

A representação política e o sistema distrital misto

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO
Professor Titular de Direito Constitucional
da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

É na famosa obra de MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*, que se encontram as bases teóricas do governo representativo. Observa ele que os homens em geral não têm a capacidade de bem decidir as questões de governo (que ele põe como a capacidade de “discuter les affaires”, supondo que da discussão nasce a luz). Mas pretende que todos têm a de identificar os que possuem a necessária capacidade de “discuter les affaires”, aos quais, como representantes do povo, há de ser cometida a direção dos negócios públicos (*Livro XI, cap. VI*).

Esses dois pontos ensejam, por um lado, a integração do povo no processo político, por outro, a atribuição do poder de decisão aos mais capazes. O primeiro, portanto, dá à representação um fundamento democrático (ou potencialmente democrático se se considerar que as primeiras experiências do governo representativo somente abriram a participação aos mais ricos). O segundo, uma finalidade elitista (ou aristocrática como antigamente se dizia). Assim, o governo representativo seria o governo dos melhores escolhidos por todos. Escolhidos, quer dizer eleitos, porque o instrumento de seleção haveria de ser a eleição. Certamente, presume MONTESQUIEU uma escolha feita num âmbito restrito em que todos se conhecem de convívio. Onde, pois, é inútil a propaganda (*Livro II, cap. II*).

No modelo do governo representativo, a eleição conserva o caráter aristocrático que tinha na Antigüidade. Como é sabido, para os antigos o meio democrático de escolha é o sorteio, enquanto a eleição, por desigualizar os homens em razão de suas qualidades (ou defeitos), é

vista como instrumento aristocrático (por pressupor uma seleção em razão de qualidades, reais ou aparentes).

Tal caráter aristocrático não perde a eleição mesmo quando, pela extensão do sufrágio, o governo representativo se torna a democracia representativa. É escolha de homens presumidamente mais qualificados do que a maioria, a fim de governar no interesse geral.

A essa inclinação elitista particularmente se ajustam os sistemas eleitorais majoritários. Destinam-se à seleção do melhor ou dos melhores, dispensam Partidos mesmo onde estes, na forma moderna, de grupos organizados, com linha ideológica (ou programática) espontaneamente desenvolvida, vicejam. Com efeito, toda eleição majoritária é um confronto entre personalidades, por mais que estas se esforcem (e nem sempre o fazem) em dar conteúdo doutrinário à disputa pelo poder.

No aspecto básico, os sistemas proporcionais reagem contra essa inclinação personalista. A sua intenção é valorizar as idéias ou programas, dando menor importância aos homens ou personalidades. Por sua própria índole, pressupõem Partidos entre os quais se repartem os postos em proporção à percentagem dos votos obtidos. Correspondem ao modelo da democracia partidária onde se pretende que o povo, mais que representantes que em seu nome governem, escolha o programa de governo a ser posto em prática.

É verdade que esse caráter ideológico do sistema proporcional se esvazia na prática. Primeiro em modalidades, como a adotada no Brasil, em que o voto não é dado à lista partidária, mas a candidatos individualizados que se vinculam a Partidos. Segundo, porque o eleitor, conforme comprovam as pesquisas, continua a se motivar mais pelas personalidades do que pelos programas. Talvez porque, terceiro, saiba que estes programas, em geral vagos e grandiloquentes, são para inglês ver... Pouco ou nada significam na definição da orientação efetiva do governo. E sem dúvida porque, quarto, os modernos meios audiovisuais de comunicação de massa valorizam as personalidades (e as aparências) em detrimento dos programas e idéias.

Mas a adoção do sistema proporcional (no Brasil em 1932) não reflete apenas o ideal de tomar da política o confronto de programas, a fim de fazer da democracia verdadeiramente o governo de leis e não de homens. Visa também a dar a cada corrente política uma partici-

pação proporcional ao seu peso eleitoral, nas Câmaras em que se decidem os destinos da nação. Nisto satisfaria a uma exigência de justiça que não acolheria o sistema majoritário, o qual ora super-representa, ora sub-representa as correntes políticas em razão dos azares de sua distribuição territorial, de sua concentração ou dispersão pelos Distritos eleitorais.

Entretanto, a prática da representação proporcional veio revelar um efeito inesperado desse sistema, que aniquila o seu grande objetivo de erguer a disputa política ao nível dos grandes debates ideais. Foi a verificação de que esse sistema estimula multiplicação de Partidos. Gera, conforme a lição clássica de DUVERGER, um sistema de múltiplos Partidos independentes (*Partidos Políticos*, Livro II).

Ora, esse fracionamento do corpo eleitoral com a conseqüente divisão das Câmaras entre muitos pequenos Partidos apresenta inúmeros aspectos negativos. Um, o de fazer com que a política de governo seja sempre o fruto da barganha entre os grupos partidários, o que renega o objetivo ideal de permitir que, votando em Partidos, os eleitores não apenas escolham quem vai governar mas também ditem a orientação do governo. Outro, o enfraquecimento das Câmaras que, tornadas um mosaico de correntes divergentes, não podem desempenhar o seu papel de freio e contrapeso do Executivo.

Enfim, esse sistema tende a afastar o eleito de seus eleitores. Com efeito, a dispersão destes leva a enfraquecer a sua influência sobre o representante, ao contrário do que ocorre na eleição majoritária, de base distrital (mormente se de base distrital uninominal). O eleito do Partido tende a não ser responsável para com qualquer eleitor. Pode ele sempre prescindir deste, renegando-lhe o apoio, sem perder a esperança de lograr outro.

O sistema proporcional está, hoje, em regressão no mundo. Muitos Estados que o adotaram, especialmente nos anos 20 e 30, por inspiração do modelo da democracia pelos Partidos, já o abandonaram. Voltaram ao majoritário, que nunca puseram de lado as democracias mais estáveis, Grã-Bretanha, Estados Unidos.

No Brasil, de há muito forte corrente propõe o abandono do sistema proporcional, pelo menos em sua modalidade pura. Não são raros os que denunciaram os seus vícios: o esfarinhamento do quadro partidário, o distanciamento entre eleito e eleitores, o enfraquecimento das Câmaras

em face do Executivo. Muitos propuseram alternativas, como o distrital uninominal (necessariamente majoritário) ou o distrital uninominal combinado com representação proporcional — o chamado distrital misto, ou alemão. Entretanto, até agora a resistência à mudança, ferrenhamente sustentada pelos atuais parlamentares, tem prevalecido.

Os partidários do *statu quo*, ou seja, da manutenção da representação proporcional, não negam, de modo geral, as críticas a esse sistema. Reconhecem-no defeituoso mas vêem nele um mal menor. Sustentam que o sistema distrital majoritário reimplantaria o caciquismo, pondo o Deputado à mercê do chefe político do Distrito, que pintam retrógrado e todo-poderoso. Em consequência disso, o parlamentar seria sempre escolhido em função das questúnculas locais, às quais deveria dedicar o máximo de sua atenção. Seria um “Vereadorzão”, inadaptado às grandes decisões de política estadual e, sobretudo, nacional. E acrescentam como derradeiro argumento que nos Distritos imperaria o poder econômico, deturpando, corrompendo o processo eleitoral.

Tais preocupações são infundadas. O caciquismo está praticamente extinto na maior parte do País e nada conseguirá ressuscitá-lo. Foi morto não pela representação proporcional, pois mesmo com esta havia — como ainda há — os eleitos de uma região, e sim pelo desenvolvimento econômico, pela atuação nacional dos meios modernos de comunicação de massa, especialmente pelo rádio e pela televisão. Estes fixam padrões que já destruíram, ou pelo menos abalaram profundamente, o clientelismo, base indispensável do caciquismo. E a saudável vinculação dos eleitos a um quadro localizado territorialmente de eleitores não os fará necessariamente preocupados apenas com problemas locais. Afinal, não é isso que ocorre onde se pratica o sistema distrital majoritário.

Quanto ao argumento da corrupção, este, ao contrário, desserve aos partidários da proporcional. É sempre possível comprar alguns em toda parte e em consequência comprar uma eleição proporcional. Isto já ocorreu mais de uma vez na vida política brasileira. Não é exequível, jamais, comprar a maioria num Distrito. Será possível, todavia, “afogá-la” de propaganda? Não; porque no Distrito há condições de controlar os gastos dos candidatos, o que não ocorre na proporcional brasileira, em que a circunscrição é a vastidão de um Estado. Por outro lado, no Distrito, todos podem fazer campanha com poucos recursos financeiros, o que não se logra na proporcional brasileira, em que, apesar da platônica proibição legal, o dinheiro corre grosso, de tal sorte que se hesita em qualificar o regime como democrático ou como... plutocrático...

A Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, acrescentou um parágrafo único ao art. 148 da Constituição brasileira, que reza: "Igualmente na forma que a lei estabelecer, os Deputados federais e estaduais serão eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional." Este parágrafo vem determinar o que o *caput* do citado artigo apenas permite na sua parte final, "os Partidos Políticos terão representação proporcional, total ou parcial, na forma que a lei estabelecer".

Inspira-se a adoção desse sistema misto indubitavelmente no desejo de corrigir a inautenticidade de uma representação demasiado afastada do eleitorado (pelo elemento distrital misto), sem o risco de favorecer o coronelismo (pela manutenção da proporcionalidade). É certo que somente a lei regulamentar, prevista no próprio dispositivo constitucional, fixará a combinação entre o elemento majoritário distrital e o proporcional. E muitas são as possibilidades. Entretanto, cumpre não esquecer que o *caput* do art. 148 continua a insistir na proporcionalidade entre os Partidos, se bem que a qualificação "total" ou "parcial" pareça esvaziar o seu sentido. Mas esse fato, aliado à inegável inspiração dessa e das tentativas de implantação de sistema misto (p. ex.: a de Edgar Costa, a de Franco Montoro, a de Gustavo Capanema etc.), indica que o modelo pretendido é o sistema chamado de alemão.

Este sistema, praticado na República Federal Alemã, é um sistema de representação proporcional global, combinado com eleição distrital — em Distritos uninominais — de Deputados por meio do sistema majoritário simples, em um único turno de votação. Na verdade, a metade das cadeiras é preenchida nas eleições distritais, mas cada Partido obtém na Câmara um número de lugares proporcional ao de votos, se superior a 5% do total. As cadeiras de cada Partido são ocupadas pelos seus eleitos nos Distritos, inteirando-se o total com nomes da lista partidária, na ordem de sua inscrição.

Observe-se que, nas eleições alemãs, o eleitor tem dois votos. Um, a ser atribuído a um candidato do Distrito, sendo eleito o que houver alcançado a maioria. Outro, a ser dado a um Partido, e com base neste é que será feita a repartição proporcional no âmbito do *Land*.

Até hoje, esse sistema tem funcionado a contento. Merece, pois, a preferência que tantos lhe votam. É de se indagar, porém, se esse bom funcionamento mais deve à combinação de eleição distrital majoritária

com a proporcionalidade, do que a peculiaridades do povo alemão e das condições presentes na próspera República Federal.

A adoção desse sistema no Brasil certamente representará um aprimoramento. Dele é de se esperar um relacionamento mais íntimo entre a metade dos eleitos e seus eleitores, com as conseqüências de maior autenticidade e responsabilidade. Permitirá, por outro lado, que se continue a tentar criar Partidos programáticos que disputem votos em torno de idéias e não de homens. Segundo o modelo alemão de completar a bancada do Partido na ordem estrita da lista por este inscrita (lista bloqueada), por um lado o grupo poderá enviar à Câmara pessoas capazes, eventualmente especialistas importantes em questões técnicas que, não tendo votos, não se elegeriam, mas são necessários ao cumprimento das tarefas econômicas e outras de igual especificidade dos Parlamentos modernos. Por outro, todavia, abrir-se-á o caminho para a eleição dos políticos sem votos, que controlarem a máquina partidária, ou nela tiverem prestígio.

Em todo sistema distrital há um problema fundamental: a divisão dos Distritos. Como a experiência estrangeira mostra à saciedade, aqui há campo para manipulações que arbitrariamente favoreçam um Partido em prejuízo dos demais. Para evitá-lo, cumpre que a lei fixe critérios objetivos e preferivelmente deixe à Justiça Eleitoral a sua aplicação, numa palavra cabendo a esta a delimitação dos Distritos.

Enfim, com esse sistema misto ainda se permanecerá muito longe da relação ideal entre eleito e eleitores, tanto no concernente a distâncias quanto ao número destes. Dividir São Paulo em 30 Distritos que, em média, terão mais de 400.000 eleitores não é satisfatório, pois os Distritos serão forçosamente vastos e muito populosos. Dividir o Amazonas em 4 Distritos, vastos, mais extensos do que tantos países europeus, ainda que tenha apenas 125.000 eleitores cada, em muito pouco aprimorará a representação.

De fato, o aprimoramento almejado depende de uma proximidade que permita aquela relação de convívio que propugnava MONTESQUIEU, ou uma razoável aproximação desse ideal. De um número relativamente reduzido que enseje o contacto. Aproximação que só é possível em Distritos com não mais de 50.000 eleitores a conviver numa mesma cidade, em bairros contíguos de uma megalópole, ou em Municípios vizinhos e próximos, com os mesmos traços sócio-econômicos. O que, sem dúvida, levaria a Câmaras demasiado numerosas.