

DOSSIÊ

SISTEMA ELEITORAL MISTO OU VOTO DISTRITAL PURO

*MIXED ELECTORAL SYSTEM OR PURE
DISTRICT VOTING*

Eduardo Dutra Aydos*
Leônidas Rangel Xausa**

* *Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*
edaydos@hotmail.com

** *Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*
In Memoriam (1932-1998)

RESUMO

O presente texto se propõe a comparar o sistema eleitoral misto, majoritário e proporcional, originalmente proposto pela Comissão do Ministério da Justiça, e o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo presidente João Figueiredo. O projeto apresentado pelo presidente da República recebeu profundas alterações, por sugestão de dirigentes políticos do PDS. O projeto de lei sobre o voto distrital misto, apresentado pelo ministro Ibrahim Abi-Ackel, revela, ao ser examinado superficialmente, uma natureza distrital plurinominal disfarçada de proporcional. As principais críticas se referem à possibilidade de diminuição da participação dos filiados nos partidos, aumento das possibilidades de corrupção partidária e negação da premissa da representação proporcional em nível estadual. A proposta resulta na municipalização do pleito, sem se diferenciar significativamente do sistema majoritário distrital puro. O projeto transformaria a eleição em uma disputa entre dois candidatos por partido, mantendo a vinculação dos votos e não alterando a natureza distrital do processo desde a indicação até o preenchimento das cadeiras. Assim, pode-se afirmar que o projeto do ministro Abi-Ackel compromete a representação proporcional e favorece distorções no sistema eleitoral.

Palavras-chave: Sistema Eleitoral Misto; Sistema Distrital Puro; Eleições; Representação; Democracia.

ABSTRACT

This work aims to compare the mixed, majority and proportional electoral system, originally proposed by the Department of Justice Commission, and the bill sent to the National Congress by President João Figueiredo. The project presented by the President of the Republic received profound changes, at the suggestion of PDS political leaders. The bill on mixed district voting, presented by Secretary of Justice Ibrahim Abi-Ackel, reveals, when superficially examined, a multi-member district nature disguised as proportional. The main criticisms refer to the possibility of a decrease in the participation of party members, an increase in the possibility of party corruption, and the denial of the premise of proportional representation at the state level. The proposal results in the municipalization of the election, without significantly differentiating from the pure district majority system. The project would transform the election into a dispute between two candidates per party, maintaining the binding of votes and not changing the district nature of the process from nomination to filling seats. Therefore, it can be said that Secretary Abi-Ackel's project compromises proportional representation and favors distortions in the electoral system.

Keywords: Mixed Electoral System; Pure District System; Elections; Representation; Democracy.

1

O texto do projeto de lei sobre o voto distrital misto, elaborado pelo Ministro Ibrahim Abi-Ackel, desde logo, a um exame superficial, demonstra que, muito ao contrário de um sistema misto – distrital e proporcional –, consagra um sistema de voto distrital plurinominal (de dois candidatos por distrito), apenas encoberto por um arremedo de critério proporcional, que muito pouco contribui para disfarçar a sua verdadeira natureza.

Com efeito, pelo artigo 13, todos os poderes de escolha dos candidatos (inclusive os ditos “proporcionais”) são retirados das convenções estaduais. Todos os candidatos, tanto pelo critério majoritário, quanto pelo pseudocritério proporcional, são escolhidos exclusivamente por convenções distritais. A opção adotada para a constituição destes colégios convencionais, por outro lado, ao invés de manter a participação da totalidade dos filiados que ocorre nas convenções municipais, privilegiou a forma indireta da indicação de candidatos por delegados partidários, acrescidos dos membros dos diretórios municipais, além de parlamentares e membros dos diretórios regional e nacional, com domicílio eleitoral no distrito.

Assim, já na sua origem, no recrutamento dos candidatos distritaliza-se a escolha, desde logo restringindo em alto grau a participação dos filiados dos partidos políticos no processo eleitoral. As implicações, no que concerne ao uso do poder econômico, em termos de corrupção partidária, são óbvias. Um colégio convencional tão restrito para a escolha de candidatos, muitas vezes previamente eleitos pela força do partido na respectiva região, é certamente suscetível de manipulações neste sentido.

É, porém, no registro de candidatos pelo critério, dito proporcional, e no âmbito dos votos que lhes será lícito receber que, plenamente, o caráter enganoso do projeto se evidencia. A combinação dos artigos 15, 17 e 23 deixa claro que tanto o candidato pelo sistema majoritário como aquele pelo sistema proporcional, somente serão registrados, como também somente poderão receber votos, num único distrito.

Bastaria isso para configurar-se a própria negação do princípio da representação proporcional, em países como o Brasil, onde a circunscrição eleitoral federativa é, legalmente, o Estado em sua totalidade. Ao restringir sua aplicação ao distrito, o projeto de lei do Ministro Abi-Ackel, ataca a premissa básica da representação proporcional, que é a da possibilidade de somarem-se os votos atribuídos aos partidos em toda a circunscrição.

O efeito prático da proposta ministerial, assim, em nada se afasta da aplicação do sistema majoritário distrital puro, no que respeita à municipalização do pleito e a conseqüente eleição de autênticos “vereadores federais”: no caso da Câmara dos Deputados, por exemplo.

Ademais, e o que é pior, ao estabelecer o critério de escolha dos deputados eleitos, dentro de cada partido, após o cálculo do número das cadeiras que lhe forem atribuídas

¹Publicado originalmente no Jornal Zero Hora de 27 de março de 1983.

pelo sistema proporcional, o projeto despreza o número absoluto de votos obtidos pelos candidatos, considerando eleitos aqueles que tiverem maior percentagem dentro do distrito. Isto é, dentro do mesmo partido poderá se eleger, pelo sistema dito proporcional, um candidato com menor número de votos que outro correligionário, bastando que o seu distrito tenha um número menor de eleitores. Mas, o que é mais grave, haverá a possibilidade de um distrito, eleitoralmente polarizado, eleger os candidatos proporcionais da oposição e da situação, enquanto em outro, onde predomina uma configuração pluripartidária, exatamente por isso, nenhum dos candidatos proporcionais vir a ser eleito. Como sabemos que as áreas mais urbanas e desenvolvidas são, também, ideologicamente mais fragmentadas, o que se pode prever é uma drástica redução nas possibilidades de representação destas áreas sob o critério proporcional, agudizando tendências já latentes no modo tradicional de eleições proporcionais no país.

Quanto à eleição para a Assembleia Legislativa, sendo facultado aos partidos apresentarem até cinco candidatos por distrito, pelo sistema proporcional, é válida a mesma tendência à polarização do pleito, com um agravante. Para a escolha dos eleitos, ao contrário da praxe clássica das eleições proporcionais, de terem os partidos o maior número possível de candidatos, de modo a somarem os votos para a legenda, ocorrerá o inverso. Pois, quanto menor o número de candidatos proporcionais dentro do distrito (ou seja, 1 candidato preferencialmente), maiores serão as chances de um percentual alto de votação e, conseqüentemente, maiores as chances de eleição dos candidatos “proporcionais-distritais”. E a isso se denomina, tortuosamente, representação proporcional!

No seu limite, a eleição proporcional para as Assembleias Estaduais é anulada como processo de escolha. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, onde seriam constituídos 16 distritos, a tendência para a polarização entre dois partidos e para a diminuição no número de candidatos de cada partido, poderia conduzir ao fato extremo e abstruso da eleição de todos os candidatos. Senão, vejamos: para as 56 vagas na Assembleia seriam eleitos 16 deputados distritais, sobrando 40 lugares para serem preenchidos pelo critério dito proporcional. Ora, prevalecendo a regra de um candidato por partido, e de dois partidos por distrito, teríamos apenas 32 candidatos para 40 vagas. Todos estariam eleitos. Essa caricatura do modelo proposto, formalmente factível, demonstra os seus vícios substantivos e a sua inadequação técnica.

O projeto ministerial transforma a eleição, na prática, numa disputa envolvendo dois candidatos por partido, um pelo sistema majoritário e outro pelo assim chamado proporcional, ambos dentro de um distrito. Como a regra da vinculação dos votos é mantida, os resultados de uma eleição não serão sequer diferentes da outra.

Como se vê, em nada altera o projeto o fato de a metade das cadeiras se escolherem por um sistema aparentemente proporcional, quando, efetivamente, o critério de determinação dos eleitos é totalmente distrital, desde a indicação, registro, área geográfica de votação, até a forma de preenchimento das cadeiras.

APÊNDICE

Com a inclusão de dispositivo na Constituição Federal dispendo sobre a eleição para a Câmara Federal e Assembleias Estaduais por via do sistema misto – majoritário e distrital, reacende-se a perene discussão entre os partidários do voto distrital e proporcional no Brasil. Para regulamentar o dispositivo constitucional, constituiu-se uma Comissão de juristas e professores, no âmbito do Ministério da Justiça, que elabora um anteprojeto de lei. Submetido ao Ministro Ibrahim Abi-Ackel o anteprojeto recebe profundas alterações, por sugestão de dirigentes políticos do PDS, dando lugar ao projeto de lei enviado ao Congresso Nacional em 21 de março de 1983 pelo Presidente João Figueiredo.

Uma análise comparada dos dois textos, a partir do quadro referencial do modelo-clássico de sistema eleitoral misto, poderá nos fornecer um mapa dos casuísmos que se incorporaram nesta proposta. Num primeiro momento é interessante ressaltar as distorções introduzidas pela Comissão no modelo do sistema misto alemão, de outro ressaltam as distorções introduzidas pelos conselheiros do Ministro no anteprojeto da Comissão, até a completa desfiguração do modelo original.

COMPARAÇÃO ENTRE O SISTEMA ELEITORAL MISTO – MAJORITÁRIO E PROPORCIONAL – PROPOSTO PELA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E O PROJETO DE LEI ENCAMINHADO AO CONGRESSO NACIONAL PELO PRESIDENTE FIGUEIREDO.

1 DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS E DOS DISTRITOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

O anteprojeto estipula que, nas eleições federais e estaduais, os Estados e Territórios serão divididos em distritos em número igual à metade dos lugares a preencher para a Câmara dos Deputados, elevando-se à unidade superior quando este número for ímpar. Cada distrito será dividido em dois subdistritos para a eleição de deputados estaduais.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Para a Câmara Federal é mantida a mesma sistemática do anteprojeto da Comissão. Não subsiste, no entanto, a sub distritalização para os efeitos da eleição dos deputados estaduais.

Note-se na sistemática proposta o detalhe que, marginal e quase imperceptivelmente, reforça o lado distrital da eleição: em caso de número ímpar de vagas, haverá um deputado distrital a mais do que os eleitos pela via proporcional.

2 DIVISÃO DOS DISTRITOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Foram propostas várias alternativas:

- a. divisão por uma Comissão constituída por um representante de cada partido com registro definitivo, um representante do IBGE, e um representante da Secretaria da Justiça; (esta solução exigiria revogação do disposto no art. 137, II da Constituição Federal, através de Emenda Constitucional)
- b. divisão pela Justiça Eleitoral;
- c. divisão por ato do Governador do Estado, cabendo recurso para a justiça eleitoral. Uma outra modalidade sugerida foi a divisão por uma Comissão interpartidária de 15 membros, distribuídos proporcionalmente ao número de deputados na Assembleia Legislativa, e o ajuste necessário para que nenhum partido tivesse menos do que um representante. Os membros da Comissão Interpartidária seriam designados pelas Comissões Executivas Regionais dos partidos políticos.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Foi adotada a alternativa b), divisão pela Justiça Eleitoral (a única compatível com a sistemática constitucional vigente), combinada com a prévia apresentação de proposta de divisão pela Comissão Interpartidária de 15 membros, distribuídos proporcionalmente à representação partidária nas Assembleias Legislativas (na Câmara Federal para o caso dos Territórios).

Na suposição de que haverá uma tendência de a Justiça Eleitoral homologar os termos das propostas que lhe forem encaminhadas pelas Comissões Interpartidárias, muito embora a possibilidade de impugnação e recurso ao TSE, contemplada pelo projeto, são favorecidas as composições entre partidos e seus representantes, visando a manipulação da divisão distrital em proveito particular de um ou vários partidos, e mesmo de determinados parlamentares ou candidatos. A participação nas Comissões Interpartidárias poderá tornar-se vital para a sustentação de candidaturas e projetos eleitorais, abrindo-se por esta via uma área de atritos intrapartidários. Por outro lado, uma coligação de interesses entre grandes partidos poderá comprometer a viabilidade eleitoral dos pequenos.

3 CRITÉRIOS DA DIVISÃO DISTRITAL

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A divisão distrital deverá respeitar os seguintes critérios:

- a. Equivalência aproximada do número de eleitores;
- b. Equivalência aproximada do número de habitantes;
- c. Contiguidade de área, preservada, quando possível a unidade municipal;
- d. Respeito aos limites das zonas eleitorais;
- e. Condições socioeconômicas semelhantes;
- f. Facilidades de comunicações, estradas e meios de transportes na área do distrito. Estes critérios são relevantes pois que se constituem na principal fonte de argumentação para eventuais impugnações e recursos de decisões que fixarem a divisão distrital. Os dois primeiros são vagos, pois não estabelecem limites para a variação no tamanho dos distritos e remetem a decisão judicial a explicitação do significado concreto desta “equivalência aproximada”. Note-se que a utilização de recursos computacionais permitiu a redefinição de distritos nos E.U.A. com diferenças inferiores a 1% na composição do seu eleitorado. Prevendo a necessidade de recursos para essa finalidade o anteprojeto estipula a destinação, no orçamento do TSE, de crédito para o funcionamento das Comissões Interpartidárias que fariam a divisão dos distritos.

Quanto aos demais critérios, trata-se de regras operacionais, destinadas a facilitar o processo eleitoral (no caso dos itens “d” e “f”), ou de disposições que buscam impedir a formulação de propostas aberrantes de divisão distrital. Deve-se salientar que nenhum deles, no entanto, se constitui em impedimento concreto para o desenvolvimento das práticas do “gerrymandering” – ou seja, da manipulação casuística dos limites das circunscrições distritais.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Foram mantidos os mesmos critérios, com o acréscimo de um parágrafo único, através do qual se elimina a ambiguidade do texto original, explicitando que a variação do número de eleitores entre os diversos distritos não poderá ultrapassar o percentual de 15%. Esta se constitui numa fixação generosa, para o efeito de manipulações casuísticas da distrital, dos limites admissíveis do conceito de “equivalência aproximada” do número de eleitores, presente no anteprojeto.

Num Estado como o Rio Grande do Sul, essa regra permitiria, desde logo, a constituição de distritos com mais de 35.000 eleitores de diferença nas suas respectivas circunscrições.

A vinculação de alterações da divisão distrital, presente em ambos os textos, aos resultados dos censos decenais, impondo uma validade de dez anos aos limites dos distritos, num país de rápida mudança social e intensa migração populacional, torna inevitável um processo crônico de sub-representação política das áreas mais urbanizadas, e dinâmicas. Um distrito metropolitano, desde logo delimitado nos limites da variação prevista de 15% de eleitores a mais que seu equivalente rural, ao longo de dez anos terá amplificado essa diferença ao ponto de comprometer o princípio basilar do processo representativo expresso na fórmula “um homem, um voto”. O voto dos eleitores dos “grotões” da direita brasileira, tem o seu peso aumentado no próprio ritmo da mobilidade social e da capacidade de atração das áreas metropolitanas.

4 A CIRCUNSCRIÇÃO ELEITORAL

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

A eleição proporcional é circunscrita pelo território do Estado. Os deputados proporcionais são votados, portanto, em todo o território estadual, enquanto os deputados distritais são eleitos dentro dos distritos. O critério adotado segue a sistemática de circunscrição estadual (para a modalidade proporcional) como tem sido adotado na experiência eleitoral brasileira do pós-1946. É importante lembrar que, já nesta limitação territorial (quando o Estado se constitui, efetivamente, num grande distrito, face ao território da Federação) imposta ao processo eleitoral, está presente a intenção de sub-representar politicamente os centros mais urbanos e desenvolvidos, como é o caso de São Paulo.

A distritalização do voto tem sido apontada como responsável por uma restrição do universo de preocupações dos parlamentares eleitos, tornando-os na realidade como que “vereadores federais”. A combinação dos dois critérios: majoritário e proporcional, tem recebido críticas no sentido de levar à cristalização de duas classes de parlamentares no mesmo organismo de representação: os deputados de primeira classe – eleitos pelos votos proporcionais; e os deputados de segunda classe, limitados ao atendimento das reivindicações locais e à obediência às determinações imperativas de suas bases eleitorais.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Tanto os deputados distritais, quanto os eleitos pela via proporcional têm como circunscrição o distrito, nos termos da versão final do projeto, enviada ao Congresso Nacional. Nessa circunstância, os deputados proporcionais não podem receber votos fora do distrito em que foram inscritos. É vedada, também, a inscrição em mais de um distrito. Essa regra subverte completamente o princípio da eleição proporcional que é o de permitir aos candidatos submeter-se ao sufrágio da totalidade dos eleitores da circunscrição eleitoral mais ampla (no caso, o Estado).

O apelo de lideranças carismáticas sobre o comportamento eleitoral, é drasticamente limitado, por este expediente inusitado na literatura e na prática das eleições proporcionais. A consolidação de lideranças políticas, fortalecidas por um amplo respaldo de apoio popular, muitas vezes, conquistado por via da representação de correntes ideológicas geograficamente dispersas, é solapada. O resultado é inequívoco: a eleição distrital contamina a parte dita proporcional do pleito, impondo-lhe todos os seus inconvenientes.

5 A ESCOLHA E REGISTRO DOS CANDIDATOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Nas eleições para a Câmara Federal e Assembleia Legislativa, os partidos registram um candidato e dois suplentes, para cada distrito ou subdistrito, eleitos pela convenção distrital. Para as eleições proporcionais são registradas listas partidárias escolhidas pela convenção regional.

Uma interpretação da sistemática adotada pelo anteprojeto, como um todo, permite supor que, na sua vigência, persistiria, na via da eleição proporcional o sistema tradicionalmente adotado no país, que considera eleitos os candidatos mais votados, independentemente de sua ordem de inscrição nas listas partidárias. De um lado, não são revogados os dispositivos da legislação eleitoral que regem a matéria, de outro lado, o projeto é explícito quanto à atribuição de votos a candidatos proporcionais e não, apenas à legenda ou à lista partidária.

Essa orientação parece adequada, face às críticas que tem sofrido o sistema de eleição por listas partidárias, como instrumento de cristalização das oligarquias partidárias, mesmo em países de forte tradição democrático-liberal e participativa. A sua adoção no quadro de fragilidades e de caudilhismo que caracteriza a nossa realidade partidária, causaria apreensão pela inevitabilidade dos empecilhos que imporia à construção da democracia interna nos partidos políticos.

Para as eleições de 1986, o anteprojeto considera candidatos natos, pelo sistema de sua preferência, os deputados federais e estaduais, permitindo-lhes, também, concorrer pelos dois sistemas. Essa regra, que se apoia sobre dispositivo semelhante na legislação vigente, permitindo aos deputados federais e estaduais concorrer como candidatos natos à sua reeleição, abre um precedente de graves consequências, desconhecendo as diferenças entre as duas modalidades de eleição – majoritária e proporcional. Numa eleição proporcional a presença dos deputados, como candidatos natos, não inibe o processo de renovação dos quadros parlamentares no plano intrapartidário. Os candidatos à reeleição irão disputar com os demais candidatos do mesmo partido, sobre o território de uma mesma circunscrição, a sua permanência no parlamento. No caso de uma eleição distrital, o processo de renovação deve ocorrer, no plano intrapartidário, no momento da convenção que escolhe o candidato. A mera transposição da regra das candidaturas natas à reeleição, atualmente em vigor,

para o quadro das eleições distritais, se constitui numa inibição drástica e absoluta ao processo de renovação de quadros intrapartidários. A adoção de semelhante dispositivo no anteprojeto da Comissão, certamente, atentou para a necessidade tática de tranquilizar os atuais integrantes do parlamento quanto às suas possibilidades de reeleição, garantindo-lhes a posição de candidato contra eventuais articulações de lideranças locais mais solidamente enraizadas na estrutura partidária (como é o caso dos Prefeitos municipais). Esse interesse casuístico vai até a concessão do direito de escolha da modalidade desejada de eleição, e ao reconhecimento da possibilidade de concorrer pelos dois sistemas.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Desaparece a convenção regional na escolha de candidatos. Tanto para a Câmara Federal, como para as Assembleias Legislativas, os partidos registram apenas um candidato e dois suplentes na modalidade de eleição distrital, escolhidos pela convenção distrital. Na modalidade proporcional, as convenções distritais escolhem um candidato a deputado federal e até cinco candidatos a deputado estadual, e os registram na respectiva circunscrição.

Na prática a modalidade de eleição para a Câmara Federal consagra uma sistemática próxima do que seria uma eleição por distrito plurinominal com duas vagas.

No caso das eleições para a Assembleia estadual, o projeto optou pelo caminho mais simples de não subdividir o distrito, mantendo apenas um candidato nesta modalidade de eleição, e permitindo a inscrição de até cinco candidatos ao pleito proporcional.

O projeto de lei, na sua versão final, retirou a permissão de inscrição nas duas modalidades de eleição, estendida pelo anteprojeto aos deputados federais e estaduais. Ao mesmo tempo que manteve a disposição transitória para a eleição de 1983, permitindo aos deputados a escolha, com candidatos natos, da modalidade de sua preferência, acrescentou dispositivo tomando os deputados, sempre, candidatos natos pelo sistema que os elegeu. Essa disposição impõe aos partidos uma lei de ferro da alternância eleitoral, por via da cristalização e esclerosamento da sua representação. De fato, a única forma de substituir um deputado eleito será a sua morte ou impedimento pessoal, renúncia ou derrota. Ao partido não caberá substituí-lo como candidato numa dada eleição, seja por divergências políticas, seja para impedir-se da derrota previsível de uma candidatura desgastada. O único caminho aberto ao partido e ao seu contingente eleitoral, para esta substituição é autofágico – é construir a sua própria derrota e enfrentar o seu custo político. De fato, uma consequência extremamente contraditória, quando uma das principais justificativas da implantação do voto distrital é a da consolidação dos partidos políticos. É tão mais preocupante essa perspectiva quanto mais se constata a necessidade de um movimento exatamente inverso, no sentido da desparlamentarização da vida partidária, e, pela porta dos fundos, o casuismo legiferante ameaça os partidos com a mais completa autonomização dos seus quadros parlamentares.

6 VINCULAÇÃO DOS VOTOS

Tanto o anteprojeto, como na sua versão definitiva, os votos são vinculados. São quatro votos (deputado estadual e federal, distrital e proporcional) e todos terão que ser dados a candidatos do mesmo partido.

Esse dispositivo contradiz todo o significado clássico do sistema eleitoral misto, que busca compatibilizar a escolha de representantes locais, como a indicação do partido que deverá governar. É essencial na sistemática do sistema misto alemão a não vinculação entre as duas modalidades de eleição. O pressuposto é o de que os critérios que determinam a escolha do representante local (incluindo uma visão muito próxima das suas aptidões e um jogo muito particularizado de compromissos), não são, necessariamente, os mesmos que determinam a escolha de um partido para governar, ou legislar através de maiorias parlamentares. A própria experiência eleitoral brasileira conheceu, de alguma forma, o fenômeno dessa cristalização de interesses diferenciados em modalidades distintas de eleição, quando o voto de compromisso sustentou as maiorias parlamentares da ARENA, enquanto o voto de protesto alimentava a explosão do voto oposicionista nas eleições majoritárias senatoriais. O sistema misto alemão parte dessa realidade e busca integrá-la à dinâmica da vida político-institucional – a vinculação dos votos a violenta. O seu sentido é tão simplesmente a submissão dos interesses mais generalizantes ao jogo dos compromissos particularistas, que se reforça no processo de distritalização do pleito.

7 A APURAÇÃO DOS VOTOS

ANTEPROJETO DA COMISSÃO DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

As disposições sobre a apuração contidas no anteprojeto são bastante simplificadas: na parte distrital são considerados eleitos os candidatos e suplentes que alcançarem a maioria simples dos votos; na parte proporcional permanece o sistema vigente que estabelece o cálculo do quociente eleitoral para a distribuição das cadeiras e a eleição dos mais votados na legenda partidária.

O número total de deputados de cada partido é dado pela simples soma dos eleitos pelo sistema distrital com os eleitos pelo sistema proporcional.

A sistemática desta forma, na sua parte distrital, permite a eleição de candidatos minoritários, e a conseqüente distorção no processo de representação. Nada impede que um candidato com menos de 30% dos votos seja eleito em cada distrito, e que a soma de vitórias eleitorais deste tipo permita a um partido monopolizar a parte distrital da eleição.

Foi o reconhecimento desta inadequação do sistema de voto distrital que inspirou a fórmula clássica do sistema misto alemão: os resultados da eleição proporcional é que determinam o total de vagas que será atribuído a cada partido e deste total, obtido por

via da soma de todos os votos na legenda partidária, subtraem-se as vagas preenchidas pelo sistema distrital, distribuindo-se as restantes aos candidatos proporcionais. Desta forma a eleição proporcional, no sistema alemão, corrige as distorções da representação inerentes ao processo de eleição distrital, permitindo a representação fiel das preferências do eleitorado e a sobrevivência dos pequenos partidos. Essa fórmula, no entanto, não foi adotada no anteprojeto da Comissão do Ministério de Justiça. As duas eleições, distrital e proporcional, são tratadas como realidades estanques, revelando o interesse casuístico de viciar o processo representativo, por via da manipulação das distorções e dos vícios inerentes à parte distrital da eleição.

O critério adotado pelo anteprojeto serve o interesse predominante do sistema de poder e do partido do governo, de estabelecer um pacto de conveniência entre os “coronéis” da política local e os novos quadros políticos, projetados pelo monopólio das administrações estaduais por parte do PDS.

Ao dividir os espaços da representação política entre eleições distritais e proporcionais, reserva-se às elites tradicionais o território de caça ao voto no distrito, permitindo, ainda, a efetivação de dobradinhas dos candidatos distritais com os Secretários de Estado/candidatos que estendem a sua influência, de maneira dispersa no espaço da circunscrição estadual, isto, até 1982.

A situação político-institucional alterou-se radicalmente, no entanto, com a eleição direta dos Governadores. A oposição passa a comandar os Governos estaduais mais importantes, nos Estados mais populosos e com maiores bancadas no Congresso Nacional – proposta de um sistema eleitoral misto, abrindo espaços para os candidatos dispersos da máquina estatal, que pode agora ser utilizada contra o partido do Governo. E é dentro deste quadro de preocupações que as sugestões da Comissão devem ter repercutido nos bastidores políticos.

A possibilidade de candidatos efetivamente proporcionais, promovidos pela máquina estatal, auxiliarem o desenvolvimento de contraelites locais, se torna uma ameaça concreta, e recomenda um recuo dos projetos governamentais de reforma eleitoral no sentido da pura e simples distritalização.

Uma inelasticidade, no entanto, se apresenta: o princípio da eleição por sistema misto – majoritário e proporcional – já foi casuisticamente inserido na Constituição Federal. O recuo precisa encontrar a sua viabilidade pela descaracterização da parte proporcional das eleições parlamentares. E é isso que, efetivamente, nos apresenta o projeto de lei enviado ao Congresso Nacional.

PROJETO DE LEI DO MINISTRO IBRAHIM ABI-ACKEL

Foi no capítulo da apuração dos resultados eleitorais que se caracterizou de forma mais flagrante e aguda o casuismo do projeto governamental. No que se refere à parte distrital não há alterações, relativamente ao que dispõe o anteprojeto da Comissão do Ministério da Justiça. No lado da eleição proporcional, no entanto, os juristas, do

Planalto deixaram vagar a sua criatividade. O resultado compromete, definitivamente, a seriedade da proposta.

Em primeiro lugar é calculado o quociente eleitoral dividindo-se o total de votos válidos na parte proporcional, pelo número de vagas que correspondem a essa modalidade de eleição. O número de vagas para cada partido é calculado, a seguir, dividindo-se o total de votos dados a candidatos proporcionais e à respectiva legenda nos distritos pelo quociente eleitoral. Até aí, segue-se a sistemática do sistema proporcional vigente.

Em sequência, são elaboradas listas distritais da votação dos candidatos proporcionais, onde se calcula a proporção de votos obtidos pelos candidatos sobre a totalidade dos votos válidos. Consideram-se eleitos os que, dentro de cada partido, até atingir o total das vagas partidárias, obtiverem as maiores proporções de votação dentro do distrito. Desta forma, a eleição de um candidato vai depender de fatores tais como o número de candidatos dos outros partidos apresentados no respectivo distrito.

As chances de um candidato proporcional que enfrenta três partidos concorrentes são menores do que as chances de eleição de um candidato que enfrenta uma conjuntura eleitoral bipolarizada. E o que é mais grave, as chances de se aumentar a representação política do distrito também crescem proporcionalmente à diminuição do número de candidatos. Assim, num distrito onde se apresentam apenas dois partidos à eleição proporcional, torna-se viável a eleição dos dois candidatos, digamos, um com 52% e outro com 48% dos votos. Um distrito em que se apresentarem 4 candidatos, obtendo o mais votado 30% dos votos, terá os seus candidatos excluídos da representação proporcional.

Para a Assembleia Legislativa o projeto prevê a possibilidade de apresentação de até cinco candidatos por partido. Tudo que se disse sobre a tendência para a bipolarização partidária nas eleições para a Câmara Federam aqui, também, se aplica.

Em tudo, e por tudo, também no plano das eleições para as Assembleias Estaduais, a tendência é a configuração de um processo eleitoral que reproduz os mesmos vícios já apontados para a eleição à Câmara dos Deputados.

SOBRE OS AUTORES

Leônidas Rangel Xausa (1932-1998) formou-se em direito e estudou ciência política na Columbia University, NY. Foi, reconhecidamente, o fundador da Cadeira de Política como disciplina autônoma na UFRGS. Pelo menos três gerações de estudantes, nos anos críticos de 1966 a 1968, formaram-se na direta influência da sua docência e marcaram presença, na constituição do P.P.G. de Ciência Política e na estruturação da disciplina política em outros Estados brasileiros – caso de Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Piauí e Brasília. E por sua articulação política internacional, dezenas de lideranças estudantis, entre os quais futuros legisladores e administradores, qualificaram-se nos programas “quebra-gelo” com a vida e a Universidade americanas, propiciados pela diplomacia informal da Associação Universitária Interamericana (AUI). Registre-se ainda que, além de professor com excesso de alunos, pelo carisma das suas aulas, Leônidas Xausa foi militante partidário no PDC, MDB e PMDB, Secretário de Governo Municipal e Vereador de Porto Alegre, e a após sua profícuca e interrompida carreira acadêmica – por foça de cassação pelo regime militar – atuou como advogado empresarial, Conselheiro da OAB e conselheiro do CADE. Integram a sua produção bibliográfica, entre outros artigos, pareceres, e análises dos processos institucionais em curso na sociedade brasileira: “A Constituinte Questionada” (Porto Alegre, LPM, 1986, e “A Constituinte e as Cláusulas Pétreas” (XIV Conferência Nacional da OAB, 1992). Desafia, também, ao resgate da sua memória intelectual, o levantamento dos seus Relatórios em processos do CADE que, seguramente, haveria de revelar uma faceta, ainda pouco conhecida da sua personalidade: a *phrónesis*, do homem público que foi, na solução de macro conflitos de interesses que se postulam à competência regulatória do Estado. É por tudo isso que se pode concluir: Leônidas Xausa vivenciou na prática o que professou na teoria: a política como um interesse do conhecimento, indissociável de uma noção principiológica de direitos e do compromisso ético da sua promoção no mundo da vida.

Eduardo Dutra Aydos, 77 anos professor aposentado do Departamento de Ciência Política da UFRGS e do P.P.G. de Ciência Política desta Universidade. Integrou a 3ª geração de cientistas políticos formados pela influência e articulação de Leônidas Xausa. Formou-se em Direito pela Faculdade de Direito da UFRGS, Advogado inscrito na OAB-RS, Mestre em Ciência Política pela UFMG e Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Exerceu atividade docente na Faculdade de Direito Ritter dos Reis (1972), no Departamento de Ciência Política e P.P.G. de Ciência Política da UFRGS (1972 a 2003), no Departamento de Ciências Sociais e no Mestrado de Sociologia Industrial da PUC-RS (1972 a 1985). Foi Chefe de Pesquisas e Coordenador do Instituto de Estudos Sociais, Políticos e Econômicos – IESPE da PUCRS. (1972 a 1985). Exerceu as funções de Assessor Superior na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul (1979 a 1988) e Legislative Fellow do National Democratic Institute, no staff do Senador John Kerry, Senado Americano (1985/1986). Exerceu atividade de consultoria de campanhas eleitorais e planejamento de governo em nível municipal e estadual (1978, 1982 e 1986). Foi Diretor-Presidente da Fundação para o Desenvolvimento do Estado – RS e Coordenador Executivo do Projeto Reforma do Estado do Governo do Estado – RS (2001).

Submissão em: 24 out. 2023

Aceito em: 06 dez. 2023

