

---

# Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral<sup>1</sup>

---

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA

## 1. A importância do sistema eleitoral

Desde que se impôs o princípio da soberania popular, segundo o qual o poder se origina do povo e em seu nome se exerce, as eleições se tornaram, principalmente no transcurso dos últimos dois séculos, parte essencial da arquitetura política das sociedades democratizadas.

---

1 Este texto não tenciona discutir a crise política que se desdobra no momento em que o redigimos. Tampouco discutirá as propostas concretas, em tramitação no Legislativo, de introduzir mudanças em nosso sistema eleitoral e partidário, e que, em boa parte, aspiram a sanar as presentes deficiências de nossas leis eleitorais, inclusive a vulnerabilidade a fórmulas corruptas de financiamento partidário e de campanhas, avassaladoramente reveladas pelo noticiário mais recente.

Não que a discussão dos tópicos mencionados seja desnecessária. Acreditamos, porém, já estar ela sendo feita em outros meios [vide texto de David Fleischer, neste volume – nota do Ed.], sobretudo nos pronunciamentos dos próprios líderes políticos e nas freqüentes análises dos jornalistas especializados. Nosso escopo é o de discutir, em plano mais teórico, algumas elementos importantes para a construção de um sistema eleitoral, inclusive o brasileiro, e necessários ao entendimento das conseqüências políticas dos vários formatos que se podem escolher nessa construção.

Como pôr em prática o princípio da soberania popular nos grandes agrupamentos humanos? O bom-senso nos diz que a idéia de democracia direta, ou seja, sem representantes, pode funcionar apenas de modo residual nesse tipo de sociedades. Em outras palavras, para o povo governar-se – se não se trata de um grupo bem pequeno de pessoas –, deve fazê-lo normalmente por meio de representantes. Essa, a idéia da democracia representativa.

Mas como escolher os representantes? Responder a essa pergunta tornou-se assunto premente, sobretudo em conseqüência da ampliação do eleitorado nos países centrais, em ondas sucessivas e irreprimíveis, ao longo dos séculos XIX e XX.

Várias respostas lhe foram sendo dadas com o passar do tempo, corporificadas em conjuntos de regras – os sistemas eleitorais – que se aplicam para coletar o voto e transformá-lo em postos com poder político.

Nenhum sistema eleitoral é perfeito. De cada sistema eleitoral se pedem efeitos diversos, não raro conflitantes, muito difíceis de obter, de modo satisfatório, numa solução equilibrada, que os concilie e seja aceita pelos vários grupos que disputam o poder político na sociedade. Os sistemas podem, por exemplo, ser mais ou menos representativos, podem facilitar ou não a formação de maiorias, podem estar mais ou menos abertos à expressão de novas forças políticas, podem facilitar a fragmentação ou induzir a concentração partidária, estimular o estabelecimento de vínculos entre o representante e o eleitorado ou reforçar partidos com plataformas que falem aos interesses mais gerais dos cidadãos.<sup>2</sup>

Em geral, quando estudamos a história dos sistemas eleitorais, vemos que sua estruturação e as mudanças que sofrem resultam de conflitos e de negociações entre as várias forças políticas, cada qual

---

2 Muitos dos debates sobre o assunto, no Brasil, parecem omitir essa multifinalidade dos sistemas eleitorais. Elege-se, em geral, um valor a ser perseguido com vantagem sobre todos os demais. Esse valor costuma ser o da representatividade, que tem levado a um certo fundamentalismo proporcionalista, prejudicial a uma análise que leve em conta a complexidade do problema.

buscando, nas fórmulas eleitorais, as que melhor satisfaçam suas ambições de crescimento e influência política ou, o que acontece com os pequenos partidos, os protejam do desaparecimento. Os sistemas concretos acabam resultando de acordos precários, reavaliados de tempos em tempos, se certos grupos se julgarem permanentemente prejudicados pelas regras em vigor. Alguns sistemas são, todavia, duradouros, como o britânico e o norte-americano, porque os vários grupos aprenderam, ao longo de uma longa história, a usá-lo estrategicamente, de forma que nem perdas, nem ganhos, sejam distorcidos com permanência contra um grupo ou a seu favor.

Na definição de seus sistemas eleitorais, as democracias recorrem, basicamente, a dois princípios, o majoritário e o proporcional. O princípio majoritário é o de mais longa tradição histórica. Podemos encará-lo tanto como um *critério para a tomada de decisão* em grupos, quanto como um *critério de representação política*.<sup>3</sup>

Nas deliberações coletivas, freqüentemente se tomam decisões por maioria de votos e encaramos essa regra como coerente com a lógica democrática, pela qual vence a maioria. Assim, nos parlamentos, a deliberação formal nas votações segue a regra da maioria.

No caso das eleições, é preciso um critério de decisão para saber quem venceu o pleito. Os primeiros sistemas eleitorais usados pelas modernas democracias para a escolha dos representantes ao parlamento foram os de tipo majoritário. O território nacional era dividido em circunscrições nas quais se aplicava alguma modalidade de regra majoritária para decidir o vencedor da eleição. Essas circunscrições são conhecidas no direito eleitoral brasileiro como círculos ou distritos.<sup>4</sup>

---

3 Esta importante distinção nos é apresentada por Dieter Nohlen (NOHLEN, 1981).

4 Historicamente, o Reino Unido, a Dinamarca e a Suíça adotaram o distrito uninominal, ou seja, em que se elege apenas um representante, com decisão por maioria simples, turno único. A Áustria, a Alemanha, a Itália, a Holanda e a Noruega conheceram os distritos uninominais, mas com decisão em dois turnos. Distritos plurinominais, nos quais se elegiam mais (*continua*)

Os princípios de decisão eleitoral se expressam em fórmulas eleitorais, cuja aplicação permite resolver o problema de que regra seguir para converter os votos do eleitorado em cadeiras parlamentares ou, nos sistemas presidencialistas ou semi-presidencialistas, também em conquista da titularidade no Executivo, pela eleição direta do presidente da república.

A fórmula eleitoral majoritária é a seguinte: vence quem conseguir a maioria dos votos. Mas o que é maioria é suscetível de várias definições. Podemos ter a maioria relativa –vence quem tiver mais votos –, a absoluta e as maiorias qualificadas, por exemplo, a maioria de 60% ou a de 2/3.

Podemos, entretanto, encarar o princípio majoritário também sob um outro ângulo, isto é, como *princípio de representação*. A indagação, nesse caso, é sobre que resultados se esperam do sistema eleitoral, que funções se quer que ele desempenhe ao selecionar os representantes mediante eleições.

O princípio majoritário, enquanto princípio de representação, estipula que as maiorias, em cada circunscrição (distrito), é que devem ser representadas no Parlamento. Há, pois, um forte componente territorial no princípio majoritário, na medida em que um território é dividido para que suas diferentes regiões tenham representação, e esta, em cada distrito, é decidida pelo critério da maioria.<sup>5</sup>

Além disso, o princípio representativo majoritário define que as diversas maiorias obtidas nos distritos devem compor, no sistema parlamentarista, uma maioria parlamentar nacional capaz de formar um governo e dar-lhe sustentação. O sistema eleitoral inspirado no princípio majoritário preocupa-se, pois, com promover a formação de maiorias, porque as julga indispensáveis para o exercício do governo.

---

(*continuação*) candidatos, com decisão majoritária, foram conhecidos na Bélgica, Luxemburgo e Suíça.

5 O princípio majoritário tem, assim, um forte aspecto federalista na sua concepção. Veja-se a análise do assunto em (GORGEN, 1992).

Os defensores do princípio majoritário, como princípio de representação, têm sustentado sempre, ao longo do tempo, que também as minorias conseguirão representar-se. Apesar de os votos da minoria se perderem nos distritos onde ela é derrotada, nada impede que, em outros distritos, seja maioria, mesmo que, no total nacional, conquiste menos cadeiras do que seu rival. Assim, as minorias também conseguem ter representação, podem exercer sua função parlamentar e lutar para conseguir tornar-se maiorias em futuras eleições. Este fato é tanto mais verdadeiro quanto maior for a representação a se eleger para o parlamento nacional. Com uma representação numerosa, o território do país precisa ser dividido em grande número de distritos. Torna-se, portanto, mais provável que partidos minoritários nacionalmente conquistem a representação de, ao menos, alguns desses distritos, em que obtenham a maioria relativa.<sup>6</sup>

Historicamente, porém, os oponentes do princípio majoritário não se deram por satisfeitos com a argumentação dos seus defensores. Em conseqüência, na segunda metade do século XIX, surgiu movimento em defesa de outro princípio de decisão e representação, o *proporcional*.<sup>7</sup>

---

6 A maioria relativa é adotada em vários sistemas eleitorais majoritários, como o britânico e o norte-americano (denomina-se tal critério o do “*first past the post*”, termo vindo das corridas de cavalo, ou seja, ganha o candidato que obtiver o primeiro lugar na votação).

7 Contrariamente à suposição de muitos, o sistema proporcional foi de início defendido não pelos socialistas, mas pelos liberais, como Stuart Mill. Temiam eles que, com a extensão do direito de voto a amplas parcelas da população, já em curso, as minorias educadas fossem definitivamente banidas da representação política caso permanecesse em vigor o sistema majoritário. Depois, o reclamo do sistema proporcional foi assumido pelos socialistas. Numerosas reformas se sucederam entre o final do século XIX e o começo do XX, a fim de implantá-lo. Mas não foi uma evolução simples, que se possa resumir dizendo que a esquerda era proporcionalista e a direita majoritarista. Na verdade, a grande luta da esquerda era pela ampliação do direito do voto, eliminando-se restrições censitárias, de alfabetização e os votos ponderados. (*continua*)

Esse princípio, exaltado pelos que o propugnaram como sendo mais democrático, estipula que a decisão sobre uma eleição deve atender às proporções dos votos conquistados pelos vários competidores. Na prática, o princípio proporcional de decisão se traduz em fórmulas eleitorais mediante as quais os partidos ou candidatos conquistam uma cadeira parlamentar cada vez que atinjam um certo montante de votos (quociente eleitoral, média maior ou resto maior, por exemplo).

Como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a representação, no Parlamento, na medida do possível, de todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. Em outras palavras, o princípio proporcional dá toda a ênfase à representatividade. Quer-se refletir o mosaico social. A função do sistema eleitoral é, como propunha o Marquês de Mirabeau, em discurso na Assembléia de Provença, em 1885, a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se reproduzindo os tamanhos relativos das correntes políticas.<sup>8</sup>

---

(*continuação*) Muitas vezes, grupos conservadores ou cujo voto tinha conteúdo religioso temiam uma polarização com os socialistas, razão pela qual apoiaram o sistema proporcional. É o caso do Partido Católico na Bélgica, que teve segmentos favoráveis a esse sistema. Vale notar que a Grã-Bretanha, mesmo se mantendo fiel ao sistema majoritário, conheceu o crescimento do Partido Trabalhista e a sua ascensão ao poder já nos anos 20 desse século.

Para que o sistema proporcional se tornasse realidade, foi necessário conceber fórmulas eleitorais que permitissem converter os votos em cadeiras parlamentares. Numerosas dessas fórmulas foram surgindo ao longo da segunda metade do século XIX. Stuart Mill esposou a fórmula de T. Hare, exposta por este autor no *Treatise on the Election of Representatives*, que Mill cita no seu *Considerations on Representative Government*, pág. 107 (livro publicado em 1860).

- 8 Congresso realizado na cidade de Antuérpia, em agosto de 1885, sob o patrocínio da Associação Reformista pela Adoção da Representação Proporcional enaltecia-a, em suas conclusões, entre outras virtudes, por ser o meio único de dar “representação exata a todos os grupos significativos do eleitorado.” (CARSTAIRS, 1980)

Para os que o defendem, esse princípio é mais justo e atende melhor ao imperativo democrático de dar voz às minorias do que o princípio majoritário.

A polêmica entre os partidários de cada um desses princípios tem prosseguido desde o século XIX. À argumentação dos proporcionalistas respondem os majoritaristas que a função das eleições não é apenas a de representar todas as diferenças existentes e incitar todas as minorias, por menores que sejam, a se representarem distintamente. Têm também a função de estimular a formação de maiorias, indispensáveis para que haja governo estável, sobretudo num sistema parlamentarista. O principal direito, na democracia, prosseguem eles, é o direito de a maioria governar e, entre os critérios para julgar um sistema eleitoral, está o de saber se e como ele contribui para formar e manter a maioria.

Entre os proponentes da proporcionalidade, o mais brilhante foi certamente o filósofo inglês John Stuart Mill, para quem o princípio primeiro da democracia é o da representação na proporção dos números (“*the first principle of democracy – representation in proportion to numbers*”).<sup>9</sup>

Em verdade, ao estudarmos as experiências de vários países com o princípio proporcional, vemos com clareza não existir apenas um modelo de sistema eleitoral inspirado nesse princípio, mas sim uma imensa variedade.<sup>10</sup>

---

9 (MILL, 1860:107) Já em 1868, a defesa do sistema proporcional era feita, em nosso país, por José de Alencar: “(...) É evidente que um país estará representado quando seus elementos integrantes o estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um. (...) É essencial à legitimidade dessa instituição (o governo representativo) que ela concentre todo o país no Parlamento, sem exclusão de uma fração qualquer da opinião pública.” (apud. SANTOS, 1987:20). O inovador pensamento político de Alencar foi redescoberto por Wanderley Guilherme dos Santos, em *Crise e castigo: os partidos e generais na política brasileira*.

10 O movimento maciço de implantação do sistema proporcional teve a partida em 1899, na Bélgica, e conheceu grande intensidade até 1920, data em que já estava adotado na maior parte da Europa Ocidental.

Uma fonte de variação dos sistemas proporcionais é a forma de apresentar as candidaturas, se pessoais ou partidárias (neste último caso, via listas fechadas). Alguns países adotam listas fechadas e preordenadas, como a Espanha, a África do Sul, Israel e Portugal. Em outras palavras, o partido apresenta uma chapa de candidatos, na ordem em que os quer ver eleitos, não tendo o eleitor escolha; outros permitem que o eleitor corte nomes da lista, ou lhe acrescente nomes de outras listas, como a Suíça, ou modifique, dentro de certos limites, a ordem de precedência na apresentação dos nomes, previamente proposta pelo partido, como, até 1994, a Itália, para ficarmos em uns poucos exemplos da imensa variedade existente com relação a apenas um dos ângulos da questão.

Outra fonte de variação no voto proporcional é a “fórmula eleitoral”, aplicada para saber quantas cadeiras cabem a cada partido. Em alguns países, para calcular esse número, usam-se séries de números (os divisores d’Hondt ou Sainte Laguë, por exemplo) pelos quais se dividem sucessivamente os votos válidos de cada partido, atribuindo-se as cadeiras aos partidos que obtenham o maior quociente (ou média) em cada uma dessas divisões, até estarem distribuídas todas as cadeiras. Em outros, preferem-se os quocientes eleitorais. No Brasil, combinam-se quociente eleitoral (tecnicamente conhecido como quociente Hare) e divisores d’Hondt (método das maiores médias, para a distribuição das sobras).<sup>11</sup>

O assunto “fórmula eleitoral” é considerado árido e até bizantino por muitos, mas tem considerável importância política, porque a fórmula ora favorece os partidos maiores, ora os menores, na distribuição das cadeiras parlamentares, as quais, numa democracia, sobretudo parlamentarista, significam poder político, sendo, aliás, no sistema parlamentarista, o *locus* principal desse poder.

---

11 Para um tratamento abrangente e didático dos sistemas e fórmulas eleitorais, veja-se (NICOLAU, 2004).



## 2. Que é voto distrital?

Uma outra importante fonte de variação dos sistemas proporcionais relaciona-se com as circunscrições eleitorais, isto é, as porções do território dentro das quais a representação política é eleita.

Em alguns países, como Israel, a circunscrição é o país como um todo, sendo os deputados eleitos nacionalmente. Numerosos outros países, contudo, mesmo tendo territórios pequenos, como a Áustria, dividem-no em parcelas ainda menores, os chamados distritos – que, na Áustria, coincidem com as províncias – e elegem neles a representação parlamentar. Cada um desses distritos tem direito a eleger um certo número de representantes, fixado geralmente em função do tamanho populacional do distrito.

Na literatura técnica sobre o assunto, o número de representantes a se eleger no distritos denomina-se *magnitude do distrito*, de forma que não basta falar de voto em distrito. É preciso saber se ele é uninominal, binominal, plurinominal... Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando nele se elege apenas um representante. Nesse caso, sua eleição dar-se-á por força pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude – binominais, trinominais – tampouco permitem resultados proporcionais. Haverá sempre discrepância entre a proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe concederá.<sup>12</sup> É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se podem obter resultados proporcionais. Muitos países que adotam o sistema proporcional elegem, entretanto, representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato lhes retira proporcionalidade.

---

12 Quando a representação a eleger é pequena, ou seja, a magnitude do distrito é baixa, a porcentagem mínima de votos necessários para eleger um candidato fica muito alta e partidos que não a alcançam perdem seus votos, o que aumenta a discrepância entre a proporção dos votos dados na eleição e a proporção de cadeiras parlamentares conquistadas.

Portanto, mesmo que o sistema eleitoral de um país seja proporcional, seu grau de proporcionalidade pode ser mais baixo ou mais alto do que o de um outro país que também adote o sistema proporcional. Depende do número de representantes que, em média, eleja em cada um dos distritos eleitorais em que esteja dividido. A Espanha e a Grécia, por exemplo, têm sistema proporcional, mas sua proporcionalidade é mais baixa do que a do sistema eleitoral de Israel. É que este último país só tem um distrito – o país inteiro – onde toda a representação se elege, ao passo que a Espanha e a Grécia têm numerosos distritos, em cada um dos quais se elege número pequeno de representantes pelo sistema proporcional, e a baixa magnitude distrital diminui a proporcionalidade do conjunto.

No Brasil, também procedemos à divisão do território para eleger a representação na Câmara dos Deputados: ela se elege nas circunscrições estaduais, sendo nossos distritos, portanto, atualmente, os estados. Como se imagina vulgarmente que distrito seja pequeno território, tende-se a não encarar os nossos Estados como o que de fato são, do ponto de vista eleitoral, ou seja, os nossos distritos.

É importante assinalar esse fator, pois a terminologia usual entre nós tende a identificar, no debate político, *voto distrital* com voto por maioria simples em distritos uninominais, como se dá nos sistemas eleitorais britânico ou norte-americano. Mas é terminologia imprópria e geradora de confusão. Tanto nos sistemas majoritários quanto nos proporcionais, alguma forma de distrito sempre se adota, pois a representação política é de caráter territorial.<sup>13</sup> No caso extremo, haverá um único distrito, formado por todo o país, como no citado exemplo de Israel.

Por que, mesmo em sistemas que visam à representação proporcional, se procura eleger os representantes ao parlamento em

---

13 E não corporativa ou profissional, como o permitia a Constituição brasileira de 16 de julho de 1934, em seu art. 23.

circunscrições menores do que o país como um todo? Em outras palavras, por que não ter deputado nacionais, em vez de agrupados, por exemplo, como entre nós, em bancadas estaduais?

Existe um argumento importante, de que se valem tanto proporcionalistas como majoritaristas, na defesa da eleição em distritos de tamanho geográfico reduzido. O voto em distritos – seja o sistema de tipo proporcional, seja de tipo majoritário – é conferido a candidatos que o eleitor presumivelmente conhece bem e que, por essa razão, provavelmente terão um comportamento político mais responsável perante o eleitorado.

Quando Assis Brasil propugnou pela adoção do princípio proporcional no País, recuou ante a idéia de ter deputados eleitos no país como um todo, porque esbarrou na realidade concreta do federalismo brasileiro. Apesar de que nossos estados sejam, em geral, distritos de elevadas dimensões geográficas, mesmo assim permitem uma proximidade muito maior com o eleitor do que a poderiam ter deputados com votos espalhados em todo o território nacional.

Na prática, se tivéssemos no Brasil deputados nacionais, ou seja, eleitos não nos estados e territórios, mas no território nacional como um todo, seus votos certamente se concentrariam em determinada parte desse território. Seriam, portanto, distritalizados de fato. A distritalização informal já ocorre hoje, dentro de cada estado. Teoricamente, os deputados se elegem na circunscrição do estado como um todo, mas os votos de muitos deles se concentram num conjunto de municípios vizinhos, que constituem o seu reduto eleitoral. Sobre esse ponto, voltaremos mais adiante.

A questão do federalismo, com a qual esbarrou Assis Brasil, leva-nos a um outro argumento em favor de voto seja distritalizado, em vez de conferido em todo o território nacional ou, mesmo – como já é – estadual. É que, além de permitir um estreitamento do vínculo eleitor-representante, o voto conferido a um candidato distrital recupera uma idéia antiga, muito viva nos sistemas eleitorais do tipo anglo-saxão: uma vez eleito, o deputado passa a representar o distrito inteiro, não apenas a facção que o elegeu. Ele representa

uma comunidade territorialmente localizada, fala por ela, independentemente das divisões internas que esta contenha. Os proporcionalistas extremados tendem a desconhecer essa faceta mais tradicional da idéia de representação, segundo a qual uma autoridade eleita, um prefeito, por exemplo, fala por todos os munícipes e não apenas pelos que nele votaram. Nessa visão, o prefeito representa o município e não apenas os eleitores de seu partido. O deputado norte-americano, por exemplo, é o representante do distrito X ou Y, de toda a sua população, portanto, não apenas dos republicanos ou democratas que lhe deram a vitória. Em outras palavras, o representação distrital tende a atenuar as divisões partidárias localmente. O representante tem de mostrar serviço, levando benefícios à coletividade como um todo.

A eleição em âmbitos territoriais menores parece apresentar vantagens práticas não desprezíveis, tampouco. São elas muito conhecidas pelos partidos políticos e pelos candidatos que enfrentam campanhas eleitorais em territórios muito vastos. Durante a República de 1946, por exemplo, alguns líderes políticos e publicistas apontavam para o fato de que a campanha em nível estadual aumentava imensamente o custo das eleições e atraía o poder econômico à disputa eleitoral, com o que se corrompia o caráter da representação política. Além disso, a representação distrital permite o voto personalizado, que, em muitos sistemas políticos, como o alemão e, na prática, o brasileiro, é considerado aspecto positivo do sistema eleitoral.

Uma recente linha de pesquisa, que tem estudado a associação entre instituições e corrupção política, mostra ser o sistema de voto pessoal e distrital menos vulnerável à corrupção, pois a vigilância do eleitor e da oposição sobre o representante é facilitada, conquanto os assim eleitos tendam a orientar-se mais por questões locais e a favorecer políticas públicas de âmbito restrito, que levam benefícios apenas a seus redutos.<sup>14</sup>

---

14 Veja-se (KUNICOVA, ROSE-ACKERMAN, 2003).

## 2.1 Não temos voto distrital, mas temos distritos informais

Ampla pesquisa levada a cabo por Nelson Rojas de Carvalho, valendo-se dos dados da Justiça Eleitoral, permite saber, para cada deputado federal, de onde provêm seus votos no território estadual.

Carvalho classifica a totalidade da representação federal em quatro grandes perfis, resultantes da combinação de duas dimensões. Uma dessas dimensões diz respeito a se a votação do deputado é concentrada geograficamente ou dispersa no território do estado. A outra tem a ver com o fato de o parlamentar ser ou não majoritário nas localidades em que é votado. Os majoritários são, na terminologia de Carvalho, dominantes, os demais, não-dominantes. Combinadas as duas dimensões, temos, para os dados de 1998, os quatros perfis mostrados na tabela, com a porcentagem de deputados em cada um deles.<sup>15</sup>

**Tabela 1.** *A votação de nossos deputados federais: padrão geográfico (eleição de 1998).*

	A votação do deputado é concentrada em reduto	A votação do deputado é espalhada no Estado
O deputado é majoritário (dominante)	16%	35%
O deputado não é majoritário (não-dominante)	31%	18%

Fonte: (CARVALHO, 2003).

15 Veja-se (CARVALHO, 2003). A tipologia usada por Carvalho foi introduzida por Ames (2001). Um trabalho pioneiro, que identificou padrões empíricos de distritalização no Rio de Janeiro, foi (DIAS, 1991:65-98).

Note-se que, da representação eleita em 1998, 51% dos parlamentares eram candidatos “de reduto”, sendo 16% majoritários em um reduto e 35% majoritários em mais de um reduto.

Os demais representantes (dispostos na linha inferior da matriz) não são majoritários, provindo 31% deles de cidades onde se concentram seus votos (cidades grandes e regiões metropolitanas) e 18% tendo votação dispersa pelo território estadual.

Carvalho mostra diferenciarem-se os comportamentos e percursos políticos desses quatro tipos de representantes. Por exemplo, as famosas emendas ao orçamento, apresentadas pelos parlamentares todos os anos, visam a levar benefícios concretos a localidades específicas, precisamente os redutos em que os deputados que apresentam as emendas são dominantes. Quando a emenda é aprovada e, sobretudo, quando o recurso nela previsto é liberado, pode o deputado receber o crédito pelo benefício que trouxe para seu município.

Já o deputado cujo voto se concentra numa região metropolitana, em que vários outros são eleitos, não faz, da apresentação de emendas, o principal de sua atividade parlamentar. A obra pública que o governo empreende em uma grande cidade dificilmente pode ser creditada ao esforço de um único parlamentar e, portanto, lutar por ela não tem o mesmo sentido que tem para o deputado dominante em reduto interiorano. Os parlamentares de votação não-majoritária em grandes cidades, ou de votação espalhada no território do Estado, sem ser majoritários em nenhum lugar específico, lidam, em geral, com temas e causas mais amplos, políticas públicas gerais – educação, saúde, economia –, ou defendem interesses de categorias sociais (professores, bancários, ruralistas) ou valores mais universais (preservação do meio-ambiente, união civil de pessoas do mesmo sexo, rumos da política econômica, proibição da comercialização de armas de fogo, entre outros).

### 3. É possível combinar os princípios majoritário e proporcional? A solução alemã<sup>16</sup>

No período pós-guerra, a Alemanha concebeu, ao cabo de elaborados estudos e paciente negociação política, que incluiu também, em muitos momentos, as próprias forças de ocupação no setor ocidental (Estados Unidos, Grã-Bretanha e França), um sistema eleitoral que, sendo proporcional, permite todavia eleger a representação na Câmara Federal (*Bundestag*) de duas formas. Metade dos deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto personalizado (voto no candidato), e metade mediante voto em listas partidárias fechadas, estaduais, com os candidatos apresentados ao eleitor na seqüência em que deverão ser eleitos.

Com esse sistema, materializado na versão atual pela Lei Eleitoral Federal de 7 de maio de 1956, colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, dado em pequenos distritos, em vez de no território estadual como um todo, porém sem perder as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas permite praticar. E isso segundo os cânones da representação proporcional, pois os partidos terão no *Bundestag* o número de cadeiras a que a sua votação de lista, no país como um todo, der direito.

Conforme as categorias enunciadas no começo deste texto, o critério para decidir quem ganhou a eleição, em nível nacional, é o da representação proporcional. Pelo sistema proporcional, ganhar a eleição não é questão de “tudo ou nada”, uns levando todas as cadeiras, outros ficando sem nenhuma. É, sim, resultado de uma distribuição graduada, de acordo com a porcentagem dos sufrágios dados a cada partido. E, sendo o sistema proporcional, é bem possível que, para fazer maioria, um partido precise do apoio de

---

16 Aqui, mencionaremos apenas os traços mais salientes do sistema alemão, tratado em pormenor em texto de Manfred Unglaub. Veja-se (UNGLAUB, 1995:7-35).

outros. Na prática alemã, tem sido necessário o apoio, a um partido maior, de um dos pequenos, os Liberais ou os Verdes, mas a possível coalizão pós-eleitoral já é conhecida do eleitor quando vota.

Contudo, conhecido o número de cadeiras a que o partido faz jus pelo critério da proporcionalidade (ou seja, o seu quociente partidário), usa-se uma segunda regra de decisão para preenchê-las uma a uma, dentro do total de cada partido. Essa regra determina que o partido aplique o critério de decisão majoritário na eleição de uma parcela dos seus candidatos, os que venceram os pleitos distritais. Nessa parcela, as candidaturas são *personais*, ainda que patrocinadas pelo partido. Os demais candidatos, que permitem ao partido completar a sua quota proporcional de cadeiras, são tomados da lista. A lista recebe o que, no Brasil, chamaríamos os votos de legenda, os votos na chapa partidária preordenada.<sup>17</sup>

Desde 1953, o eleitor alemão dispõe de dois votos, devendo conferir o primeiro a um candidato distrital e o segundo a uma lista partidária entre as que competem no estado. Na primeira eleição, em 1949, o eleitor dispunha de um único voto, que contava para ambas as finalidades, a eleição do candidato no distrito e a soma de votos para a legenda partidária, com base na qual se calculavam os quocientes partidários.

Que diferença faz o eleitor contar com um só voto ou dispor de dois votos, tendo a liberdade, nesta última hipótese, de votar em candidato de um partido na votação para o representante do distrito e na lista fechada e preordenada de outro partido, como passou a ser possível a partir de 1953?

---

17 Não há o que objetar quanto à rigorosa aplicação do critério da proporcionalidade ao sistema germânico, aliás elevadíssima, visto ser o *quociente eleitoral calculado nacionalmente* e não, como entre nós, por estado. O teste crucial da proporcionalidade desse sistema é a resposta à seguinte pergunta: que acontece quando um partido tem um quociente partidário e, contudo, nenhum de seus candidatos logra maioria em distrito? Simplesmente, preenche todos os lugares com candidatos da lista partidária. Portanto, o fato de não eleger candidatos em distritos não faz com que o partido seja prejudicado e perca direito a ter a sua quota proporcional totalmente preenchida.



Examinemos o assunto. Quando o eleitor dispunha de apenas um voto, este era em boa parte determinado pelo desejo de ver eleito seu candidato distrital ou, como segunda opção – caso em geral dos pequenos partidos, com o candidato distrital de sua preferência com poucas chances de obter a maioria dos votos locais –, pela intenção de evitar que ganhasse um candidato indesejável. Como procedia nesta segunda hipótese?

Os dois partidos com maiores chances de vencer o pleito distrital eram, desde o primeiro pleito, em 1949, os democratas-cristãos (coligação CDU/CSU) e os social-democratas (SPD). As chances dos candidatos de várias outras agremiações, com pequeno número de eleitores, eram quase nulas. Entre esses pequenos partidos, tinham mais probabilidade de ganhar, em uns poucos distritos, os liberais (FDP). Mas, em geral, os eleitores liberais e os eleitores de outros pequenos partidos tinham de votar estrategicamente, se não quisessem ver seu voto perdido no distrito e, pior ainda, eleito um candidato não desejado. Para não perder o voto, o eleitor do FDP, por exemplo, conferiria seu voto a um outro candidato, que não o seu preferido, mas com maior probabilidade de vencer do que este, desde, naturalmente, não fosse uma escolha repugnante.

No caso dos liberais, esse voto seria em geral dado ao candidato democrata-cristão, não ao social-democrata. Mas, como o eleitor só dispunha de um voto, que era contado também no cálculo das proporções de cadeiras partidárias, o FDP acabava sendo prejudicado, pois elegia um candidato de outro partido que não o seu e não obtinha os votos na lista proporcional. E o mesmo acontecia com os demais pequenos partidos.

O voto duplo resolveu tal problema. Desde que foi introduzido, o eleitor do FDP, por exemplo, pode continuar dando seu voto distrital aos democrata-cristãos, nos distritos em que seu partido tenha poucas chances de ganhar a cadeira local, mas pode dar o seu segundo voto, que vai ajudar a aumentar a quota dos liberais, a seu próprio partido. O mesmo raciocínio prevalece para eleitores que preferem algum outro pequeno partido, como os

Verdes. Votam num candidato distrital, em geral social-democrata, mas o voto de lista é para o partido com cuja ideologia se sentem mais identificados.<sup>18</sup>

Do ponto de vista do critério de representação, o sistema alemão satisfaz em grau elevado a exigência da proporcionalidade. Mas pode, também, ser julgado muito satisfatório à luz do que se espera da aplicação do princípio majoritário, em nível do Parlamento Federal. A evidência histórica é a de que o sistema partidário alemão foi levado a uma razoável concentração, fato que permite ao Parlamento eficácia e operosidade, pela clara definição de maiorias, capazes de sustentar os gabinetes no exercício do governo.

Mas esse efeito, a concentração de votos em poucos partidos e a capacidade de criar maiorias, não advém do uso do sistema majoritário para a eleição de uma parcela dos representantes. O máximo de concentração que se obtém como fruto dessa característica do sistema eleitoral é dentro do que poderíamos chamar “a bancada dos distritais”, ou seja, os 328 deputados eleitos nos distritos. Quando olhamos uma tabela de resultados eleitorais na Alemanha, vemos que praticamente todas as cadeiras distritais são conquistadas seja pela aliança CDU-CSU (os democrata-cristãos), seja pelo SPD (a social-democracia).<sup>19</sup> Há, pois, um bipartidarismo entre os deputados distritais.

Mas trata-se apenas da metade da representação. Como os totais de cadeiras partidárias calculam-se em função dos segundos votos obtidos, se o partido não conseguir eleger nenhum deputado distrital, mesmo assim leva ao *Bundestag* sua quota de deputados,

---

18 Dados empíricos sobre a importância do segundo voto para o exercício do “voto estratégico” por parte do eleitor são discutidos em (KLINGEMANN, WESSELS, 2001:279-296). Esses votos são essenciais para que tanto os Liberais quanto os Verdes superem a barreira dos 5% dos votos (*Sperrklausel*).

19 No artigo de Manfred Unglaub, antes mencionado, são apresentados dados das eleições parlamentares de 1994. Nelas, a coligação CDU/CSU (democracia cristã) conquistou 221 cadeiras distritais e o SPD 103, perfazendo os dois partidos 324 cadeiras distritais, do total de 328 em disputa.

desde, bem entendido, que supere a “cláusula de barreira”, da qual falaremos mais abaixo.

Além do papel do mecanismo proporcional em assegurar representação a todos os partidos que obtenham número suficiente de votos para passar a barreira – de tal sorte que perder em distritos não exclui o partido necessariamente do Parlamento, como se dá, por exemplo, na Grã-Bretanha – os dois votos, à disposição do eleitor, permitem, como vemos, a sobrevivência dos pequenos partidos.

Em verdade, segundo os estudiosos, a grande causa de concentração do sistema partidário alemão foi a aplicação da “cláusula de barreira” (*Sperrklausel*), que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais ou, pelo menos, três candidatos distritais, para ele poder funcionar como partido na Câmara. À “cláusula de barreira” atribuem os analistas a concentração gradual do sistema partidário alemão num número pequeno de partidos.

A proporcionalidade do sistema alemão é das mais altas do mundo. Contudo, a “cláusula de barreira” (*Sperrklausel*) estabelece um limiar muito alto para a eleição ao *Bundestag*. Nos primeiros anos de sua aplicação, houve a esterilização de centenas de milhares de votos e, com isso, diminuição do grau de proporcionalidade do sistema. Não desejoso de perder seus votos, votando num partido inviável, o eleitorado começou, de eleição para eleição, a escolher entre as agremiações com perspectivas de superar a barreira do mínimo de votos, buscando a que estivesse mais próxima ideologicamente de sua preferência inicial. O sistema partidário foi-se adensando em um número menor de partidos. Com isso, como o eleitor passou a votar em partidos viáveis. O sistema concentrou-se mas passou, também, a apresentar alto nível de proporcionalidade, porque deixaram de perder-se votos dados antes a agremiações sem chance de superar a barreira.<sup>20</sup> Depois, no entanto, da unificação

---

20 Sobre os efeitos da “cláusula de barreira” na concentração do sistema partidário, veja-se a análise de Dieter Nohlen (NOHLEN, 1981).

das Repúblicas Federal e Democrática, o quadro partidário de novo se diversificou.<sup>21</sup>

Giovanni Sartori contradita ter sido a cláusula de barreira a grande responsável pela concentração do sistema partidário. Para ele, decisivo mesmo foi ter a Corte Constitucional colocado fora da lei tanto os neonazistas quanto os comunistas, que eram na verdade partidos com razoável número de eleitores e que tendiam a passar a barreira. “Com o afastamento dessas duas organizações”, comenta ele, “ficou fácil para a *Sperrklausel* eliminar os partidos menores.” (SARTORI, 1996:32)

Um outro aspecto do sistema, que pode afetar-lhe a proporcionalidade, é a eleição, por um partido, de mais candidatos distritais do que a sua quota proporcional lhe permite. A regra é a de que essas cadeiras não se percam. Com isso, para que os demais partidos não sejam prejudicados, sendo-lhes subtraídas cadeiras que o partido com excesso de vencedores distritais levou, o número de cadeiras do *Bundestag* tem de ser acrescido do número de cadeiras conquistadas em excesso por algum partido.<sup>22</sup>

---

21 Assim, da eleição de 1994, resultou um quadro de partidos parlamentares formado por cinco partidos, ainda que tenha continuado avassaladora a maioria da democracia-cristã (294 das 672 cadeiras) e da social-democracia (252 cadeiras).

22 As cadeiras excedentes têm confundido alguns analistas do sistema alemão. Tem-se afirmado que, com essa característica, o número de distritais é, *no mínimo*, a metade dos deputados no Parlamento, podendo ser maior que a metade. É um equívoco. O número de deputados distritais é fixo, pois os distritos são um número prefixado de recortes geográficos estabelecido antes das eleições. Quando há deputados excedentes, porque um partido ganhou mais eleições distritais do que o seu quociente partidário (o número de cadeiras a que tinha direito) lhe permitia, o que aumenta, no total do *Bundestag*, são os deputados de lista. Tal fato se dá porque os demais partidos não podem ter a sua proporção de cadeiras (ou seja, seu quociente partidário) diminuído. Portanto, os deputados distritais, eleitos por critério majoritário, são *no máximo* a metade dos eleitos. Quando há excedentes, seu número torna-se menor do que a metade da representação e o número de deputados de lista supera a metade da representação.

Entretanto, se essa possibilidade existe em teoria, na prática tinha até recentemente ocorrido em muito poucas eleições, sendo reduzidas as cadeiras excedentes. Mas, depois da unificação, têm elas sido em maior número. Nas eleições de 1994, por exemplo, houve um total de 16 mandatos excedentes, cabendo 12 aos democrata-cristãos e 4 à social-democracia. Em 1998, foram 13, todos da social-democracia.

Essas formas de diminuir a proporcionalidade do sistema não são resultado imprevisto nem, muito menos, fruto de manipulação escusa. São deliberadamente colocadas no sistema, pois para os alemães a proporcionalidade perfeita da representação não é o fim supremo a que visam. Querem, antes, um sistema eleitoral de efeitos menos unilaterais, ou seja, um sistema que não persiga apenas, a todo custo, a proporcionalidade da representação, negligenciando-lhe outros aspectos. Fica claro, para quem estuda o sistema proporcional personalizado, que os alemães visaram um alvo legítimo, ou seja, um sistema capaz de induzir a formação de um Parlamento com número menor de partidos e no qual, como consequência, se facilite a formação de maiorias, indispensáveis, no parlamentarismo, ao respaldo dos governos.

O sistema eleitoral alemão, criado para contemplar interesses conflitantes quando da redemocratização do país, sem prender-se a oposições teóricas irreduzíveis entre “majoritarismo” e “proporcionalismo”, mas, ao contrário, elaborado com grande sentido pragmático, tem inspirado numerosas reformas eleitorais. A idéia básica é a de abandonar, na eleição de parlamentares, a obediência estrita seja ao princípio majoritário, seja ao proporcional. Uma parcela dos representantes vem de um estrato majoritário, com pelo menos 50% da representação, completado por um estrato proporcional, igual ou menor do que aquele. Em geral, a função deste segundo estrato é compensatória, ou seja, destina-se a impedir que o sistema fique muito desproporcional. Poucos dos sistemas inspirados no misto alemão também seguem a estrita fidelidade deste ao princípio proporcional no sentido de calcular a representação total

de cada partido no parlamento a partir da proporção dos votos em lista obtidos.

#### 4. O sistema misto no Brasil

No Brasil, a idéia de sistemas mistos tem de longa data seduzido os líderes políticos e publicistas, porém nem sempre em linha com a invenção alemã do pós-guerra. Alguns dos proponentes de reformas, como a seguir veremos, estiveram menos preocupados com incorporar elementos do princípio majoritário ao sistema proporcional vigente, do que diminuir o âmbito geográfico da eleição dos deputados (realizando-a em distritos geograficamente menores) e, também, com a magnitude do distrito, mediante a eleição, em cada um, de um número menor de deputados.

Assim, em 1958, o então presidente do TSE, ministro Edgar Costa, defendeu que, mantendo-se o sistema proporcional, os estados fossem divididos em tantos distritos quantos deputados deveriam eleger-se naquela unidade da Federação. Em cada distrito, haveria apenas um candidato por partido. Os votos, contudo, seriam dados ao partido, não ao candidato. Computados os votos e calculado o número de cadeiras a que cada partido fizesse jus – o quociente partidário –, caberiam os lugares individuais aos distritos em que o partido auferiu mais sufrágios, em ordem decrescente.

Como se vê, não se tratava de mesclar os princípios proporcional e majoritário, mas sim de recuperar a idéia do pequeno distrito geográfico na coleta do voto. Esta a maneira tradicional no Brasil de entender a expressão “voto distrital”, conforme anteriormente assinalamos. Segundo o ministro do TSE, “o deputado seria um representante dos interesses do distrito ou região pelo qual fora eleito, onde maior se revelava a influência do mesmo partido”. (CAVALCANTI, 1975:264)

Em 1960, o senador Milton Campos apresentava um projeto similar ao de Edgar Costa. Os estados seriam também divididos em distritos, em número igual ao da bancada a ser eleita. Cada partido

apresentaria um candidato por distrito (podendo o mesmo candidato, contudo, ser apresentado em até três distritos). Os votos seriam totalizados no estado e, conhecidos os quocientes partidários, os lugares seriam preenchidos, em cada partido, pelos candidatos mais votados. Em suma, o voto seria obtido em distritos menores, mas a atribuição de cadeiras seguiria a lógica proporcional, da mesma forma como propusera Edgar Costa. Uma diferença básica entre os dois projetos é que, no de Costa, votar-se-ia no partido, ao passo que, no de Milton Campos, o voto seria personalizado.

Segundo Milton Campos, com apenas um candidato por partido em cada distrito, seria mais fácil a escolha do eleitor. Ademais, argumenta ele, “o nome importa muito”, pois “os partidos não têm, por enquanto, prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda”. Em suma, o partido existiria, entre nós, via candidato. Campos aduz também a vantagem de, mesmo sendo o voto colhido em distritos, continuar o sistema sendo proporcional. Além disso, alega, eliminar-se-ia a luta interna entre os co-partidários, pois em cada distrito apenas um candidato do partido competiria, diferentemente do que acontece com as listas abertas, usadas à época e ainda hoje. O financiamento da campanha seria mais barato, pois se desdobraria localmente e permitiria a “bons cidadãos”, sem recursos, se candidatarem. À idéia de que a compra de votos seria facilitada na área restrita do distrito, retruca dizendo que, aí, a vigilância será mais viva, “maior escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção”. Acrescenta que “de qualquer forma, dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prélios eleitorais”. Os candidatos, com vínculos à localidade, teriam maior legitimidade e, arrematando o argumento, observa que os partidos seriam prestigiados, mas sem que se lhes permitisse o “despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda.” (CAVALCANTI, 1975:265-269)

Em 1963, foi a vez de o deputado Oscar Dias Correa apresentar também um inovador projeto de lei. Semelhantemente às duas propostas anteriores, seriam os estados divididos em tantos distritos quantas fossem as cadeiras a preencher na unidade da Federação, menos o número de cadeiras a preencher com voto colhido em toda a circunscrição estadual. O número dessas cadeiras variaria de acordo com o tamanho da bancada estadual, sendo de 12 em São Paulo e de 2 nos estados de pequena representação. O candidato poderia disputar tanto a cadeira distrital quanto a “estadual” – que o projeto chama “geral” – e, se eleito em ambos os níveis, deveria optar por uma delas. O eleitor disporia de dois votos, um para o candidato distrital, outro para o deputado geral. Totalizados os votos em nível estadual e calculado o quociente partidário, o preenchimento da cadeiras far-se-ia segundo a ordem decrescente de votação nominal dos candidatos, tanto os votados no distrito quanto os candidatos gerais. O candidato distrital deveria ter residência no distrito por pelo menos dois anos na época do registro de sua candidatura. Também se exigia declaração de bens e se proibiam empréstimos, financiamentos, auxílios e doações por candidatos de quantia ou bem de qualquer natureza, de valor superior ao salário mínimo da região a qualquer entidade, ou de qualquer valor a eleitor inscrito, até oito meses antes do pleito e seis meses depois dele.

O relator desse projeto, o deputado Getúlio Moura, informa ter havido debates sobre se a divisão em distritos facilitaria ou não a atuação do poder econômico e observa que, se é verdade que “a diminuição dos limites de influência do candidato pode facilitar a concentração do poder do dinheiro, não é menos verdade que o contato permanente entre candidato e eleitorado, o conhecimento direto, pela proximidade, que ele pode ter com os eleitores dificulta a ação do poder do dinheiro”. (CAVALCANTI, 1975:269-299)

Algum tempo depois, já na antevéspera do golpe de 1964, Franco Montoro apresentou um projeto de lei diretamente inspirado no sistema alemão. Nos três projetos acima examinados, colhia-se o voto no distrito – seja para o partido, seja para o candidato –,



mas os lugares eram atribuídos aos deputados segundo as regras do sistema proporcional adotado no país. Já Montoro distingue a eleição no nível distrital, a ser feita pelo método majoritário, da eleição proporcional da lista partidária estadual, de tipo fechado, que serve de base aos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário e, portanto, determina o *número total* de deputados que o partido elege.

Como nos casos anteriores, Montoro foi também cuidadoso em argumentar que não se quebrava a norma proporcional. Diferentemente, porém, do molde germânico, em seu projeto o quociente eleitoral seria calculado por estado, não em nível nacional. Os eleitores teriam dois votos, na lista partidária fechada, estadual, e no candidato distrital.<sup>23</sup>

Montoro apresenta três fundamentos para seu projeto, quais sejam, assegurar a autenticidade da representação popular, combater a influência do poder econômico nas eleições e fortalecer a vida partidária. O voto em lista aberta, na circunscrição estadual como um todo, parecia a Montoro escancarar a porta à influência decisiva do poder econômico e governamental e impedir a formação de vínculos efetivos entre eleitores e representantes. Sobretudo, parecia-lhe que o sistema proposto estaria mais blindado aos aventureiros, que, com apoio de grupos econômicos, buscam votos em regiões com as quais não têm vínculos (CAVALCANTI, 1975:299-312).

Em 1969, já no período autoritário, Gustavo Capanema, a pedido de Rondon Pacheco, presidente da Arena, preparou, mas sem dar-lhe a forma de um projeto de lei, uma proposta de sistema misto, também seguindo a sistemática alemã (CAVALCANTI, 1975:312-318).

Em 1983, o ministro da Justiça, Abi Ackel, apresentou a proposta do que se chamou voto distrital misto. Metade da

---

23 O problema dos lugares extra que o sistema alemão permite não foi ignorado. O partido não perderia essas cadeiras. O projeto, contudo, não enfrenta o problema de como conciliar essa estipulação com o número de deputados da Câmara dos Deputados, prefixado.

representação viria de distritos, nos quais cada partido apresentaria dois candidatos, um a ser escolhido pelo método majoritário, o outro pelo método proporcional. O eleitor teria dois votos, que deveriam ser para o mesmo partido. Os candidatos distritais, com a maioria relativa dos votos, estariam eleitos. Para os candidatos pelo sistema proporcional, calcular-se-iam os quocientes eleitoral e partidário. Os segundos candidatos distritais – a serem eleitos proporcionalmente – seriam ordenados de acordo com a porcentagem dos votos conseguidos nos distritos. Aqueles com as maiores porcentagens estariam eleitos, até se atingir a metade da representação.

A Comissão Especial de Estudos Constitucionais, criada pelo presidente José Sarney em 1985, e presidida por Afonso Arinos, também se decidiu, em seu anteprojeto constitucional, por um sistema misto, inspirado no alemão, mas com o eleitor dispondo de apenas um voto. A opção pelo voto singular visava a impedir a fragmentação partidária, tendência já visível naquele momento.

Já no âmbito da própria Assembléia Nacional Constituinte, houve oscilação. A subcomissão, dentro da comissão temática que cuidou do assunto “sistema eleitoral”, definiu-se pelo sistema proporcional, decisão depois chancelada pela própria comissão temática. A Comissão de Sistematização, contudo, optou por um sistema misto, majoritário e proporcional, que seria matéria de lei. O grupo de constituintes que se denominou “Centrão” apresentou um substitutivo, segundo o qual o sistema eleitoral não seria constitucionalizado, senão objeto de lei complementar. No entanto, em plenário, prevaleceu a opção pelo sistema proporcional, conquanto alguns dos que votaram favoravelmente a ela estavam convencidos de não que não impediria a ulterior adoção de um sistema inspirado no misto alemão, por ser este, em verdade, um sistema proporcional.

O senador Fernando Henrique Cardoso, um dos que defendiam esse ponto de vista, chegou a apresentar, em 1991, um projeto de lei ordinária, destinado a instituir um sistema eleitoral de tipo alemão entre nós. Todavia, da mesma forma que propostas anteriores, já comentadas, o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário se-

ria feito nos estados, em vez de nacionalmente. O projeto tampouco lida com a possibilidade, inerente ao sistema alemão, de que um partido logre mais cadeiras do que seu quociente eleitoral determina. Esse problema, aliás, é insolúvel sem mudança constitucional, porque implicaria aumentar o número de parlamentares após as eleições, em função de seu resultado, o que fere a Lei Maior. O projeto também dispõe que o eleitor tenha apenas um voto, podendo usá-lo, contudo, para votar seja no candidato distrital, seja na lista partidária, seja, mesmo, num nome dessa lista, conforme a atual sistemática. Esse voto único contaria tanto para o partido quanto para o candidato distrital.

Durante o período de revisão constitucional, em 1993, ressurgiu a tentativa de implantar um sistema misto, inspirado no alemão. Haveria, na proposta do relator, o deputado Nelson Jobim, dois estratos, o de representantes eleitos em distritos uninominais e o de representantes eleitos em listas fechadas. Da mesma forma que no sistema alemão, as cadeiras seriam atribuídas proporcionalmente aos partidos, e as cadeiras excedentes levariam ao aumento do tamanho da Câmara. Os pormenores do sistema eleitoral seriam objeto de lei. Na justificção da proposta revisional, observa-se que, na lista aberta brasileira, os partidos buscam candidatos com potencial de voto, em geral representantes de corporações, candidatos com prestígio regional, líderes religiosos, radialistas, entre outros, cuja eleição gera uma representação de lealdade primária com os grupos que os elegeram, apenas secundariamente se dedicando às questões partidárias ou nacionais. Chama-se também a atenção para a luta fratricida entre os candidatos. Também se critica o fato de os distritos serem os estados, o que gera campanhas custosas e facilita os candidatos “para-queidistas” (aqueles sem vínculos com o eleitorado, que, em período eleitoral, fazem campanhas caras para conquistar esse eleitorado desconhecido).

Tendo fracassado o esforço de revisão constitucional, desde então tem havido numerosas propostas de introdução de sistemas eleitorais mistos. O qualificativo “misto” na verdade não é unívoco

no seu uso entre nós. Ora significa a combinação, no sistema eleitoral, de um estrato com representantes eleitos pela decisão majoritária, em distritos menores do que o estado, com outro de representantes eleitos proporcionalmente em lista fechada, mais ou menos conforme o molde alemão; ora se usa para a combinação do voto em lista fechada com o voto em lista aberta, mas sem divisão dos estados em circunscrições menores; ora, também, se recorre ao termo para caracterizar o emprego do sistema proporcional em distritos de pequeno território e de pequena magnitude de representação, em vez de no estado como um todo. As propostas desses últimos sistemas são em geral bastante similares a alguns dos sistemas propostos nos anos 50 e 60 do século XX, sobre os quais acima discorremos.<sup>24</sup>

## 5. Considerações finais

A crise política, no momento em que redigimos este texto, trouxe novamente à discussão, tanto no meio político, quanto no jornalístico e também na opinião pública mais desperta, o tema da reforma política. Entre as matérias incluídas no tema estão mudanças no sistema eleitoral. Na verdade, há uma insatisfação de muitos setores políticos com o sistema vigente no país, que é proporcional, mas com lista aberta.

---

24 Algumas dessas propostas são as PECs nº 10/95 (do deputado Adhemar de Barros Filho), 28/95 (da deputada Rita Camata), nº 108/95 (do deputado Expedito Jr.), nº 168 (do deputado Mendonça Filho), nº 289/95 (do deputado Osvaldo Reis) e nº 47/99 (do senador Sérgio Machado), além dos PL nº 4/95 (do deputado Adilson Motta) e nº 3.428/2000 (do senador Roberto Requião). Franco Montoro também apresentou um projeto de lei voltando à idéia do sistema misto, já apresentado em 1964. Contudo, nessa versão, afastou-se do sistema alemão, pois a eleição em cada um dos estratos se faria sem a conexão do cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. Estes se calculam apenas para o estrato em que o eleitor vota nas listas partidárias. Veja-se o PL nº 1.306/95.

Seria fácil, mas não corresponde aos fatos, dizer que essa insatisfação provém de um grupo bem definido no espectro político, por exemplo, os conservadores, temerosos ante o progresso da esquerda que o atual sistema tem permitido desde a República de 46. Se, de fato, boa parte dos projetos mais antigos que anteriormente resenhamos foi concebida por líderes de centro ou centro-direita, sua crítica ao sistema vigente esteve sempre assentada não contra o político de esquerda ou os trabalhistas que conquistavam cadeiras nos centros industriais, senão contra os candidatos que representavam o poder econômico e tomavam de assalto o eleitorado tradicional, antes cativo da UDN ou do PSD. A clivagem parecia, pois, ser menos em termos de esquerda e direita e mais em termos de elites políticas tradicionais contra “aventureiros” (como a eles se referiam) que compravam os votos e atuavam como predadores, sem responsabilidade para com o reduto.

Por outra parte, desde a última Constituinte, numerosas propostas de modificação do sistema eleitoral têm sido patrocinadas por parlamentares de esquerda, sobretudo do PT, centrando-se suas críticas ao sistema vigente na vulnerabilidade deste ao financiamento privado e na sua inadequação à formação de identidades partidárias sólidas.

A lista aberta brasileira é aplicada, a nosso ver, numa escala pouco apropriada para que o voto pessoal possa exibir as virtudes que se lhe atribuem. Para que estas se revelem, traduzindo-se no surgimento, via eleições parlamentares, de uma classe política com fortes vínculos com o eleitorado, suscetível de ser por esta controlada e que é possível o eleitor punir ou premiar com seu voto em uma eleição futura – em suma, para haver representação com *accountability* – o distrito deve ser geograficamente reduzido. Ademais, dado serem os votos transferíveis dentro do partido – uma vez superado o quociente eleitoral, os votos de um candidato que excedem esse quociente beneficiam outros candidatos do partido, sem o conhecimento do eleitor – e dentro da coligação – o partido maior ajuda a eleger candidato do partido menor a ele coligado, não

raro em detrimento de seus próprios candidatos – perde força o argumento de que o voto pessoal dê ao eleitor uma grande liberdade de escolha. Esta é em boa parte ilusória.<sup>25</sup>

É bem verdade que os dados, antes apresentados, da pesquisa de Nelson Rojas de Carvalho mostram que, pelo menos para uma parcela dos representantes, as características específicas e louvadas do voto pessoal podem estar presentes. Trata-se daqueles deputados cujo eleitorado se concentra espacialmente e que tendem, nesses redutos, a ser majoritários. Esses representantes têm um comportamento mais responsável para com esse eleitorado localizado. O dado permite pensar que a instituição de um sistema de formato alemão não seria traumática. Ou seja, racionalizaria uma tendência espontânea do sistema que praticamos, formalizando o distrito, que já existe informalmente, e mantendo a proporcionalidade, outro valorizado atributo do sistema. Além disso, o estrato de representantes eleito por lista equilibraria a tendência “paróquia” que a representação distrital pode significar.

---

25 Jairo Nicolau mostra que, em quatro eleições, de 1986 a 1998, apenas 35,5% dos eleitores tiveram seus candidatos eleitos, 22,2% votaram em candidatos derrotados, 33,3% anularam o voto ou votaram em branco e 8,8% votaram na legenda. Portanto, observa, “a idéia de acompanhar o desempenho dos deputados eleitos só faria sentido para pouco mais de um terço dos eleitores.” (NICOLAU, 2002:226)

## Bibliografia (organizada por temas)

1. A bibliografia sobre os sistemas eleitorais é extensa, havendo já excelentes textos sobre o assunto de autoria de cientistas políticos brasileiros. Recomendáramos, entre estes: (LIMA JR., 1991); (NICOLAU, 2004); (TAVARES, 1994).
2. Para tentativas mais antigas de modificar o sistema eleitoral brasileiro, dando-lhe caráter “distrital”, veja-se: (CAVALCANTI, 1975).
3. Para explicação do sistema alemão, recomendamos: (NOHLEN, 1981); (UNGLAUB, 1995).
4. Para uma visão dos sistemas mistos nas democracias contemporâneas, veja-se: (SHUGART, WATTENBERG, 2001).
5. Para as relações entre sistemas eleitorais e corrupção, veja-se: (KUNICOVA, ROSE-ACKERMAN, 2003).

## Referências bibliográficas

- AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.
- CARSTAIRS, Andrew McLaren. *A short history of electoral systems in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin, 1980.
- CARVALHO, Nelson Rojas. *E no início eram as bases*: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 264, 1975.
- DIAS, José Luciano de Mattos. Legislação eleitoral e padrões de competição político-partidária. In: LIMA JR., Olavo Brasil de. (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro*: teoria e prática. Rio de Janeiro: Luperj/Rio Fundo Editora, p. 65-98, 1991.
- GORGEN, Hermann M. Sistemas eleitorais. In: PINHEIRO FILHO, Israel. *Voto distrital misto* (proporcional personalizado). Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.
- KLINGEMANN, Hans Dieter, WESSELS, Bernhard. The political consequences of Germany's mixed-member system: personalization at

- the grass roots. In: SOBERG-SHUGART, Matthew, WATTENBERG, Martin P. (Orgs.). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, p. 279-296, 2001.
- KUNICOVA, Jana, ROSE-ACKERMAN, Susan. *Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption*. Dezembro, 2003. (Texto não publicado.)
- LIMA JR., Olavo Brasil de. (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Editora, 1991.
- MILL, John Stuart. *Considerations on representative government*. Londres, 1860.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. (5ª edição, revista e atualizada.)
- \_\_\_\_\_. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 226, 2002.
- NOHLEN, D. *Sistemas electorales del mundo*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: os partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice-Iuperj, 1987.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Brasília: Editora da UnB, 1996.
- TAVARES, José Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. In: JUNG, W. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 7-35, 1995.



## Resumo

*O artigo discute os principais argumentos favoráveis e desfavoráveis aos sistemas majoritário e proporcional, pólos entre os quais oscilam as escolhas de sistemas eleitorais feitas pelas democracias representativas contemporâneas.*

*Examina o conceito de voto distrital, usado no Brasil com imprecisão, pois caracteriza tanto o sistema eleitoral majoritário, modelo britânico e norte-americano, quanto o voto colhido em pequenas circunscrições geográficas, mesmo quando de tipo proporcional.*

*A seguir, descreve a bem sucedida síntese entre o princípio proporcional e o majoritário levada a cabo no sistema eleitoral em vigor desde o final dos anos 40 do século XX na Alemanha, constituindo-se, hoje, numa referência para reformas eleitorais em todo o mundo.*

*Finaliza com breve resenha de propostas de sistemas mistos no Brasil, e examina as vantagens que tal tipo de sistema poderia ter no aperfeiçoamento da democracia no país.*