

O PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

A julgar pelos sinais exteriores, o direito de voto é altamente apreciado pelo comum dos brasileiros. Não há manifestações públicas de desagrado em face da obrigatoriedade, embora pesquisas de opinião revelem a existência de contingentes que dariam preferência ao voto facultativo.

De um modo geral, as eleições são autênticas festas cívicas. A pujança assumida pelo movimento das “diretas já” apanhou de surpresa mesmo aos seus patrocinadores.

Tudo indica, contudo, que esse suposto entusiasmo se acha voltado unilateralmente para os cargos executivos. Ao fim do interregno democrático de 1945 a 1964, o despreço pela atividade parlamentar já se tornara notório. No ciclo dos governos militares, em alguns momentos, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) conseguiu convencer parcelas representativas da opinião pública de que o Parlamento podia ser uma porta de saída da ditadura. Alcançada esta, aquela auréola desvaneceu-se progressivamente.

No período transcorrido desde a abertura democrática de 1985, tem sido crescente o desprestígio do Parlamento. Embora não se deva desconhecer a tradicional catilinária positivista-marxista contra a instituição, na atualidade esse resultado advém do fato de não ter dito a que veio. Nos países de democracia consolidada, a grande

função parlamentar reside na elaboração do Orçamento, de que a nossa Câmara acabou abdicando.

Muitas terão sido as determinantes de tal resultado, inclusive o fato de que, em determinados momentos, os parlamentares ignoraram o princípio de que não era possível criar nova despesa sem a correspondente receita que a sustentasse. Contudo, o conformismo com a ausência de tal prerrogativa decorre de circunstâncias muito precisas.

Aponto-as, desde logo, na expectativa de poder comprová-las no curso da exposição:

1ª) Entre nós, o comum dos mortais não se dá conta de que paga impostos, de que resulta não adquirir a devida magnitude a reclamação dos empresários contra carga tributária excessiva; e,

2ª) Na Câmara, contingente expressivo dos deputados -que se admite inclusive possa corresponder à maioria - assumiu funções advindas de uma prática que passa despercebida à opinião pública. Formalmente, atuam como prepostos de prefeitos em busca de formas de obter recursos da União, mas, também, alguns espertos que, embora chegados à Câmara pela mão dos Executivos municipais, tratam de abocanhar parcelas que se supõe expressivas daqueles recursos. A complacência com a corrupção explica que possa haver prosperado mais essa forma de comportamento patrimonialista.



Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, a incidência de impostos sobre produtos alimentícios não industrializados situa-se na casa dos 20%. Alguns exemplos: feijão e arroz, 18%; leite, 19,2%; carne bovina, 18,7%; frango, 17,9%. Quando requerem ser industrializados, a incidência praticamente dobra: açúcar, 40,5%; farinha, 34,5%; macarrão, 35,2%; café, 36,5%. Tratando-se de processos industriais mais complexos, a elevação é acentuada (refrigerante, 47%).

Há uma grande gama de produtos industriais onde o imposto ultrapassa a metade do preço: xampu, 52,3%; micro-ondas, 57%; gasolina, 53%.

Em todos os países minimamente organizados, no ato da compra, o comerciante entrega uma nota onde os impostos acham-se discriminados. No Brasil, a adoção dessa providência acabou ficando na dependência da reforma tributária que, segundo comprova a experiência, não prospera no Congresso, pela razão muito simples de que requer um Novo Pacto Federativo onde se proceda à redistribuição de funções, de modo que a arrecadação deixe de ser apropriada pela União numa proporção que já beira os 60%. Em boa hora, a Associação Comercial de São Paulo vem diligenciando no sentido de que seja regulamentado o dispositivo constitucional (artigo 150, parágrafo 5º da Carta de 88) que determina seja o

contribuinte informado da incidência de impostos nas operações comerciais que realize.

A generalização do conhecimento de quanto há de imposto no produto que a população adquire, a cada dia, irá suscitar no País o movimento que falta para que o Congresso se disponha a mexer no imposto pela via mais correta: a elaboração orçamentária.

No presente ocorre o seguinte: o Executivo envia ao Congresso uma proposta orçamentária, como aliás é de praxe nos países democráticos, tanto em regime parlamentar como presidencialista. A anomalia brasileira advém do Executivo basear-se numa estimativa de comportamento da arrecadação. O Ministério do Planejamento tem lá os seus critérios de distribuição de eventuais aumentos e de atendimento às reivindicações dos ministérios.

O que competiria ao Parlamento a partir desse elemento? Balancear as políticas públicas de modo a adotar a providência com conhecimento de causa. Vejamos um exemplo concreto.

Com a abundância de recursos de que passou a dispor, o Ministério da Saúde criou agências, algumas, como a Fundação Nacional de Saúde-FUNASA, campeãs de falcatruas, segundo a Polícia Federal. Como podem os parlamentares continuar destinando-lhes verbas sem balancear o seu funcionamento? No caso em apreço, as

disposições legais determinam que o Sistema Único de Saúde (SUS) seja concentrado nas municipalidades. Como se explica que Brasília abocanhe parcela expressiva dos recursos, mais de 20% dos provindos da União?

Quando discute políticas públicas, a Câmara o faz nas Comissões, discussão essa inteiramente dissociada da elaboração orçamentária.

A ingerência dos deputados, nessa matéria, cifra-se nas denominadas “emendas parlamentares”, destinadas a tornarem-se mais uma fonte de escândalo, dos sucessivos que têm levado a desmoralizar a instituição. Tenha-se presente que, por esse meio, coloca-se à disposição do parlamentar soma significativa de recursos: R\$ 12,5 milhões anuais, nada menos que R\$ 50 milhões numa Legislatura.

Esse aspecto exige, entretanto, análise mais detida de suas nefastas consequências.

A composição da Câmara dos Deputados

No período recente, observa-se, em relação à Câmara dos Deputados, altos índices de renovação, declínio do número de cadeiras em mãos dos maiores partidos, seguido da proliferação de agremiações com assento na Casa.

Do primeiro aspecto dá conta o quadro adiante:

Renovação da Câmara dos Deputados

Legislaturas	Novos Deputados	
	Nº	%
1991-1994	318	62
1995-1998	277	54
1999-2002	220	43
2003-2006	235	46
2007-2010	246	48

Para que se disponha de termo de comparação, com país de democracia estável, vejamos o caso dos Estados Unidos, onde a estabilidade da composição das duas Casas poderia ser apontada como uma das características básicas do sistema. Dedicando-se a acompanhar esse fato, o analista político Charles Cook indica que, no período 1998 a 2006, dos 435 distritos eleitorais, o maior número de distritos efetivamente competitivos correspondeu a 35 (cerca de 8% do total). No pleito de 2004, disputa pondo em risco o mandato do deputado somente se verificou em 13 distritos. Tenha-se presente que, no ciclo em causa (1998/2006), ocorreram seis pleitos eleitorais.

A posição relativa, no conjunto da Câmara dos Deputados, das bancadas dos cinco maiores partidos, decresceu de 80% para 66%, conforme se pode ver nos dados mostrados adiante.

Em fevereiro de 1999, as maiores bancadas eram PFL, 106; PSDB, 100; PMDB, 84; PPB, 60; e PT, 59, totalizando 409

(cerca de 80% do total). Empossados em fevereiro de 2003: PT, 91; PFL, 75; PMDB, 69; PSDB, 63; PPB, 43, totalizando 340 (66% do total). Empossados em fevereiro de 2007: PMDB, 90; PT, 83; PSDB, 64; PFL, 62; PP, 41, totalizando 340 (66% do total).

O número de partidos com representação na Câmara que era de 16 em 1999 e 2003 passou a 20 em 2007.

Do ponto de vista qualitativo, as evidências parecem ser mais dramáticas. Quem acompanha minimamente a atividade de nossa classe política dispõe de sucessivas indicações da queda dos níveis de compostura. Considero uma eloquente indicação da gravidade do quadro o fato de que personalidades como Ibsen Pinheiro e Roberto Magalhães hajam desistido da condição de representantes na Câmara, condição na qual prestaram relevantes serviços à instituição.

Para determinar a real composição da Casa, nesta altura dos acontecimentos, dispomos do seguinte depoimento do deputado Luiz Paulo Vellozo Lucas: “A grande maioria dos deputados trabalha pela renovação de seus mandatos buscando alavancar apoio financeiro para as demandas municipais.” Ao que acrescenta: “As emendas individuais no orçamento de investimentos são instrumento de fidelização política do prefeito ao deputado autor da emenda e fonte de recursos para obras locais.” Conclui: “Qualquer deputado federal eleito com uma bagagem mínima de propósitos cívicos e ideais desanima quando submetido ao massacrante roteiro de salas de espera de ministérios em Brasília”. Entende que o debate sobre sistema eleitoral, realizado em 2007, “não mexeu com esse esquema que faz do parlamentar um despachante de demandas locais”.

Luiz Paulo Vellozo Lucas exerceu dois mandatos consecutivos de prefeito de Vitória, capital do Espírito Santo. Presidiu a Frente Nacional de Prefeitos, no começo da década, e elegeu-se deputado federal em 2006. Dirigente do PSDB, preside o Instituto Teotônio Vilela. O inteiro teor do texto antes citado pode ser acessado na página deste *think-tank* do PSDB.

Propõe como alternativa a criação de um orçamento de investimento consolidado regionalmente segundo as 600 microrregiões homogêneas do IBGE. Louva-se da experiência da Comunidade Européia.

A iniciativa pressupõe o aprofundamento da temática da unidade nacional. A nossa prática federativa institucionalizou a competição entre a União e os estados no exercício de determinadas funções, sem a observância do princípio da subsidiariedade. A proposição de Novo Pacto Federativo, do ex-senador Jorge Bornhausen, abre o caminho para a adequada racionalização dessa distribuição de funções, eliminando duplicidades sem quaisquer vantagens para o País, além de acarretar desperdício de recursos.

Onde a União poderia assumir atribuições adequadas seria no empenho de fortalecimento do papel aglutinador desempenhado por certos municípios e, concomitantemente, na eliminação dos fatores de que venha resultando estagnação ou atraso. Essa atuação certamente exigiria cooperação interestadual, justificadora da interveniência da União.

Este seria o caminho para ser alcançado, em prazo razoável: o desaparecimento da figura do deputado-despachante municipal. Os parlamentares passariam a ser mandados a Brasília para ocupar-se do que efetivamente importa: a tributação e a adequada aplicação dos recursos, vale dizer, cuidar do orçamento, correlacionando-o à execução das políticas públicas a cargo da União.

O cenário a ser perseguido seria o seguinte: eleitor ciente de que paga imposto, votando para a Câmara dos Deputados com o mesmo empenho e entusiasmo demonstrados no caso da disputa aos cargos do Executivo.

Quanto à classe política movida por propósitos cívicos, precisaria reconhecer que tem subestimado a complexidade do governo representativo. Somente essa

Observa-se uma inexplicável insistência em designar como *sistema distrital misto* ao que técnica e juridicamente denomina-se *sistema eleitoral misto*.

O inconveniente dessa insistência advém do fato de que o termo “sistema distrital misto” foi usado pela Emenda 22, de 29 de junho de 1982, à Constituição de 1967, de iniciativa do Governo Figueiredo. Segundo essa disposição, as eleições de 1986 obedeceriam a tal sistema. A Comissão constituída no Ministério da Justiça para elaborar o anteprojeto de regulamentação daí inferiu o único entendimento possível: todo o processo eleitoral ocorreria exclusivamente no distrito, apresentando cada partido dois candidatos, um destinado ao voto majoritário e outro ao proporcional.

A proposição revelou-se de impossível regulamentação. Resumindo a celeuma que então se estabeleceu, o saudoso e tão influente jornalista Carlos Castelo Branco (1920/1993) publicou, em sua coluna do *Jornal do Brasil* (edição de 17/03/1983), artigo com o expressivo título de “Distrito da confusão”.

Observa-se uma inexplicável insistência em designar como *sistema distrital misto* ao que técnica e juridicamente denomina-se *sistema eleitoral misto*.



subestimação explica a suposição de que tem liberdade para inventar a roda, ao invés de debruçar-se sobre a experiência dos que se revelaram bem sucedidos naquele *mister*. Senão vejamos.

Atentar para experiência alheia ao invés de inventar a roda

A representação parlamentar brasileira, pelo que tem de autêntico - movida por propósitos cívicos, para usar o termo empregado por Vellozo Lucas, no documento antes mencionado - baseia-se no pressuposto de que pode guiar-se pelo instinto. Vale dizer: não tem porque perder tempo detendo-se no exame do processo de constituição do governo representativo. Nesse particular, a bem da verdade, bastava deter-se em nossa experiência republicana para se dar conta de sua complexidade e do imperativo de parar com improvisações.

Não se trata, de parte do autor, de aplaudir os que se comprazem em denegrir a classe política. O propósito é justamente o contrário: advertir, os que levam a sério a função, de que têm contribuído para esse resultado.

Vou ater-me exclusivamente à reforma política.

Parece evidente que da insistência em denominar de forma inapropriada um sistema jurídico consagrado não pode resultar nada de construtivo para a solução do problema. Da idéia de “sistema distrital misto” só pode resultar o entendimento de que serão duas as candidaturas no distrito correspondente.

O *sistema eleitoral misto* foi criado pela República Federal Alemã, no início do pós-guerra. O eleitor vota duas vezes: no candidato distrital e na lista preordenada (sistema proporcional).

A liderança estava convencida de que a destruição da República de Weimar decorreria da vigência do sistema proporcional, tese aventada por renomado estudioso, Ferdinand A. Hermens (1906/1998)¹. Sendo o Conselho Federal constituído por indicação dos governos federados e entendendo-se que os “notáveis” não deveriam concorrer em distritos, estes foram incluídos na lista pré-ordenada, segundo o modelo consagrado pelo sistema proporcional.

Ao que se supõe, embora denominando-o erroneamente, a preferência cifra-se no modelo alemão. Tudo

leva a crer que essa preferência não decorra de exame específico da questão, mas de tentativa de contornar a dificuldade encontrada para a adoção da lista pré-ordenada, que é a forma pela qual se aplica o sistema proporcional nos países de democracia consolidada. Supostamente, reduzindo suas proporções - isto é, enquadrando apenas metade das cadeiras -, eliminar-se-ia a resistência. Se tivermos presente que essa resistência provém dos parlamentares que têm sua eleição assegurada pelo apoio de determinadas prefeituras, não há porque acreditar em tal desfecho. Se é que essa concessão decorreria do reconhecimento de que os oponentes irredutíveis à lista pré-ordenada não seriam passíveis de convencimento à luz do exame da experiência dos países que a aplicam tradicionalmente.

Em compensação ignora-se que, na prática, anular-se-ia o argumento dos que preferem o sistema distrital: aproximação entre representado e representante. Os distritos teriam dimensões que dificilmente proporcionariam tal resultado.

Aqui chegamos à questão do sistema distrital. Apresento em anexo as tabelas resultantes da divisão do País em distritos eleitorais equiparáveis, exigência impostergável do mencionado sistema. A representação de São Paulo passaria a 111 deputados. A maioria das unidades da Federação sofreria redução. É evidente que essa adequação entre efetivo populacional e quociente eleitoral corresponde a uma exigência do sistema representativo e não desse ou daquele modelo de votação. Contudo, uma coisa é o desejável e outra o possível. A política no sistema representativo - sinônimo de negociação entre interesses conflitantes - costuma justamente ser definida como “a arte do possível”. Realistamente, no quadro brasileiro, modificação de tal magnitude é de todo improvável.

A questão da lista pré-ordenada

O projeto de lei aprovado pela Comissão Especial da Câmara, contendo os pontos consensuais da reforma política, a que chegaram seus membros, insere o financiamento público das eleições, condicionado à adoção da lista pré-ordenada. Neste particular, a simples adequação do modelo vigente ao nome que ostenta indevidamente. O sistema proporcional que se consagrou na Europa distingue-se do distrital precisamente por isto: vota-se numa lista preordenada enquanto, neste último, num nome pessoal, indicado pelo partido a que pertence.

Tomou-se a precaução de estabelecer, desde logo, a sistemática de sua confecção. Resumidamente:

- Cada membro da convenção dispõe de um único voto;
- Serão registradas as chapas contendo os nomes dos respectivos candidatos;

- O nome de qualquer candidato somente poderá figurar numa chapa;

- O voto será secreto, procedendo-se à apuração de imediato;

- A inserção na lista preordenada dar-se-á segundo a votação obtida por cada chapa, em ordem decrescente.

Naturalmente, cada partido irá preparar a convenção em apreço de acordo com a intensidade da disputa. Nos países europeus onde há experimentação relativamente longa dessa prática, a convenção (geralmente designada Congresso) pode proporcionar movimentação equivalente ao que ocorre na oportunidade das eleições primárias nos Estados Unidos. Muitas das divergências que, no exercício dos mandatos, aparecem de público como sendo de caráter pessoal, por ocasião dos Congressos passam a assumir feição programática ou de formas de atuação. As chapas concorrentes a serem apresentadas no Congresso são elaboradas com a participação dos órgãos intermediários e da militância, em geral. Como os partidos são organizados a partir de núcleo programático perfeitamente definido, a disputa mais frequente dá-se em termos de capacidade de defendê-lo e conquistar a adesão da opinião pública.

Como são 13 os países europeus ocidentais onde vigora o sistema proporcional, a cada ano ocorrem eleições gerais em pelo menos dois deles. Os parlamentares brasileiros que não se reduzem a despachantes de interesses municipais deveriam frequentar esses eventos, de preferência precedidos do conhecimento do modo de atuação dos partidos.

Naturalmente há diferentes níveis de organização. Porém, os adequadamente estruturados dispõem de *think-tanks* que, logo depois das eleições gerais, começam a balancear as principais políticas públicas. A praxe consiste em encomendar estudos elaborados a partir de diversos posicionamentos. Esteja ou não o partido no poder, as assessorias devem submeter aos órgãos dirigentes propostas conclusivas ao fim dos dois primeiros exercícios (metade do período entre os pleitos eleitorais). Segue-se a discussão desse material a nível dos diretórios locais, seguindo-se as últimas instâncias. O certo é que, no ano que antecede as eleições, os partidos estão devidamente municiados em matéria programática. Tenha-se presente que, na maioria absoluta desses países, tem vigorado modelo governamental baseado na alternativa entre liberais conservadores e sociais democratas².

Paralelamente, o trabalho de formação política de quadros é de fazer inveja. Os recursos técnicos mobilizados são deveras sensacionais.

Assim, quando se diz que a democracia pressupõe a existência de partidos políticos tem-se em vista estruturas como as descritas que nada têm a ver com o quadro brasileiro.

Deste modo, deve-se entender a introdução da lista preordenada como um primeiro passo num longo caminho a ser perseguido.

Do que precede, permito-me concluir que os detratores da lista preordenada não sabem do que estão falando.

ANEXO

QUESTÕES RELACIONADAS À EVENTUAL ADOÇÃO DO SISTEMA ELEITORAL DISTRITAL

A adoção do sistema eleitoral distrital no País pressupõe que se estabeleça, preliminarmente, o coeficiente eleitoral que será tomado por base a fim de ser efetivada a distribuição das cadeiras.

Embora a delimitação concreta de cada distrito, subsequentemente, requeira procedimento cauteloso e certa dose de experimentação - a população brasileira acha-se urbanizada, majoritariamente habitando as cidades com mais de duzentos mil habitantes -, a fixação do coeficiente eleitoral é essencial. A reforma em causa somente se justifica se assegurar a consecução daquilo que a justificaria: aproximar representante de representado. Nos países em que vigora esse sistema, não há campanha eleitoral como a entendemos. O representante, ao ser

escolhido, compromete-se com determinado programa e presta contas permanentemente de sua atuação. Para tanto, o distrito deve ter dimensões que tornem possível esse comportamento.

Outra premissa que parece imprescindível: evitar a elevação do número de integrantes da Câmara dos Deputados. Ao considerá-la leva-se em conta a situação de desprestígio da instituição, mas também o exemplo de países de democracia consolidada em que vigora essa modalidade de votação. Nos Estados Unidos, por exemplo, cuja população foi estimada em 303 milhões (maio, 2008), o número de distritos é de 435 (a renovação da Câmara dá-se a cada dois anos). No caso da Inglaterra, manteve-se inalterado o número de cadeiras fixado nos primórdios da instituição (635), de que resulta dimensão bem mais reduzida dos distritos (levando em conta que a população atual é inferior a 60 milhões).

Com base nas premissas em causa, os parâmetros seguidos para a confecção dos quadros que se seguem são os seguintes: levando em conta que a população estimada pelo IBGE em 1º de julho de 2008 era de 188.741 mil e sendo 513 o número de deputados, o coeficiente eleitoral seria equivalente a 367.916 habitantes. No cálculo que se segue, tomamos a cifra arredondada de 368 mil.

ALTERAÇÕES NA COMPOSIÇÃO DA CÂMARA SISTEMA DISTRITAL

Unidade da Federação	Número de deputados	
	Atual	Sistema Distrital
São Paulo	70	111
Minas gerais	53	54
Rio de Janeiro	46	43
Bahia	39	40
Rio Grande do Sul	31	30
Paraná	30	29
Pernambuco	25	24
Ceará	22	23
Maranhão	18	17
Goiás	17	16
Pará	17	20
Santa Catarina	16	17
Paraíba	12	10
Espírito Santo	10	9
Piauí	10	8
Alagoas	9	9
Acre	8	1
Amazonas	8	9
Amapá	8	1
Distrito Federal	8	7
Mato Grosso do Sul	8	6
Mato Grosso	8	8
Rio Grande do Norte	8	8
Sergipe	8	5
Rondônia	8	4
Tocantins	8	3
Roraima	8	1
TOTAL	513	513

POPULAÇÃO EM MIL HABITANTES

1	São Paulo	41.011
2	Minas Gerais	19.850
3	Rio de Janeiro	15.812
4	Bahia	14.562
5	Rio Grande do Sul	10.855
6	Paraná	10.590
7	Pernambuco	8.734
8	Ceará	8.450
9	Pará	7.321
10	Maranhão	6.305
11	Santa Catarina	6.052
12	Goiás	5.844
13	Paraíba	3.742
14	Espírito Santo	3.453
15	Amazonas	3.341
16	Alagoas	3.127
17	Piauí	3.119
18	Rio Grande do Norte	3.106
19	Mato grosso	2.957
20	Distrito Federal	2.557
21	Mato Grosso do Sul	2.336
22	Sergipe	1.999
23	Rondônia	1.493
24	Tocantins	1.280
25	Acre	680
26	Amapá	613
27	Roraima	412
TOTAL		188.741

IBGE. Estimativa da população para 1º de julho, 2008

1 O livro intitulou-se *Democracia ou anarquia. Estudo sobre o sistema proporcional*, tendo aparecido em 1941. Republicado em 1972, pela Johnson Reprint Corporation, de Nova York. Recentemente foi incluído na antologia *Sistemas eleitorais: o debate científico* (Lisboa, Imprensa do Instituto de Ciências Sociais, 1998), organizada pelo prof. Manuel Braga da Cruz, reitor da Universidade Católica Portuguesa. Esclareça-se que, após a constituição da União Européia, o sistema proporcional, adotado pela imensa maioria, deixou de gerar a instabilidade que originara no período entre as duas guerras.

2 Examine o processo de constituição dessa nova modalidade de alternância no poder no livro *A questão democrática* (pode ser acessado no site www.institutodehumanidades.com.br)



Antonio Paim
Filósofo, é presidente do
Conselho Acadêmico do
Instituto de Humanidades
do Paraná. Além da Filosofia,
desenvolve pesquisas relativas
ao estudo do pensamento
político brasileiro e das idéias
morais do Brasil.