

Voto distrital e os Partidos Políticos

DAVID V. FLEISCHER

Professor de Ciência Política na Universidade de Brasília, e Membro da Comissão do Ministério da Justiça que elaborou o anteprojeto do "voto distrital misto"

I — Considerações iniciais

Talvez o projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional no mês de março de 1983 dispendo sobre a mudança do sistema eleitoral brasileiro vigente desde 1945 para um novo sistema "misto" (distrital e proporcional), tenha sido um dos assuntos que mais tocassem os corações dos 479 Deputados federais durante o ano de 1983; pois estaria em jogo seu futuro político, sua sobrevivência eleitoral no próximo pleito de 1986. No mínimo, terá sido o assunto mais polêmico, e nas próprias palavras do Ministro Abi-Ackel (de uma certa maneira "o pai da criança"), "um Judas para ser malhado por todos" (1).

Na verdade, quem estaria disposto a trocar uma coisa "conhecida", ainda reconhecendo seus defeitos, por uma outra ainda "incerta ou desconhecida"? Contudo, 227 dos 479 Deputados estão em primeiro mandato e chegam a Brasília bastante assustados com os elevados gastos que tiveram com a campanha. Mal começaram a amortizar esta dívida ao longo da atual Legislatura, percebem o próximo pleito de 1986 logo na frente, no qual não terão as eleições municipais para ajudar na mobilização eleitoral. Logo no início da Legislatura defrontam com um projeto do Poder Executivo propondo mudar seu sistema eleitoral.

Por outro lado, o projeto recebe críticas contundentes de Deputados que afirmam ser contrários à idéia (sem conhecer a proposta) por "questão de princípios", pois acham que esta mudança foi colocada em pauta, justamente para desviar as atenções da classe política de problemas sociais e econômicos, de maior vulto, que o País vem enfrentando.

(1) Os comentários do Ministro da Justiça estão citados por Armando Rolembert, "Feito para malhar", *ISTOÉ*, 7 de julho de 1982, pp. 14-15.

Questões de "semântica"

Aparentemente, houve alguns problemas "semânticos" na elaboração do projeto de lei. Em junho de 1982, durante a tramitação do "Emendão nº 22", mais conhecido como o "Pacote de Maio", de que esta mudança no sistema eleitoral fazia parte se pensou que o que se propunha era algo semelhante ao sistema "misto alemão", onde uma parte dos Deputados seria eleita pelo sistema distrital e a outra parte pelo sistema proporcional, e que este seria uma continuação do sistema tradicional em vigor no Brasil desde 1945.

Porém, esta visão deveria ter sido confirmada numa redação implantando "um sistema eleitoral misto, majoritário e proporcional". Mas, num equívoco de redação, alegadamente imposto pela liderança do PDS na Câmara dos Deputados (comandado pelo então líder, Deputado Cantídio Sampaio), mudou-se para "sistema distrital misto, majoritário e proporcional". Supostamente esta liderança estava visceralmente contra o sistema distrital de qualquer forma, e efetuou esta mudança para inviabilizar a sua tramitação em 1983.

Usando esta justificativa, o comando do PDS e o Sr. Ministro da Justiça efetivaram mudanças no anteprojeto elaborado pela comissão de técnicos e professores durante o mês de fevereiro, no sentido de torná-lo praticamente "distritalizado" totalmente; ou seja, um sistema distrital, e o "misto" como adjetivo apenas qualifica a distribuição das cadeiras entre os Partidos na parte "proporcional" da eleição, como veremos mais adiante (2).

II — Os sistemas eleitoral e partidário desde 1964

Desde 1964, vários dos governos revolucionários tiveram chances para mudar o sistema eleitoral, mas recusaram-se a efetivar este "salto no escuro" por razões diversas.

A primeira oportunidade se deu no bojo das mudanças político-eleitorais que seguiram o AI-2 que extinguiu o antigo sistema pluripartidário em 1965. O então Presidente Castello Branco pensou que o sistema distrital seria um aperfeiçoamento democrático oportuno, e até encomendou um estudo (por sinal muito bem elaborado num prazo exíguo) ao TSE, visando à implantação deste sistema no pleito de 1966, junto com o novo sistema partidário. Era ao certo ponto lógico, pois nos sistemas políticos ocidentais, a prática tem confirmado as previsões de DUVERGER; a mútua ocorrência (ou convivência) dos sistemas bipartidário e distrital, e os sistemas pluripartidário e proporcional.

(2) Para uma análise detalhada comparando o projeto final com o anteprojeto, ver EDUARDO DUTRA AYDOS e LEONIDAS KAUSA, "Sistema eleitoral misto ou voto distrital puro?", *Zero Hora*, 27 de março de 1983, pp. 14-17. Este erro de redação já foi detectado por SULLY ALVES DE SOUZA, *Jornal de Brasília*, 22 de março de 1983, p. 2.

Afinal, a “banda de música” da UDN “fez a cabeça” do Presidente Castello Branco de que mudanças no sistema eleitoral eram “inoportunas” naquele momento, a menos de dez meses do pleito de novembro de 1966, e mais ainda que a ex-UDN correria um sério risco de ser “massacrada” pelo ex-PSD dentro da nova ARENA no sistema bipartidário.

No Governo Geisel, surgiu a **segunda** chance, nas mudanças impostas pelo “Pacote de Abril” em 1977, com a força do AI-5. Este “pacote” visava a estancar o crescimento do MDB verificado nos pleitos de 1974 e 1976 (motivação esta que continuou operando em 1983) e era lógica a adoção do sistema distrital como um “aperfeiçoamento” do sistema bipartidário, mas aparentemente os “engenheiros eleitorais” de 1977 consideravam as medidas adotadas suficientes (3).

Quando se extinguiu o bipartidarismo no final de 1979, passou a **terceira** oportunidade de mudar o sistema eleitoral no País. Como em 1965, este foi um contexto muito propício, justamente quando se procediam mudanças abrangentes no sistema partidário. Abrindo o sistema bipartidário impraticável para um pluripartidarismo moderado, poderia ter sido um momento oportuno para implantar um sistema eleitoral “misto” do tipo alemão, sendo que para o pleito de 1982 ainda restavam quase três anos para que os Deputados se adaptassem ao novo sistema. Embora contando com uma boa maioria que fielmente votou a extinção da ARENA e do MDB, o “plano-mestre” da “abertura política” julgou mais prudente aguardar um momento mais propício para jogar a “carta” das mudanças no sistema eleitoral.

Na **quarta** oportunidade, na ocasião do “Pacote de Novembro” de 1981, este momento ainda não havia chegado, pois, apesar de drásticas modificações no sistema eleitoral, o sistema proporcional foi mantido.

Após a reincorporação do PP ao PMDB no início de 1982 e com as perspectivas de o PDS perder a sua maioria absoluta na Câmara dos Deputados os “engenheiros políticos” palacianos decidiram que havia chegado o momento oportuno para jogar a primeira cartada do “voto distrital” na baralhada do “Pacote de Maio” do mesmo ano. Esta **quinta** oportunidade, finalmente foi aproveitada para o lance inicial de mudança no sistema eleitoral (4).

Não obstante, o “lance final” desta manobra foi resguardado para um segundo ato no início da nova Legislatura, supostamente para dar mais tempo aos Deputados de se adaptarem à nova realidade política (após a sua aprovação) antes do próximo pleito de 1986, mas também servindo para distrair as atenções da classe política durante o ano difícil de 1983.

(3) A julgar pelos resultados do pleito de 1978, estas medidas foram mais que suficientes. DAVID V. FLEISCHER, “Renovação Política — Brasil 1978: Eleições Parlamentares sob a égide do Pacote de Abril”, *Revista de Ciência Política*, 23:2 (1980), pp. 57-82.

(4) Para uma análise mais ampla no “Pacote de Maio”, ver *Jornal do Brasil*, 24 de junho de 1982, p. 4.

III — O sistema "misto" e os Partidos: efeitos e conseqüências

Como que este sistema "misto" ora proposto pelo governo vai afetar o sistema partidário e os atuais Partidos individualmente? Tentaremos responder esta indagação no que concerne à parte distrital e "proporcional" da eleição.

A parte distrital

Tanto o projeto quanto o anteprojeto propõem a eleição de metade da bancada federal em cada Estado pelo sistema distrital "puro" (uma vaga por Distrito, um candidato por Partido e eleição por maioria simples de um turno). Como se vê no Quadro 1, se os Distritos de cada Estado contassem com o mesmo número de eleitores, a variação interestadual seria grande; desde São Paulo com 438.134 eleitores por Distrito até Acre com 26.523.

A primeira conseqüência seria de reforçar a já forte tendência ao bipartidarismo verificada em 1982; apesar de imperar o pluripartidarismo, este sistema só vigorou em três Estados: São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Se em 1986 vigorar (como se prevê no projeto) o voto de legenda, o voto vinculado e a proibição de coligações eleitorais, e ainda o conceito do "voto útil", estes pleitos majoritários serão o "coup de grâce" dos pequenos Partidos.

QUADRO 1

A eleição para a Câmara Federal com o sistema eleitoral misto proposto

Estado	Bancada federal			Eleitores por Distrito (a)	Quociente eleitoral propor. (b)
	Total	Dist.	Prop.		
SP	60	30	30	438.134	371.545
MG	54	27	27	230.429	206.954
RJ	46	23	23	260.379	224.676
BA	39	20	19	189.658	156.201
PR	34	17	17	225.408	181.225
RS	32	16	16	256.730	230.651
PE	26	13	13	178.822	142.951
CE	22	11	11	188.663	170.949
MA	17	9	8	140.248	126.194
SC	16	8	8	246.865	222.480
GO	16	8	8	214.089	188.213
PA	15	8	7	159.918	145.690

(a) Total de eleitores (8-82) dividido pelo número de Distritos.

(b) Total votos válidos (11-82) dividido pelo número de vagas proporcionais a preencher.

Estado	Bancada federal ¹			Eleitores por Distrito (a)	Quociente eleitoral propor. (b)
	Total	Dist.	Prop.		
PB	12	6	6	194.364	153.836
ES	9	5	4	175.543	197.998
PI	9	5	4	171.965	184.652
RN	8	4	4	216.522	179.826
AL	8	4	4	156.788	131.774
MS	8	4	4	161.633	132.784
MT	8	4	4	113.046	101.264
AM	8	4	4	117.824	94.944
SE	8	4	4	105.551	91.710
RO	8	4	4	41.564	43.724
AC	8	4	4	26.523	20.150
AP	4	2	2	31.229	25.007
RR	4	2	2	16.588	13.624
Total	479	243	236	224.171(c)	196.652(c)

(c) Média nacional.

Por outro lado, esta tendência pode ser atenuada por dois fatores. Primeiro, a eleição distrital se dá sem lançar mão ao artifício da sublegenda que pode fazer com que certas facções intrapartidárias em nível distrital passem a apoiar outros Partidos na eleição (entre estes os pequenos). Segundo, sendo a eleição por maioria simples (um turno), dependendo das suas forças, os pequenos podem ter maiores chances em certas áreas onde têm uma maioria simples de eleitores, mas numa recombinação num segundo turno poderiam ser derrotados.

Talvez a maior conseqüência da eleição distrital sobre os Partidos Políticos seja uma diferenciação regional. Se vigorar o projeto ora em tramitação, em 1986 o PMDB seria fortalecido no Centro-Sul e Norte, e o PDS levaria mais vantagem na Região Nordeste. Por que esta afirmação tão espantosa? Por razões extraídas da geografia eleitoral. No Centro-Sul, nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Goiás e Paraná, por exemplo, o PMDB, além de eleger os Governadores, por causa do voto vinculado saiu muito fortalecido nas bases municipais, especialmente nos grandes e médios centros urbanos (apenas perdeu nos "grotões", como disse Tancredo Neves). Em 1982, o PMDB paulista contava com apenas 38 Prefeituras e agora está com 307 (o PDS tem 253); em Goiás a Oposição triplicou seu domínio municipal de 60 para 185 (o PDS caiu para 59); no Paraná a virada foi ainda mais espetacular, de 14 Prefeituras pulou para 183 (o PDS ficou reduzido a 127); e finalmente em Minas, Tancredo Neves conseguiu elevar as bases municipais do PMDB de 60 para 254 Prefeituras (deixando o PDS com 454 "grotões" no interior).

Outro fator que favorece o PMDB é o fato de este Partido ter a sua dispersão geográfica bastante concentrada ao redor das cidades médias e grandes, como mostram pesquisas realizadas em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul⁽⁵⁾. Esta tendência do PMDB ser mais "distritável" do que o PDS também se apóia em simulações das eleições de 1978 realizadas pelo computador do PRODASEN, que revelaram o MDB em condições melhores para enfrentar este tipo de eleição, especialmente no Centro-Sul, do que a ARENA. Usando as microrregiões do IBGE como base de simular estes Distritos os resultados mostraram que o MDB em âmbito nacional não teria sido "liquidado" por uma eleição de Distrito puro, e apenas perdido umas 6 a 8 cadeiras sobre seu resultado pelo sistema proporcional⁽⁶⁾.

Somando estes dois fatores com o do controle de máquina estadual pela Oposição nestes dez Estados, e ainda a ausência das eleições municipais em 1986 dificulta qualquer recuperação do PDS e favorece até o crescimento da Oposição a níveis hegemônicos no Centro-Sul e Norte.

Pelas mesmas razões, o PDS poderia levar vantagem na região nordestina.

A parte proporcional

Teoricamente uma eleição **proporcional** garante a distribuição das cadeiras legislativas entre os Partidos em proporções equivalentes à divisão do eleitorado nas suas preferências partidárias, além de permitir aos Partidos e seus candidatos acumular votos pela **circunscrição toda**, neste caso pelo Estado todo. Assim, as minorias têm chances de eleger alguns representantes, como por exemplo as minorias étnicas, religiosas, ideológicas, de classe ou os pequenos Partidos. Este conceito de minorias políticas pode ser estendido às correntes e facções **intrapartidárias** que coabitam dentro das duas agremiações maiores (PDS e PMDB).

Porém, no "aperfeiçoamento" final deste projeto, antes de ser apresentado ao Congresso Nacional, alguns elementos da cúpula do PDS acharam por bem "distritalizar" a parte do sistema "misto" que seria "proporcional", obrigando os candidatos "proporcionais" a vincularem-se a um só Distrito na corrida aos votos. Esta eleição "distrital-proporcional" seria "proporcional" apenas na primeira fase da apuração onde serão somados

(5) DAVID V. FLEISCHER, "Condições de Sobrevivência da Bancada Federal Mineira em Eleições Distritais; Uma análise da distribuição geográfica do voto de 1966 a 1978", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 53 (1981), pp. 153-182; BOLIVAR LAMOUNIER, "A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate", *Revista de Cultura e Política*, nº 7 (1982), pp. 5-42; e EDUARDO D. AYDOS, "O Voto Distrital e o Aperfeiçoamento da Democracia Representativa no Brasil", Porto Alegre, mimeo., 1979, respectivamente. Para uma análise do pleito paulista de 1982 que chega às mesmas conclusões, JOMAR MORAIS, "Proposto pelo PDS, o voto distrital pode ajudar PMDB", *Folha de S. Paulo*, 5 de dezembro de 1982, p. 10.

(6) DAVID FLEISCHER e SERGIO DE OTERO RIBEIRO, "Simulações de Divisões Distritais dos Estados Brasileiros para as Eleições Federais de 1978", *Revista de Informação Legislativa*, nº 78 (1983), pp. 205-232.

os votos recebidos pelos Partidos em todos os Distritos do Estado, para se fazer "rateio" das cadeiras "proporcionais" pelo sistema de quocientes partidários. Apurado o número de cadeiras que cabe a cada Partido, volta-se aos Distritos para verificar a ordem percentual sob cada total distrital dos candidatos que numa hierarquia decrescente determinaria os eleitos, o 1º Suplente etc.

Se tomamos a simulação da eleição "proporcional" para Deputado federal em São Paulo, usando os resultados eleitorais de 1982 como base, o Quadro 2 pode ilustrar como funcionaria este processo. Ao PT, por exemplo, caberiam 3 das 30 cadeiras "proporcionais", e seus três candidatos com as maiores percentagens distritais (4º, 6º e 7º Distritos) seriam eleitos, e a primeira suplência ficaria com o candidato no 28º Distrito que conseguiu 27% do eleitorado distrital. O resultado disto seria de **premiar** Distritos com uma competição nitidamente **bipartidária**, e ao mesmo tempo **prejudicar** os Distritos com uma competição **pluripartidária**. Um terço dos Distritos paulistas nesta simulação encontram-se nesta situação (21º ao 30º), e não elegerão **nenhum** representante "proporcional", enquanto os Distritos "bipartidários" elegerão até dois. Assim, além de ser um sistema eleitoral não-proporcional, seria também desigual.

Desigual também seriam os quocientes eleitorais entre os Estados; 371.545 paulistas vs. 20.150 acreanos para eleger um Deputado federal "proporcional" (Quadro 1).

QUADRO 2

Simulação da eleição "proporcional" para Deputado federal em São Paulo (1982); ou como 1/3 dos Distritos podem ficar sem representantes proporcionais

Nº do Dist.	PMDB	PDS	PTB	PT	PDT	Total
	%	%	%	%	%	%
1º	49*	47*	2	1	1	100
2º	50*	45*	3	1	1	100
3º	47*	49*	1	2	1	100
4º	48*	1	1	49*	1	100
5º	3	45*	50*	1	1	100
6º	46*	3	2	48*	1	100
7º	45	4	3	47*	1	100
8º	2	48*	49*	1	0	100
9º	59*	35	2	3	1	100
10º	51*	44*	1	2	2	100
11º	60*	30	4	5	1	100
12º	2	47*	48*	2	1	100
13	55*	25	6	10	4	100
14º	54*	8	30	6	2	100
15º	3	46*	47*	3	1	100

Nº do Dist.	PMDB	PDS	PTB	PT	PDT	Total
16º	56*	10	4	25	5	100
17º	58*	4	31	4	3	100
18º	57*	8	28	6	1	100
19º	61*	25	8	5	1	100
20º	62*	29	3	4	2	100
21º	25	20	24	19	12	100
22º	20	26	23	18	13	100
23º	21	23	27	25	4	100
24º	29	21	19	18	13	100
25º	27	25	18	20	10	100
26º	19	24	26	21	10	100
27º	26	22	25	17	10	100
28º	22	19	20	27	12	100
29º	28	18	22	26	6	100
30º	24	23	18	15	20	100
Votos	5.209.952	2.728.732	1.447.328	1.144.648	94.395	10.625.055
Cadeiras	15	8	4	3	0	30

* = Cadeira conquistada pelo sistema "proporcional".

Como se viu ainda no Quadro 1, a divisão das cadeiras distritais vs. "proporcionais" para Deputado federal seria meia-meia (50%-50%), mas para a eleição para **Deputado estadual** ocorreria o **contrário**, como se vê no Quadro 3. O número de vagas "proporcionais" é sempre maior do que o número de vagas distritais, variando desde São Paulo com 54 vs. 30 (64% vs. 36%) até os pequenos Estados com 20 vs. 4 (83% vs. 17%). Mas, as pesquisas mostram que é justamente em nível estadual que um número maior de Deputados têm redutos eleitorais formados, em maior proporção do que para a eleição para Deputado federal; mais ou menos metade dos Deputados federais são "distritáveis" neste sentido, e aproximadamente três quartos dos estaduais (?). Ou seja, para a eleição estadual, o projeto do PDS contrapõe ao sentido natural da prática eleitoral".

Como isto funcionaria caso implantado? Tomaremos um Estado maior (Rio de Janeiro) como o primeiro exemplo (Quadro 4), que elegeria 47 Deputados "proporcionais" à sua Assembléia Legislativa em 1986. Mais uma vez encontramos quase um terço dos Distritos fluminenses que não conseguiram eleger nenhum representante "proporcional" devido à sua competição pluripartidária mais intensa (Distritos 17º a 23º), apesar de um número de vagas (47) maior do que o número de Distritos (23)! Ainda, vários Distritos elegerão 3 Deputados "proporcionais", e um até 4 (o "sortudo" Distrito 13º).

(7) DAVID FLEISCHER, "Concentração e Dispersão Eleitoral: Um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais (1966-1974)", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 43 (1976), pp. 333-360.

O 14º Distrito fluminense apresenta um outro tipo de aberração permitido pelo projeto, que cancela todos os conceitos da representação política — o **mais votado** no Distrito **não se elege**. Embora, neste caso, o candidato do PMDB no 14º Distrito tenha conseguido 25% dos votos válidos (maioria simples), três outros candidatos (PDT, PDS e PTB) com 24%, 22% e 18% dos votos seriam eleitos porque as suas percentagens estão dentro da “cota” dos seus respectivos Partidos. Assim, este peemedebista majoritário no seu Distrito seria o 1º suplente do seu Partido.

QUADRO 3

A eleição para Deputado estadual com o sistema eleitoral misto proposto

Estado	Assembléias Legislativas			Eleitores por Distrito (a)	Quociente eleitoral propor. (b)
	Total	Dist.	Pro.		
SP	84	30	54	438.134	205.125
MG	78	27	51	230.429	108.777
RJ	70	23	47	260.379	109.135
BA	63	19	44	189.658	66.800
PR	58	17	41	225.408	74.864
RS	56	16	40	256.730	91.895
PE	50	13	37	178.822	50.117
CE	46	11	35	188.663	53.510
MA	41	9	32	140.248	31.188
SC	40	8	32	246.865	55.353
GO	40	8	32	214.089	46.790
PA	39	8	31	159.918	32.538
PB	36	6	30	194.364	30.339
ES	27	5	22	175.543	35.928
PI	27	5	22	171.965	33.263
RN	24	4	20	216.522	35.439
AL	24	4	20	156.788	26.136
MS	24	4	20	161.633	26.429
MT	24	4	20	113.046	20.025
AM	24	4	20	117.824	18.894
SE	24	4	20	105.551	18.212
RO	24	4	20	41.564	8.647
AC	24	4	20	26.523	3.995
Total	947	243	704	223.777(c)	65.381(c)

(a) Total de eleitores (8-82) dividido pelo número de Distritos.

(b) Total de votos válidos (11-82) dividido pelo número de vagas proporcionais a preencher.

(c) Média nacional.

QUADRO 4

Simulação da eleição "proporcional" para Deputado estadual no Rio de Janeiro (1982); ou como 30% dos Distritos podem ficar sem representantes proporcionais

Nº do Dist.	PDT %	PDS %	PMDB %	PTB %	PT %	Total %
1º	33*	32*	31*	2	2	100
2º	31*	30*	33*	3	3	100
3º	34*	33*	32*	1	0	100
4º	32*	34*	30*	2	2	100
5º	35*	31*	29*	3	2	100
6º	36*	29*	28*	3	4	100
7º	30*	35*	27*	5	3	100
8º	29*	28*	34*	4	5	100
9º	28*	27*	35*	4	6	100
10º	27*	26*	36*	6	5	100
11º	26*	25*	15	19*	15	100
12º	25*	24*	16	17*	18	100
13º	23*	23*	26*	4	24*	100
14º	24*	22*	25	18*	11	100
15º	22*	20	20	19*	19	100
16º	21*	18	19	25*	17	100
17º	20	21	24	16	19	100
18º	19	20	23	15	23	100
19º	18	18	25	16	23	100
20º	19	19	24	15	23	100
21º	21	20	23	14	22	100
22º	18	21	22	21	18	100
23º	20	21	24	16	19	100
Votos	1.513.661	1.366.512	1.052.680	490.877	139.746	4.563.476
Cadeiras	16	14	11	5	1	47

* = Cadeira conquistada pelo sistema "proporcional".

Para finalizar esta análise da parte da eleição "proporcional", mostramos no Quadro 5 uma simulação para um Estado menor (Maranhão) com uma competição nitidamente bipartidária, onde o número de vagas (32) é mais de três vezes maior do que o número de Distritos (9). Neste caso, usando a eleição de 1982 como base, o "rateio" das cadeiras "proporcionais" daria 26 para o PDS e 6 para o PMDB. Nos primeiros oito Distritos, o PDS teria que recorrer aos candidatos colocados em 2º e 3º lugares na sua lista de cinco candidatos por Distrito (uma espécie de sublegenda inflacionada). Assim, alguns Distritos elegerão 4 "proporcionais"; outros, 3; e o 9º Distrito, apenas 2 (ambos do PDS).

Se um dos raciocínios usados com maior insistência para justificar a implantação do sistema distrital no Brasil é estreitar os laços entre o Deputado e seus eleitores, amarrando aquele a um Distrito fixo destes, o tiro

destes “engenheiros eleitorais” saiu pela culatra, pois pior do que o sistema proporcional em vigor desde 1945 (e tão malhado pelos proponentes deste projeto), o atual projeto deixaria alguns Distritos (um terço dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro) sem nenhum representante e, na melhor das hipóteses, produziria desigualdades entre Distritos, i. e., Distritos com maior e menor número de representantes “proporcionais”.

IV — Como melhorar estes desequilíbrios?

Antes de entrar numa espécie de receituário para aperfeiçoar o projeto ora em tramitação no Congresso Nacional, precisamos nos deter um pouco com os “desequilíbrios” existentes no sistema eleitoral vigente no pleito de 1982.

Por causa das “desigualdades regionais” na distribuição das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados (favorecendo os pequenos Estados em detrimento dos grandes), os resultados do pleito de 1982 não foram “proporcionais”, em termos das razões votos/cadeiras conquistadas pelos Partidos. O Quadro 6 demonstra como seria a distribuição das cadeiras na Câmara federal caso fosse usado um critério único de proporcionalidade populacional. Ao invés de ter 60 Deputados federais, como atualmente, São Paulo teria direito a 100. Os outros Estados maiores, essencialmente, manteriam as suas bancadas atuais, mas os pequenos perderiam algumas cadeiras (Acre seria reduzido de 8 para 1, por exemplo).

Os resultados desta distribuição desigual encontram-se no Quadro 7. Se tomarmos os votos válidos recebidos pelos Partidos em 1982 como base, e procedermos ao “rateio proporcional” em nível nacional, verificaremos

QUADRO 5

Simulação da eleição “proporcional” para Deputado estadual no Maranhão (1982); ou como alguns Distritos podem ficar com menos representantes proporcionais

Nº do Dist.	PDS	PMDB	Outros Partidos (n)	Total
	%	%	%	%
1º	78 (3)	19 (1)	3	100
2º	82 (3)	17 (1)	1	100
3º	77 (3)	21 (1)	2	100
4º	81 (3)	18 (1)	1	100
5º	78 (3)	20 (1)	2	100
6º	83 (3)	16 (1)	1	100
7º	88 (3)	10 (0)	2	100
8º	85 (3)	13 (0)	2	100
9º	75 (2)	15 (0)	10	100
Votos	678.533	161.855	20.797	861.185
Cadeiras	(26)	(6)	(0)	(32)

(a) Em 1982, os Partidos pequenos (PDT, PTB e PT), não obtiveram vagas para Deputado estadual no Maranhão.

(n) O número em parêntesis indica o número de vagas conquistadas.

QUADRO 6

Distribuição da representação política na Câmara federal por Estado/
Região; atual e da forma igualitária pela população de 1980

Estado/ Região	Dist. atual	Dist. igual	População 1980
AM	8	6	1.427.784
PA	15	14	3.410.088
RO	8	2	490.153
AC	8	1	302.662
AP	4	1	175.442
RR	4	1	79.407
Norte	47	25	5.885.536
MA	17	16	4.000.083
PI	9	9	2.138.790
CE	22	21	5.297.750
RN	8	8	1.901.745
PB	12	11	2.769.521
PE	26	25	6.147.080
AL	8	8	1.989.703
SE	8	4	1.136.951
BA	39	38	9.472.523
Nordeste	149	140	34.854.146
MG	54	54	13.389.605
ES	9	8	2.019.877
RJ	46	45	11.300.665
SP	60	100	25.036.171
Sudeste	169	207	51.746.318
PR	34	31	7.629.405
SC	16	15	3.631.368
RS	32	31	7.778.162
Sul	82	77	19.038.935
MS	8	5	1.367.197
MT	8	5	1.138.866
GO	16	15	3.864.629
DF	00	5	1.173.915
Centro-Oeste	32	30	7.544.607
Total	479	479	119.069.542

QUADRO 7

A eleição "proporcional" de 1982 no Brasil

Partidos	Votos para Deputado federal	Pelo quociente partidário		Nº de cadeiras, sistema em vigor
		Nº de quocientes partidários ^(a)	Número de cadeiras	
PDS	17.775.738	207,04	207	235
PMDB	17.666.773	205,77	206	200
PDT	2.394.723	27,89	28	23
PTB	1.829.055	21,31	21	13
PT	1.458.719	16,99	17	8
Total	41.125.008	479,00	479	479

(a) O quociente partidário se calcula dividindo o voto partidário de 41.125.008 pelo número de vagas a preencher (479), que resulta num Q.P. de 85.856 votos.

Fonte: Dados compilados pelo TSE.

que, pelos quocientes partidários, o PDS e o PMDB praticamente empatariam com 207 cadeiras vs. 206 respectivamente (ao invés das 235 e 200 pelo sistema em vigor). Os três pequenos Partidos contariam com bancadas bem maiores, e o PT se destaca como o mais lesado, pois sua bancada seria de 17 Deputados federais em vez de 8 (mais que o dobro).

Como, então, aperfeiçoar este projeto do Governo, que o Deputado Jarbas Lima (PDS) chamou de "monstrengo?"

Em **primeiro** lugar, se é para ser um "sistema eleitoral misto", a parte proporcional da eleição deveria ser feita nos moldes do sistema tradicional usado no Brasil desde 1945, pois daria alguma chance às minorias de se representarem e daria um alento aos Partidos pequenos, além de atenuar as brigas faccionais dentro dos Partidos maiores.

Em **segundo** lugar, no que concerne a eleição estadual, poderia usar distritos "plurinominais" para melhor equilibrar a divisão entre as vagas distritais e proporcionais, como o exemplo apresentado no Quadro 8.

Um **terceiro** exemplo seria alguma variante do sistema alemão, onde as minorias sempre conseguem alguma representação pela representação proporcional em nível nacional, e a divisão proporcional das cadeiras em relação direta da proporção de votos obtidos garante a divisão igualitária (proporcionalidade) das vagas entre todos os Partidos que atingem o mí-

nimo de 5% dos votos válidos nacionalmente. A operação deste sistema, onde aproximadamente metade das cadeiras no Bundestag é eleita nos Distritos, é detalhada para as últimas três eleições no Quadro 9. Uma variação do sistema alemão, que em muito fortaleceria os Partidos Políticos no Brasil, seria a eleição (parte proporcional) por listas partidárias, onde o eleitor votaria na legenda e não em candidatos nominais; cada Diretório Regional elaboraria uma lista de ordem decrescente que determinaria seus eleitos após calculado o rateio entre os Partidos.

Um quarto exemplo que pode servir para aperfeiçoar o projeto vem da Venezuela, que sofre das mesmas "desigualdades regionais" históricas encontradas no Brasil. Após conhecer os resultados eleitorais (cadeiras conquistadas por Partido), procede-se a um rateio proporcional em nível nacional (como foi feito no Quadro 7 acima), para determinar a "cota ideal" para cada Partido. Se a sua cota "ideal" for maior do que o "real", um Partido tem direito até a quatro cadeiras "nacionais" adicionais, de uma lista previamente registrada na justiça eleitoral. Embora garantindo a sobrevivência de muitos pequenos Partidos, este sistema traduz mais fielmente a votação obtida pelos Partidos em representação política no Legislativo nacional. Se fosse acoplado com certas cifras mínimas para a sobrevivência partidária, poderia ser um expediente interessante.

QUADRO 8

Proposta para a eleição estadual "mista", Distritos multinominais e eleição proporcional com listas partidárias

Eleição Distrital										
Estado	N.º de Dist.(*)		Deps. por Dist.	=	Total Deps. Dist.	+	Nº de Deps. propor.	=	Nº de Deps. est.	Quociente eleitoral(b)
SP	30	x	2	=	60		24		84	547.668
MG	27	x	2	=	54		24		78	259.233
RJ	23	x	2	=	46		24		70	213.723
BA	19	x	2	=	38		25		63	117.568
PR	17	x	2	=	34		24		58	127.893
RS	16	x	2	=	32		24		56	153.158
PE	13	x	2	=	26		24		50	77.264
CE	11	x	2	=	22		24		46	78.035
MA	9	x	2	=	18		23		41	43.392
SC	8	x	3	=	24		16		40	110.706
GO	8	x	3	=	24		16		40	93.580
PA	8	x	3	=	24		15		39	67.245
PB	6	x	3	=	18		18		36	50.565

Eleição Distrital								
Estado	Nº de Dist.(^a)		Deps. por Dist.		Total Deps. Dist.	Nº de + Deps. propor.	Nº de = Deps. est.	Quociente Deps. eleitoral(^b)
ES	5	x	3	=	15	12	27	65.868
PI	5	x	3	=	15	12	27	60.982
RN	4	x	3	=	12	12	24	59.065
AL	4	x	3	=	12	12	24	43.560
MS	4	x	3	=	12	12	24	44.048
MT	4	x	3	=	12	12	24	33.375
AM	4	x	3	=	12	12	24	31.490
SE	4	x	3	=	12	12	24	30.353
RO	4	x	3	=	12	12	24	14.412
AC	4	x	3	=	12	12	24	6.658
Total			546			401	947	114.784

(a) Os Distritos são coincidentes com os para Deputado federal.

(b) Voto válido dividido pelo número de vagas proporcionais a preencher; com base nas eleições de 1982.

QUADRO 9

Desempenho dos Partidos alemães no sistema eleitoral "misto" para o Bundestag — 1976, 1980 e 1983

Partidos	%	Cota por RP(^b)	Distribuição das cadeiras(^a)	
			Pelos Dist.	Listas part.
1976				
CDU/CDS	48,6	243	135	108
SPD	42,6	214	113	101
FDP	7,9	39	00	39
Menores(^c)	0,9	00	00	00
TOTAL	100,0	496	248	248
1980				
CDU/CDS	44,5	226	121	105
SPD	42,9	218	127	91
FDP	10,6	53	00	53
Menores(^c)	2,0	00	00	00
TOTAL	100,0	497	248	249

Partidos	%	Cota por RP ^(b)	Distribuição das cadeiras ^(a)	
			Pelos Díst.	Listas part.
1983				
CDU/CDS	48,8	244	180	64
SPD	38,2	193	68	125
FDP	6,9	34	00	34
GRUNE ^(d)	5,6	27	00	27
Menores ^(c)	0,5	00	00	00
TOTAL	100,0	498	248	250

(a) Em cada eleição, 22 cadeiras adicionais são eleitas por Berlim Ocidental.

(b) Pela divisão do quociente partidário.

(c) O mínimo para conseguir representação no Bundestag é de 5% do voto válido.

(d) Partido dos Ecologistas, os "Verdes".

V — A estrutura dos Partidos e a escolha dos candidatos

Como consequência final deste projeto, temos o problema da escolha dos candidatos pelos Partidos. Pela redação em tramitação, tanto os candidatos distritais como os candidatos "proporcionais" para Deputado federal e estadual seriam escolhidos nas convenções distritais. Estas, por sua vez, seriam constituídas pelos Diretórios Municipais.

Ora, com a recente prorrogação dos mandatos municipais nestes Diretórios, o projeto concentra um poder em demasia nas mãos dessas oligarquias locais, pois apenas sobraría à convenção estadual de cada Partido escolher quatro nomes; seus candidatos para Governador, Vice e dois Senadores em 1986.

Os Prefeitos eleitos em 1982 para um mandato de 6 anos, além de uma forte influência sobre estas convenções distritais, seriam fortes candidatos, especialmente os de cidades com mais de 100 mil eleitores.

Em 1982, muitos observadores acharam que uma renovação de 55% na Câmara dos Deputados foi muito alta; se o projeto for aprovado como está, pode-se esperar uma renovação de além de 70%, e muito candidato "nato" morreria de "aborto provocado".