



O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO COMO MODELO PARA A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Antonio Octávio Cintra
Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Relações Internacionais

ESTUDO

JUNHO/2000



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

1. DOIS PRINCÍPIOS ELEITORAIS: O MAJORITÁRIO E O PROPORCIONAL	3
2. QUE É VOTO DISTRITAL?.....	5
3. O SISTEMA ALEMÃO: PROPORCIONAL PERSONALIZADO	7
4. O SISTEMA ALEMÃO COMO MODELO PARA NOSSO SISTEMA ELEITORAL.	10

© 2000 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o(s) autor(es) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O SISTEMA ELEITORAL ALEMÃO COMO MODELO PARA A REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

Antonio Octávio Cintra

1. DOIS PRINCÍPIOS ELEITORAIS: O MAJORITÁRIO E O PROPORCIONAL ¹.

Na definição de seus sistemas eleitorais, recorrem as democracias basicamente a dois princípios, o majoritário e o proporcional.

O princípio majoritário é o que tem mais longa tradição histórica. Podemos encará-lo tanto como critério para a tomada de decisão em grupos, quanto como critério de representação política.

Como critério de decisão, nossa experiência cotidiana mostra que, nas deliberações coletivas, freqüentemente se tomam decisões por maioria de votos, sendo essa regra encarada como concorde com a lógica democrática. 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. 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 na 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.²

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.

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.

Mas podemos encarar o princípio majoritário também sob um outro ângulo, isto é, como princípio de representação. 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 diferentes regiões dele tenham representação, e esta, em cada um, é decidida pelo critério da maioria³. Além disso, o princípio define que as diversas maiorias obtidas nos distritos devem formar uma maioria parlamentar nacional capaz de dar sustentação a um governo. O sistema eleitoral inspirado no princípio majoritário preocupa-se, pois, com suscitar a formação de maiorias, porque as julga indispensáveis para o exercício do governo.

Os defensores do princípio majoritário como princípio de representação têm sustentado sempre, ao longo do tempo, que também as minorias conseguirão representar-se sob o sistema. Argumentam eles que, apesar de que os votos da minoria sejam perdidos nos distritos onde ela perde a eleição, nada impede que, em outro distrito, seja maioria. 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. 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”).

Historicamente, porém, os opositores do princípio majoritário não se deram por satisfeitos com a argumentação dos seus defensores. Em conseqüência, na segunda metade do século dezenove, surgiu movimento em defesa de outro princípio de decisão e representação, o proporcional.⁴

Esse princípio, exaltado pelos que por ele propugnaram como sendo mais democrático, estipula que a decisão sobre uma eleição deva 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)⁵.

Como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a de representar no parlamento, na medida do possível, 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 1789, a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se reproduzindo os tamanhos relativos das correntes políticas⁶. 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 princípios tem prosseguido desde o século passado. 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 representar distintamente, mas também a de estimular a formação de maiorias, indispensáveis

para que haja governo, 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 essa 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”)⁷.

Em verdade, ao estudarmos as experiências de vários países com o princípio proporcional, vemos com clareza que não existe somente um único modelo de sistema eleitoral inspirado nesse princípio, mas sim uma imensa variedade⁸.

Uma fonte de variação dos sistemas proporcionais é a forma de apresentar as candidaturas, se pessoais ou se integrantes de listas partidárias. O mais comum nos sistemas proporcionais são as listas. Alguns países adotam listas fechadas e preordenadas, como Israel e Portugal; 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 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). Uma breve explicação dessas fórmulas está no Anexo I.

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, que, numa democracia, sobretudo parlamentarista, significam poder político, sendo, aliás, no sistema parlamentarista, o *locus* principal desse poder.

2. QUE É VOTO DISTRITAL?

Uma outra importante fonte de variação dos sistemas proporcionais relaciona-se com as circunscrições eleitorais — 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 junto ao Parlamento nacional. 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 tamanho da representação a ser eleita — o número de deputados — chama-se magnitude do distrito: uninominal, binominal... plurinominal. Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando elege

apenas um representante: deverá ser forçosamente eleito pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude — binominais, trinominais — tampouco conseguem 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.⁹ É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se pode obter resultados proporcionais. Curiosamente, porém, muitos países que adotam o sistema proporcional elegem representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato torna seus sistemas desproporcionais.

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 um 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.

Para as comparações entre os graus de proporcionalidade dos sistemas eleitorais de vários países, o cientista político Richard Rose preparou a tabela que colocamos no Anexo II, a qual apresenta resultados curiosos. Por ela se vê, entre outras coisas, que mesmo alguns países com sistema majoritário apresentam maior proporcionalidade do que países onde se usa o sistema proporcional. Não figura na tabela o valor do índice para o Brasil, mas cálculos de Olavo Lima Jr. e Fabiano Santos colocam o País com índice medíocre nessa variável, quando comparamos totais de votos obtidos pelos partidos com o tamanho de suas bancadas legislativas¹⁰.

É que em nosso país também procedemos à divisão do território para eleger a representação junto à Câmara dos Deputados: ela é eleita 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, distritos.

É importante assinalar esse fator, pois a terminologia usual entre nós tende a identificar voto distrital com voto por maioria simples em distritos uninominais, como se dá no sistema eleitoral 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, e não corporativa ou profissional, como o permitia a Constituição de 16 de julho de 1934, em seu art. 23. 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 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?¹¹

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.

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, mesmo assim permitem uma proximidade muito maior com o eleitor do que a teriam 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. Isso já ocorre hoje, dentro de cada Estado. Os deputados teoricamente são eleitos na circunscrição do Estado, mas os votos de muitos deles se concentram num conjunto de municípios vizinhos¹².

A questão do federalismo, com a qual esbarrou Assis Brasil, leva-nos a um outro argumento para que o voto seja distritalizado, em vez de conferido nacional ou estadualmente. 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.

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. Esse tipo de campanha aumenta imensamente o custo das eleições e provavelmente induz a entrada nos prélios eleitorais do grande poder econômico, com o que se corrompe 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. Voltaremos a este ponto, mais abaixo.

3. O SISTEMA ALEMÃO: PROPORCIONAL PERSONALIZADO¹³

No período pós-guerra, a Alemanha concebeu, ao cabo de elaborados estudos e paciente negociação política, que incluiu também, em alguns momentos, as próprias forças de ocupação, um sistema eleitoral que, sendo proporcional, permite todavia eleger a representação junto ao *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 listas partidárias 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, em pequenos distritos, sem perder, contudo, 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* número de cadeiras a que a sua votação de lista, no país como um todo, der direito. Para se calcular o número de cadeiras de cada partido, usa-se a fórmula eleitoral Hare-Niemeyer¹⁴.

Conforme as categorias enunciadas no começo deste texto, o critério para decidir quem ganhou a eleição, em nível nacional, é a representação proporcional. Pelo sistema proporcional, ganhar a eleição, uma vez ultrapassada a barreira dos 5% dos votos, não é questão de “tudo ou nada”, uns levando todas as cadeiras, outros ficando sem nenhuma. É, sim, resultado de atribuição graduada, de acordo com a porcentagem dos sufrágios dados a cada partido.

Contudo, conhecido o número de cadeiras a que o partido faz jus pelo critério da proporcionalidade, 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 majoritário na eleição de uma parcela dos seus candidatos, os que venceram os pleitos distritais. Nessa parcela, as candidaturas são pessoais, 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 preordenada¹⁵.

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 dava 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, neste caso, de votar em candidato de um partido e em lista de outro partido, como passou a ser possível a partir de 1953?

Examinemos o assunto. Quando o eleitor dispunha de apenas um voto, esse voto era em boa parte determinado pelo desejo de ver eleito seu candidato distrital ou, como segunda opção — quando o candidato de sua preferência tivesse poucas chances de chegar em primeiro lugar —, 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, nos distritos em que seu partido tenha poucas chances de empalmar a cadeira local, aos democratas-cristãos, 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 partido pequeno, como os Verdes. Votam num candidato distrital de uma das duas grandes agremiações com maiores chances de eleger candidatos em distrito, a social-democracia ou a democracia-cristã. O voto de lista, porém, é para o partido com cuja ideologia se sentem mais identificados.

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, seja pelo SPD¹⁶. 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, desde, bem entendido, que supere a “cláusula de barreira”, da qual falaremos mais abaixo.

Além da atuação 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 forçosamente do parlamento, como se dá por exemplo na Grã-Bretanha — os dois votos à disposição do eleitor permitem, como vimos, a sobrevivência dos pequenos partidos. O eleitor pratica o voto útil ou estratégico no voto distrital. Quando seu candidato não tem possibilidade de ganhar, procura evitar a vitória do candidato que não deseja, dando seu voto a um que não esteja tão distante do seu preferido. Como dispõe de um segundo voto, que não será desperdiçado, pois aí se contam todos os votos e se conferem as cadeiras não na base de “tudo ou nada”, como no voto majoritário em distrito, mas sim em números que correspondam às proporções do partido no total de votos de lista, o eleitor pode votar no seu partido, mesmo que ele não seja um dos dois hegemônicos. É sobretudo com os segundos votos que sobrevivem os Verdes, os Liberais e os ex-Comunistas.¹⁷

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. 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, conforme se pode ver no Anexo II, através dos dados de Rose. Contudo, a “cláusula de barreira” 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. Como conseqüência, o eleitorado, de eleição para eleição, começou a concentrar seu voto nas agremiações maiores, com perspectivas de superar a barreira do mínimo de votos e que estivessem mais próximos ideologicamente de sua preferência inicial, não exercitável pelo risco de perda do voto. O sistema partidário foi-se adensando em um número menor de partidos. Com isso, como o eleitor passou a votar em partidos viáveis, já não se perdiam votos. O sistema passou, portanto, a apresentar alto nível de proporcionalidade.¹⁸

Depois, no entanto, da unificação das Repúblicas Federal e Democrática, o quadro partidário de novo se diversificou. Assim, da eleição de 1994, resultou um quadro de partidos parlamentares formado por cinco partidos, ainda que continue avassaladora a maioria da democracia-cristã (294 das 672 cadeiras) e da social-democracia (252 cadeiras).

Giovanni Sartori, em seu livro Engenharia Constitucional: Como mudam as Constituições, contradita a idéia de 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”¹⁹.

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 distritais levou, o número de cadeiras do *Bundestag* tem de ser acrescido desse número de cadeiras conquistadas em excesso²⁰.

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.

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 conseqüência, se facilite a formação de maiorias, indispensáveis, no parlamentarismo, ao respaldo dos governos.

4. O SISTEMA ALEMÃO COMO MODELO PARA NOSSO SISTEMA ELEITORAL.

O sistema eleitoral alemão pode ser um bom modelo para inspirar uma reforma eleitoral em nosso país. Tendo-se optado pelo presidencialismo no plebiscito constitucional de 1993, tem faltado um tratamento conseqüente do sistema eleitoral e do sistema partidário para melhor adequá-los ao sistema político.

Mas qual deveria ser essa adequação? Muitos autores têm apontado para aspectos negativos de ambos os sistemas, o eleitoral e o partidário, em juízos muitas vezes compartilhados pelos publicistas e pelos próprios membros da chamada classe política. Há muita controvérsia, porém, sobre que reformas seriam necessárias. Muitos estudiosos da matéria tendem, mesmo, a não olhar esses dois sistemas como necessitados de reformas, pois há uma realidade ainda em consolidação e intervenções seriam prematuras.

José Giusti Tavares, na conclusão de seu fundamental estudo dos sistemas eleitorais, pareceria, em alguns juízos, caminhar para propostas de reforma de nosso sistema eleitoral, destinada a superar a imprópria combinação que temos de presidencialismo com pluripartidarismo:

No presidencialismo, sob as condições do pluripartidarismo congressional, é o presidente já eleito que busca atrair os partidos no Congresso e compor uma maioria que lhe dê sustentação. A preservação ou a reconstrução dessa maioria exige alianças provisórias e variáveis segundo as exigências e os projetos particulares de governo e, portanto, recomposições muito freqüentes de ministério, o que compromete não só a continuidade, mas também a estabilidade, a coesão, a coerência e a eficácia das políticas governamentais... não há entre as democracias constitucionais estáveis nenhuma que associe representação proporcional, pluripartidarismo e presidencialismo. No regime presidencial de multipartidarismo congressional a virtualidade de desintegração da aliança que sustenta o governo no Congresso fragiliza a autoridade e o poder presidenciais, e a efetiva ruptura daquela aliança desestabiliza o governo.(...) O movimento pendular recorrente, na trajetória dos presidencialismos multipartidários, entre fragilização do presidente, imobilismo governamental, instabilidade política e autocracia voluntarista do presidente plebiscitário, aponta para a disfunção política da associação entre presidencialismo e multipartidarismo congressional. A realidade descrita agrava-se quando se contrasta a tendência moderada e responsável da oposição sob o bipartidarismo, no qual essa última se encontra diante da possibilidade real de assumir o governo pela via da alternância eleitoral, com a tendência irrealista, radical e inconseqüente das oposições minoritárias sob o pluripartidarismo.²¹

No entanto, Tavares não deriva desse diagnóstico uma terapia radical do sistema eleitoral e partidário. Não propõe, por exemplo, que adotemos normas eleitorais mais estruturantes, como as do sistema majoritário em distritos uninominais, pois teme se consolide um sistema de partido dominante, em que a probabilidade de alternância partidária no governo esteja “quase literalmente afastada”. Sua conclusão é, em conseqüência desse temor, bem cautelosa. Deveríamos, segundo ele, buscar “uma estrutura de competição partidária fundada em dois grandes blocos mas não necessariamente o bipartidarismo ou a representação por maioria ou pluralidade”, como condição para a alternância governamental. “Nas democracias proporcionalistas, prossegue ele, coalizões para a constituição do governo — embora não coalizões para eleições legislativas — viabilizam essa condição. Nas democracias majoritárias, ao contrário, não basta a existência de dois grandes partidos com força eleitoral aproximada, mas é necessária certa densidade de eleitores não alinhados”²².

Assim como Tavares, outros autores, mesmo apontando problemas na peculiar combinação de sistema de governo, sistema partidário e sistema eleitoral que entre nós se configura, tampouco ousam propor maiores modificações, por exemplo, no sistema eleitoral. Um dos grandes receios que têm é o de que um sistema eleitoral de corte majoritário-distrital deixe de fora da representação segmentos importantes das forças sociais presentes no País.

Esse medo nos parece infundado, porque, num país de estrutura regional tão diversificada, uma concentração bipartidista dificilmente se produziria em âmbito nacional, mesmo que fosse adotado o voto majoritário de turno único em distritos uninominais, ou seja, o distrital puro. Não vemos por que, em eleição nacional, uma eventual bipolarização no Amazonas, Paraná ou Maranhão se reproduziria, com idênticos partidos, em Minas, São Paulo ou Pernambuco. Até mesmo dentro dos estados maiores, essa bipolarização seria improvável. Dominariam nesta sub-região dois partidos, naquela outra dois outros, numa terceira, eventualmente, dois outros, provendo a própria bancada estadual à Câmara dos Deputados de pluralismo partidário. O sistema partidário maior se simplificaria, certamente. Nunca, porém, no grau temido pelos analistas.

Mas esse pluralismo, que o sistema majoritário-distrital ainda lograria manter na representação partidária em nível nacional, certamente deixaria de espelhar a riqueza total de opções e preferências existentes, a qual encontra guarida no permissivo sistema eleitoral brasileiro. Assim, algumas preferências muito minoritárias ficariam de fora.

Parece, contudo, legítimo sacrificar algo da representatividade *à outrance* pela qual tantos se batem, se esse sacrifício permite ganhos em outras dimensões relevantes do regime democrático, por exemplo, a capacidade de formar maiorias, dar sustentação parlamentar a um governo, aumentar a predizibilidade do comportamento legislativo e inteligibilidade dos resultados²³, diminuir o custo político das negociações entre os Poderes e dificultar a existência de agremiações do tipo que se conhece como “legendas de aluguel”. Mesmo esse sacrifício em representatividade *à outrance*, porém, seria pequeno sob um sistema eleitoral moldado pelo germânico, pois este se revela altamente proporcional.

Uma reforma eleitoral inspirada no sistema alemão permitir-nos-ia escapar do atual imobilismo na matéria. Poderíamos manter algumas características de nosso sistema eleitoral, mas corrigir-lhe-íamos distorções maiores. Seriam modificações incrementais, no entanto.

Uma das características que pode ser mantida é o voto no candidato, voto personalizado, muito arraigado em nossa cultura política e cuja extinção assusta os representantes, afinal aqueles que votariam eventuais modificações no sistema eleitoral. Os alemães reconhecem o valor do voto personalizado, pois contribui para adensar os vínculos entre o eleitorado e o mandatário. Mas o adotam no âmbito de pequenos distritos, para que tal adensamento realmente se produza. O deputado distrital é um líder comunitário muito ligado às bases, de quem estas têm condição de cobrar o desempenho parlamentar, sobretudo nos assuntos que afetam a localidade. Estudos empíricos mostram que esse deputado atua como um verdadeiro *ombudsman* do distrito perante a burocracia governamental²⁴.

Mas no voto personalizado que praticamos, na âmbito de todo o Estado, o vínculo do deputado com as bases não é necessariamente forte, pois seus sufrágios são colhidos em vários lugares, onde ele não precisa ser majoritário para conquistar a vaga. São freqüentes, também, os casos de candidatos “aventureiros”, que, montados em abundantes recursos, garimpam votos por toda parte numa eleição e, no comportamento legislativo posterior, não demonstram compromisso com o eleitorado nem com o partido.

O voto personalizado pode ser mantido. O sistema alemão o oficializa como um aspecto positivo, mas o permite exercitado na escala apropriada para obter-lhe os efeitos salutares, ou seja, o distrito de menor extensão geográfica do que o Estado.

Por outro lado, o sistema alemão, via voto em listas partidárias, daria a nossos partidos mais vigor, coesão e disciplina, em razão de toda a sistemática de confecção da chapa.

Assim, na composição da Câmara dos Deputados, certos aspectos da diversidade nacional se expressariam na bancada dos deputados distritais, outros na bancada formada pelas listas partidárias.

O que é sedutor no sistema alemão é o reconhecimento da possibilidade de aproveitar características positivas de um sistema — o majoritário-distrital — e correção de seus extremos pela adoção de outro sistema. Chegou-se a um síntese prática das características de um voto personalizado (no candidato distrital) com um voto de legenda (na lista partidária), de um voto em pequena circunscrição (distrito) com um voto em um âmbito territorial maior (Estado), síntese que faz falta ao sistema eleitoral brasileiro, e cuja obtenção pode ter bons efeitos no sistema partidário.

Por outra parte, um sistema na linha do alemão tem o mérito de ajustar-se às disposições de nossa Constituição, que preceitua o sistema proporcional.

Com efeito, na esteira dos numerosos países que, entre os fins do século passado e o começo deste, aderiram ao princípio da proporcionalidade na reforma de seus sistemas eleitorais, o Brasil adotou o sistema proporcional a partir do Código Eleitoral de 1932. Desde então, tem, com uma que outra modificação importante nas suas disposições, mantido fidelidade ao proporcionalismo até o dia de hoje.

O art. 45 da Constituição de 1988 dispõe sobre o assunto:

“A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo *sistema proporcional*, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (grifo nosso).

O *sistema proporcional* é realizado através da combinação dos seguintes elementos: votos válidos, lugares a preencher, quociente eleitoral, quociente partidário, distribuição de restos²⁵, que se aplicam perfeitamente a um sistema de inspiração no “proporcional personalizado” alemão.

Para concluir esta nota, recordemos que o texto da Constituição de 1988 qualifica, corretamente, de proporcional ao sistema, não a suas partes componentes. A proporcionalidade, maior ou menor, é propriedade do sistema como todo. O atributo da proporcionalidade não se aplica ao voto isolado, nem à eleição singular de um ou vários representantes, no distrito ou na lista. A proporcionalidade resulta de aplicar aos votos, no seu conjunto, operações aritméticas tais que produzam “representation in proportion to numbers”, conforme a norma enunciada por Stuart Mill, no século passado, para definir a essência do sistema proporcional.

O modelo alemão, desse ponto de vista, parece-nos perfeitamente compatível com o disposto em nossa Carta Magna, de que os representantes do povo sejam eleitos “pelo sistema proporcional”. Para adotá-lo, não seria preciso mexer no art. 45 de nossa Carta. Todavia, a possibilidade de um partido conquistar mandatos excedentes de seu quociente partidário, via eleição distrital, exigiria decisão sobre o aumento o número de deputados na Câmara, para que os demais partidos não ficassem prejudicados, pois se o número total de cadeiras permanece fixo e alguém leva de mais, alguém levará de menos. Tal decisão requereria possivelmente alguma alteração no dispositivo constitucional sobre número de deputados por Estado, que é o que determina o tamanho da Câmara dos Deputados.

¹Nesta seção, usamos distinções introduzidas por Dieter Nohlen. Veja-se Dieter Nohlen, Sistemas Electorales del Mundo, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

²Historicamente, o Reino Unido, a Dinamarca e a Suíça adotaram o distrito uninominal, com decisão por maioria simples. A Áustria, a Alemanha, a Itália, a Holanda e a Noruega conheceram os distritos uninominais, com decisão em dois turnos. Distritos plurinominais, com decisão majoritária, foram conhecidos na Bélgica, Luxemburgo e Suíça.

³O princípio majoritário tem, assim, um forte aspecto federalista na sua concepção. Veja-se a análise do assunto em Hermann M. Gorgen, “Sistemas eleitorais”, em Israel Pinheiro Filho, Voto Distrital Misto (Proporcional Personalizado), Câmara dos Deputados, 1992.

⁴Contrariamente 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 permanesse 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 deste, 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. 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 deste 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 de fórmula de T. Hare, exposta por esse autor no *Treatise on the Election of Representatives*, que Mill cita no seu *Considerations on Representative Government*, pág. 107 (livro publicado em 1860).

⁵Vide a explicação de algumas das principais fórmulas no Anexo.

⁶Congresso 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”. Veja-se Andrew McLaren Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin, 1980.

⁷John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government*, pág. 107 (livro publicado em 1860). 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”. O pensamento político de Alencar mereceu recentemente um excelente ensaio de Wanderley Guilherme dos Santos, em *Crise e Castigo: Os Partidos e Gerais na Política Brasileira*. Rio: Vértice-IUPERJ, 1987. A citação está na pág. 20 desse livro.

⁸O 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.

⁹Quando 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 obtidos e a proporção de cadeiras parlamentares conquistadas.

¹⁰Veja-se Olavo Brasil de Lima Jr. e Fabiano Mendes dos Santos, “O Sistema Proporcional no Brasil: Lições de Vida”, em Olavo Brasil de Lima Jr., *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ, 1991. A razão tem a ver com o que acima caracterizamos como “magnitude de distrito”. Na Alemanha, por exemplo, o cálculo dos quocientes partidários se faz para o país como um todo. No Brasil, os quocientes partidários se calculam por Estado. Ora, a magnitude da representação dos Estados e Territórios é diversa, indo desde quatro até setenta representantes, pela Constituição. Como lembramos, quando se elegem poucos representantes (o distrito é de pequena magnitude), o resultado tenderá a ser desproporcional.

¹¹ Ou seja—dentro da terminologia brasileira—em distritos.

¹²Vejam-se, a este respeito, os dados apresentados no ensaio “Legislação Eleitoral e Padrões de Competição Político-Partidária”, de José Luciano de Mattos Dias, em Olavo Brasil de Lima Jr., *Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ, 1991, págs. 65-97.

¹³Aqui, mencionaremos apenas os traços mais salientes do sistema alemão, tratado em pormenor no texto de Manfred Unglaub, reproduzido em Israel Pinheiro, *Reforma Eleitoral - Voto distrital misto: a solução que o Brasil quer conhecer*, Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

¹⁴Esta fórmula foi adotada a partir de 1983. Antes, usavam-se os divisores d’Hondt.

¹⁵ 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, em nível de 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.

Pensemos num exemplo hipotético, uma situação em que a legislação eleitoral estipulasse que o eleitor votasse apenas em siglas partidárias, sem que os partidos apresentassem listas, abertas ou fechadas. Realizado o pleito, calculados os quocientes eleitorais e partidários, a Justiça Eleitoral comunicaria oficialmente aos partidos quantos deputados cada um havia conquistado, sem mais especificações quanto ao modo de preencher as vagas. O partido **A** poderia, então, fazer uma convenção de seus filiados para escolher quem seriam os **x** deputados para preencher suas cadeiras. O partido **B**, oligarquicamente comandado, poderia achar melhor preencher a sua quota designando **y** membros de seus órgãos de direção. Finalmente, o partido **C**, dominado por um clã familiar, preencheria suas **z** cadeiras com os patriarcas e matriarcas do grupo. O sistema, contudo, continuaria sendo perfeitamente proporcional: a cada partido segundo a sua proporção de votos.

O que os sistemas de molde alemão fazem é não dar aos partidos a liberdade excessiva do exemplo imaginado no preenchimento das vagas a que têm direito pelo quociente partidário. Ao contrário, determinam que cada um preencha sua quota com nomes majoritários em distritos e, restando cadeiras, com nomes de uma lista estadual fechada. Como estamos falando do sistema eleitoral como um todo, não de suas partes, não interessa, como no sistema hipotético, o modo de preencher as vagas proporcionalmente conquistadas. Este é um passo posterior, uma vez aplicado o método proporcional de atribuição de cadeiras.

¹⁶No artigo de Manfred Unglaub “Eleições e Sistema Político: experiências com o Voto Distrital Misto na Alemanha”, 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.

¹⁷Está implícito, no que aqui afirmamos, que o partido tenha superado a cláusula de barreira.

¹⁸Sobre os efeitos da “cláusula de barreira” na concentração do sistema partidário, veja-se a análise de Dieter Nohlen, *op. cit.*

¹⁹Giovanni Sartori, Engenharia Constitucional, Brasília: Editora UnB, 1996, pg. 32

²⁰ 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, recortes geográficos estabelecidos antes das eleições. Quando há deputados excedentes, o que aumenta, no total do *Bundestag* são os deputados de lista. 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 por lista supera a metade.

²¹Veja-se José Antônio Giusti Tavares, Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições e Estratégia, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, pgs. 371-373.

²²Veja-se José A.G. Tavares, Sistemas, pg. 378.

²³O conceito de “inteligibilidade” é desenvolvido por Bolívar Lamounier. Inteligibilidade é por ele definida como “a necessidade de que o resultado das urnas seja razoavelmente compreensível como autorização ao partido A ou B para que ponha em prática tal ou qual política pública. Sem um mínimo de inteligibilidade, cai por terra a suposição de que o processo eleitoral dá origem a um “mandato” de governança: a eleição transforma-se em simples técnica de substituição de pessoas (incompatível, em média, com o caráter mais exigente e participativo das sociedades contemporâneas) e, no limite, um jogo de cabra-cega”. Veja-se Bolívar Lamounier, A Democracia Brasileira no Limiar do Século 21, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1996, pgs. 36-37.

²⁴Veja-se Kathleen Bawn, “The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome”, American Journal of Political Science, vol. 37, nº 4, nov. 1993, pgs. 965-989.

²⁵Sobre o assunto, veja-se a discussão em José Afonso Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo (São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 7ª edição, 1991), em que nos baseamos neste ponto.