivíduos, grupos ou classes” (DIREITO eleitoral, 1996, p. 65).

Em advertência interessante, Comparato lança os olhos ainda sobre o

“(…) possível não exercício maciço do “segundo voto” – isto é, do voto partidário, que é a chave do sistema de distribuição de postos parlamentares – falsearia todos os resultados. Saliente-se que essa distorção, no Brasil, seria mais de que provável, pois o nosso eleitor certamente seria levado a contentar-se com o voto uninominal, com o qual está desde sempre habituado” (DIREITO eleitoral, 1996, p. 66).

Já o dilema da magnitude dos distritos é ignorado pela alternativa proposta, problemática tão combatida pelos críticos do sistema proporcional, eis que a proposta mantém um mínimo de oito e o máximo de setenta candidatos para os menores e os maiores Estados em população.

### 3.1. Outras alternativas

Em contraponto ao mecanismo do voto distrital misto, supondo-se a manutenção

do sistema atual, algumas proposições, invocadas a título de aproximá-lo mais ainda ao princípio da justiça distributiva que rege o sistema proporcional, também merecem destaque.

Entendendo que a cláusula de exclusão hoje em vigor mitiga dito princípio, correntes ligadas aos partidos minoritários reclamam sua abolição, pleito que esbarra no entendimento que a proliferação de partidos (impulsionada com a desnecessidade de essas agremiações se coligarem nas eleições proporcionais, imposição a que hoje se sujeitam, resultando na falta de maior identificação político-ideológica) seria, paradoxalmente, contrária ao fortalecimento da democracia brasileira, dadas as suas características, hoje ainda na busca de maior consolidação.

No que tange à disputa interna nos partidos provocada pelo sistema atual, como medida de incentivo às atividades partidárias e o conseqüente aumento de importância dos partidos no cenário político atual, sustenta-se a adoção de listas fechadas propostas pelos partidos com a extinção do voto preferencial uninominal, em vez de abertas, hoje em vigor, cuja ordem é estabelecida pela votação obtida por cada candidato. Nesse sentido sugere Comparato (DIREITO eleitoral, 1996, p. 67), assim como Dirceu & Ianoi, para quem

*“Tal medida salutar se oporia ao elitismo do sistema político brasileiro, pelo qual os parlamentares portam-se de maneira personalista e dão um caráter individualista à representação, em detrimento do fortalecimento programático dos partidos (afinal, eles não buscam governar?) e da agregação dos interesses, contribuindo muito, portanto, para a fragmentação e a atomização de interesses da sociedade civil e para o reforço da patronagem, do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção, do mercado de compra e venda de mandatos e assim por diante. (...). Concentrando-se nos partidos os vínculos de representação entre representantes e representados podem se*

*fortalecer, assim, como o sistema partidário” (1999, p. 27).*

Já o problema da magnitude das circunscrições, uma vez vencida a natural e quase que intransponível recusa dos parlamentares das regiões super-representadas (NO, NE e CO) em detrimento dos Estados mais populosos (SP, RJ e MG), teria cabo se fosse atribuído a cada Estado o número de assentos correspondentes à proporção de eleitores no total nacional, podendo variar de eleição para eleição. Ou, de acordo com Tavares, se fosse estipulado um *Qe* aproximado em todos os distritos (Estados) ou um *Qe* e um *Qp* nacional único de forma a erradicar o problema, já que segundo o autor

“Qualquer das duas soluções seria consistente com o princípio subjacente à lógica do bicameralismo inerente ao Estado federativo, de acordo com o qual a Câmara dos Deputados representa proporcionalmente, quanto às suas clivagens partidárias, os cidadãos em seu conjunto, enquanto o Senado representa, em termos paritários ou não, a autonomia e a igualdade dos Estados membros” (1994, p. 137).

#### 4. Considerações finais

De toda maneira, tendo em vista o alcance do tema, cabe enfim à Sociedade brasileira debater tais propostas e não se ausentar da discussão, o que, de certa forma, hoje se tem observado. Interessante destacar que, conforme anota Ribeiro (1996),

“A paralisia tem alcance mais dilatado uma vez que a verdadeira modernização da ordem política somente pode-se tornar efetiva depois de serem suplantados os anacronismos na organização dos sistemas de participação popular e implantadas corretas e vigorosas mudanças nas instituições eleitorais e partidárias, pois nelas devem ser fincados os alicerces em que devem ser erguidos os empreendimentos políticos fundamentais democráticos”<sup>15</sup>.

Por envolver questões complexas, infelizmente a discussão acerca do melhor sistema eleitoral para o Brasil às vezes parece ser encarada em termos estanques, como um problema meramente técnico e de impacto localizado sobre algumas estruturas institucionais apenas. Como se anotou alhures, o alcance é profundo.

Assim, se o debate e a participação social são imprescindíveis, para os quais este modesto estudo teve a intenção de contribuir modestamente, em nosso entender eis aí uma bela oportunidade para a realização de um Plebiscito nacional (apesar de esse instituto estar em injusto desuso na nossa República) a fim de que, com ampla veiculação das idéias concorrentes, possa o delicado tema ser decidido da forma mais democrática possível.

#### Notas

<sup>1</sup> Interessante assinalar que não há no texto constitucional nenhuma referência ao sistema de eleição dos Vereadores, ao invés do que sucede em relação aos Deputados Federais e Estaduais.

<sup>2</sup> “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelos lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um se superior.

Parágrafo único: Revogado (art. 107 da Lei nº 9.504/97).

Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação dos partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos candidatos.

§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 111. Se nenhum Partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados.” (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, com redação dada pela Lei nº 7.454, de 30 de dezembro de 1985).

<sup>3</sup> Art. 5º da Lei nº 9.504/97.

<sup>4</sup> Com os mesmos números do exemplo utilizado por Fávila Ribeiro (1996, p. 89-91), em aplicação prática ditas fórmulas resultam em simulação:

*Número de votantes:* 18.093

*Votos nulos e brancos:* 345

*Votos válidos:* 18.093 - 345 = 17.748

*Cadeiras Legislativas a preencher:* 17

Votação do partido *ABC*: 13.666 (votos individuais) + 56 (votos na legenda somente) = 13.722

Votação do Partido *DEF*: 2.738 (votos individuais) + 114 (votos na legenda somente) = 2.852

Assim, ter-se-ia:  $Q_e = 17.748 \div 17 = 1.044$

$Q_p \text{ ABC} = 13.722 \div 1.044 = 13$

$Q_p \text{ DEF} = 2.852 \div 1.044 = 2$

Atendendo ao que dispõe o art. 108 citado retro, o partido *ABC* ocuparia, segundo a ordem de votação interna por candidato, 13 vagas e o partido *DEF*, apenas 2. Havendo mais duas vagas por preencher, para tal, seguir-se-ia o que presta o art. 109, já citado. Para o primeiro resto:

*ABC*:  $13.722 \div (13 \text{ [vagas obtidas]} + 1 \text{ [vaga em exame]}) = 980$  (média por candidato);

*DEF*:  $2.852 \div (2 \text{ [vagas obtidas]} + 1 \text{ [vaga em exame]}) = 950$  (média por candidato).

Assim, tem-se que a primeira vaga remanescente seria atribuída ao partido *ABC*, assim se procedendo sucessivamente até o preenchimento de todas as vagas remanescentes, o que resultaria, no exemplo dado, em 14 (quatorze) vagas ao partido *ABC* e 3 (três) ao *DEF*.

<sup>5</sup> Entre eles são regularmente citados os casos do Chile e da Finlândia.

<sup>6</sup> Cujas vigências manteve-se suspensa durante o golpe de Getúlio Vargas, voltando a vigorar em 1945 com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio daquele ano – a chamada Lei Agamemnon.

<sup>7</sup> Segue exemplo na segunda parte da nota de rodapé nº 04.

<sup>8</sup> Num exemplo prático, a magnitude da circunscrição de Santa Catarina, no âmbito das elei-

ções proporcionais federais, é de dezesseis Deputados.

<sup>9</sup> Nicolau, por sua vez, anota: “Douglas Rae foi o primeiro autor a chamar a atenção para o impacto do tamanho dos distritos na proporcionalidade entre percentual de cadeiras”(Apud LIMA JÚNIOR, 1991, p. 41).

<sup>10</sup> Em que pese a denominação “Sistema Misto” vir de encontro à opinião de alguns – nesse sentido, vide o artigo de Luís Virgílio Afonso da Silva (1998, p. 238-243) – pede-se vênias para assim se referir ao sistema proposto nos embates da Reforma Política hoje travada no Congresso Nacional, a título de facilitar a compreensão das idéias por ora expostas.

<sup>11</sup> É certo que a tais preocupações somam-se ainda questões relativas ao financiamento público das campanhas, à fidelidade partidária, ao voto facultativo, à suplência senatorial, o tempo de mandato no Senado, etc., questões que, não obstante sua importância, por razões metodológicas e tendo a conta a brevidade do estudo, por ora deixa-se de tratar.

<sup>12</sup> Muito embora seja advogada a tese de que a alteração possa ser levada a cabo por meio de alteração infraconstitucional, posto que em verdade no ‘sistema proporcional’, referido no art. 45 da CRFB/88, mantida a proposta como está, seria respeitado o princípio proporcional; nesse sentido, vide Luís Virgílio Afonso da Silva (1998, p. 238-243).

<sup>13</sup> Note-se que ‘cláusula’ aqui referida nada tem que ver com a outra, por vezes também denominada “cláusula de barreira”, referente à obrigatoriedade de patamar de desempenho de 5% dos votos válidos apurados para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com no mínimo 2% do total em cada um deles (hoje já consagrada no art. 13 da Lei nº 9.096/95), cujo certo incremento propõe o Relatório do Senador Sérgio Machado, para a caracterização de partidos nacionais, sob pena de cancelamento do registro.

<sup>14</sup> Destaque-se que o sistema francês, v.g., obriga ainda a realização de dois turnos para eleição entre os dois candidatos mais votados caso nenhum deles tenha obtido maioria absoluta de votos, semelhante ao que ocorre na disputa majoritária ao cargo executivo nas cidades brasileiras com mais de 200.000 eleitores (art. 29, II, da CRFB/88).

<sup>15</sup> Em comentários à obra (orelha).

## Bibliografia

DIRCEU, José; Ianoni, Marcos. *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

- DIREITO eleitoral. Cármen Lúcia Antunes Rocha; Carlos Mário da Silva Velloso (coord.). Belo Horizonte: Del Rey, 1996. 392p.
- FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. 3. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1991.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; Abranches, Sérgio Henrique. de. Representação eleitoral: conceitos e experiências. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 125-139, 1983.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.
- MARTINS, Carlos Estevam. A reforma do sistema eleitoral. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, p. 141-153, 1983.
- REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. *Revista brasileira de estudos políticos*, [S. l.], n. 7, p. 9, nov. 1959.
- RIBEIRO, Flávila. *Direito eleitoral*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- SILVA, Luíz Virgílio Afonso da. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão. *Cadernos de direito constitucional e ciência política*, [S.l.], v. 6, n. 23, p. 238-243, abr./jun. 1998.
- TAVARES, José Antônio Glusti. *Sistemas eleitorais das democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994.