ELEIÇÃO E SISTEMAS ELEITORAIS

Barbosa Lima Sobrinho
(Do Conselho Diretor do Instituto de Direito Público e Ciência Política)

Parlamentarismo e Presidencialismo são, antes de tudo, tipos de governos representativos, o que nos leva a considerar que há outras modalidades de democracia — as que se organizam sob a forma *direta,* sem a intervenção de um corpo eleitoral. A democracia direta foi a que prevaleceu em alguns Estados da antiguidade. Foi o regime de Atenas. O próprio povo ou a própria nação, composta dos cidadãos que a formavam, decidia na praça pública seus problemas fundamentais.

Não faltam censuras a êsse regime, que foi vivamente criticado pelos seus contemparâneos, muitos dêles adversos às situações que então prevaleciam. Duvidamos que seja essa a melhor maneira de julgar um regime político. Que se poderia pensar dos regimes políticos de nossos tempos, se nos inspirásseemos, apenas, nos pronunciamentos dos jornais de oposição? Para que possamos julgar, com justiça, a democracia direta de Atenas, há que considerar as condições da época em que ela atuou, cercada de imperialismo de tipo militar e realizando o milagre de uma afirmação de autonomia, por mais de dois séculos. O confronto entre o govêrno de Atenas e o dos Estados que o circundavam, concluiria pela excelência de uma organização política, que havia permitido o florescimento do século de Péricles, com as grandes figuras que nêle se destacaram. Para uma apreciação dessa natu-

reza, recomendar-se-ia o excelente livro de Paul Clochè, "La Democratie Athenienne".

Êsse debate, aliás, só tem hoje interêsse histórico. Ninguém pensaria, em nossos dias, numa ressurreição da democracia direta, embora algumas de suas técnicas sobrevivam, ainda hoje, nos plebiscitos e referências, instituídas em diversos países e, sobretudo, na Suíça. A democracia direta pressupõe Estados de pequeno território e população reduzida e uma determinada estrutura social. Em Atenas, calcula-se que o número de cidadãos, que decidiam as cousas do Estado, não ia muito adiante de 40000, embora nas assembléias não comparecessem mais de alguns milhares de cidadãos. A numerosa população escrava não dispunha de direitos políticos. Não se poderia pensar em democracia direta com os Estados modernos e o território e a população de cada um dêles. Daí a necessidade de um regime, que dispensasse a presença da totalidade dos cidadãos, sem eliminar o direito de pronunciamento de cada um dêles. Para chegar a êsse resultado é que se foi impondo o Regime Representativo, em que o cidadão elege os governantes e êstes decidem em seu nome ou em seu lugar. Foi uma fórmula prática para a solução do problema, quando se entendeu que era preciso convocar o povo, para que o govêrno se exercesse em seu nome e, de alguma forma, com a sua responsabilidade ou a sua intervenção.

Falar em regime representativo é falar em representação, o que vale dizer em eleição, pois que a eleição é o ato político, em que o povo escolhe os seus representantes. Não vamos aqui discutir a natureza dessa representação ou a doutrina que a explica. Basta-nos considerar que os eleitos passam a falar e a agir em nome ou em lugar do eleitorado, para que tenhamos a substância do regime representativo. Na frase de Duguit, os representantes *querem* em lugar da nação, como se a vontade dêles emanasse diretamente da própria nação. Não é bem a supressão de uma vontade, pois que se supõe que o povo escolhe os que vão agir em seu nome. Seria antes um processo de *substituição* do povo pelos órgãos representativos, mas substituição consentida ou escolhida pelo próprio povo. Sob êsse aspecto, a eleição tem um sentido de

renúncia, pois que o eleitorado abre mão de seus direitos em proveito daqueles que saem vitoriosos das urnas. Convencido da impossibilidade de seu próprio govêrno, escolhe os governantes. Nesse sentido é que existe a representação, pois que os governantes passam a ter os poderes, que deviam corresponder ao povo. Nesse sentido é que o regime é representativo. A eleição é o ato em que se processa essa substituição.

Basta considerar êsse aspecto das eleições, o que elas significam e valem na estruturação do regime, para apreender a sua significação e reconhecer a sua importância. É um ato fundamental na vida democrática. Nêle são escolhidos os governantes. Nêle o povo indica as condições, que resumam ou traduzam a sua confiança nos que vão falar e agir em seu nome ou em seu lugar. Mas se têm tanta importâncias as eleições, não o têm menos as leis que as regulam e disciplinam. Já o lembrava Montesquieu: "As leis que estabelecem o direito de sufrágio são, pois, fundamentais nesse govêrno. Realmente, é tão importante regular como, por quem, a quem, sôbre que devem ser dados os sufrágios, quanto saber, na monarquia, quem é o monarca e de que maneira deve governar. Libânio diz que "em Atenas um estrangeiro que se misturasse na assembléia do povo era punido com a morte. É que êsse indivíduo usurpava o direito de soberania". Acrescentava Montesquieu que a lei, que regulava a maneira de votar, numa democracia, não podia deixar de ser considerada como uma lei fundamental.

Nem sempre se pensa dessa forma. No Brasil, há uma certa tendência para considerar a organização do sistema eleitoral como uma técnica secundária, na estruturação do regime. Admite-se que seja um domínio mais próprio para as sutilezas dos casuístas, sem se atender a que da excelência das eleições há de resultar a própria excelência do regime.

A eleição se destina, no ensinamento de Burdeau, a quatro objetivos essenciais, a saber:

a) consagrar a legitimidade dos governantes;
b) expressar a vontade do povo;
c) fornecer uma imagem da opinião;
d) formar uma maioria governamental.

Sua importância, na consagração da legitimidade dos governantes, faz com que mesmo os regimes não democráticos recorram aos procêssos eleitorais, como quem procura trazer para o regime o apoio popular. Parodiando La Rochefoucauld, poderíamos dizer que êsse uso das eleições, nos regimes ditatoriais, constitui uma homenagem que os governos não democráticos rendem aos princípios cardeais da democracia. O que também nos leva à conclusão que não basta a prática da eleição, para caracterizar a existência de uma democracia. É preciso também que a eleição se processe dentro de determinadas garantias, que assegurem a liberdade do voto e a autenticidade das apurações. Daí a significação das técnicas eleitorais, na caracterização do regime democrático; daí, também, a atenção que essas técnicas têm merecido, no estudo e aplicação das leis, que organizam e disciplinam os pleitos.

Essas técnicas se relacionam com diversos aspectos da eleição, desde a composição dos colégios eleitorais até os métodos para a apuração dos votos. Consideremos algumas dessas técnicas.

O colégio eleitoral pode ser organizado com maior ou menor extensão territorial e com um ou mais candidatos. Poderíamos, aqui no Brasil, ter um colégio único, abrangendo todo o país. Ou dividir o eleitorado por circunscrições, que correspondam ao território dos Estados, ou dos Municípios. Ou organizar distritos com um só candidato ou distritos com diversos candidatos.

A divisão do eleitorado por distritos, que correspondam a um único candidato, é chamada o sistema do voto uninominal. Volta-se num nome só, sendo eleito o candidato que obtiver maior votação, pelo sistema majoritário. É o sistema que ainda hoje prevalece na Inglaterra e nos Estados Unidos. Foi adotado no Brasil em 1855, sob o nome de lei dos círculos. O Marquês do Paraná, que levou por diante essa reforma, muito esperava de seus resultados. Morreu, entretanto, antes da execução da reforma por que tanto se batera.

Há argumentos favoráveis e argumentos contrários a êsse sistema eleitoral. Se é verdade que permite ao eleitorado conhecer melhor os candidatos que disputam a sua prefe-

rência, não menos certo é que aumenta a dependência entre os eleitos e os eleitores. Concorre, também, para o fortalecimento dos chefes locais ou daquelas "celebridades de aldeia", a que se referia Bernardo de Vasconcelos. Afasta das Casas do Congresso as figuras de prestígio e influência nacional, quando não possuam a boa vontade dos chefes de distrito. Facilita a influência da corrupção ou a expansão de tendências oligárquicas, sempre que os chefes locais vejam a possibilidade da eleição de candidatos de sua própria família. O que não quer dizer que o escrutinio uninominal seja por si só vicioso ou condenável. Dá excelentes resultados na Inglaterra. Mas sua aplicação deve depender menos da discussão doutrinária de suas virtudes ou defeitos, que de uma apreciação objetiva dos meios a que se destinem. O fato é que, no Brasil, não se considerou auspiciosa a sua aplicação. Adotado no pleito de 1855, foi imediatamente substituído, na eleição seguinte, pelo círculo de 3 deputados.

Outro aspecto dos sistemas eleitorais é o número dos turnos de votação. A eleição pode ser feita de uma só vez, em um único turno. Pode ser realizada em diversos turnos. No Brasil, por exemplo, a eleição era em dois turnos, até 1881, quando se aplicou a Lei Saraiva. Os eleitores se reuniam e escolhiam os seus delegados, que iam, por sua vez, escolher os deputados. Era o sistema do voto indireto, em contraposição ao voto direto, que se aplica no Brasil desde 1881. O voto indireto ainda, hoje, se usa nos Estados Unidos, para a eleição do Presidente da República.

Quando da adoção, no Brasil, do voto direto, muito se apurou de seus resultados, na consolidação do regime democrático e na luta contra a fraude e a corrupção. A verdade, porém, é que os resultados só se mostraram excelentes na primeira aplicação da lei Saraiva. Nas eleições seguintes, os manipuladores e fraudadores de nossos pleitos descobriram a maneira de contornar os preceitos da lei e as Câmaras voltaram a ser unânimes, como antes da lei Saraiva.

Outro domínio a considerar é o do censo ou o da universalidade do sufrágio, no dispor as regras, para a composição do colégio eleitoral. Podem ser adotadas restrições de

idade, de instrução ou de condição econômica. O sufrágio universal não existe, pelo menos um sufrágio universal íntegral. Entre nós, por exemplo, não se exige que o eleitor comprove a posse de qualquer grau de instrução. Não se exige diploma de instrução secundária ou mesmo do curso primário. Mas o simples fato de se impor ao eleitor a assinatura de seu título, basta para que um numeroso eleitorado não tenha acesso ao direito de voto. Daí o debate para saber se o analfabeto deve votar ou não. As opiniões se dividem, apresentando, de um e outro lado, argumentos ponderáveis. Confesso, de minha parte, que não encontro objeções doutrinárias ao voto do analfabeto, pois admito, com Sierjes, que o voto é dado menos para traduzir uma opinião, do que para defender um interêsse que tanto existe no caso do letrado, como no caso do analfabeto. O que vem detendo a extensão do direito de voto ao analfabeto é a convicção de que não há meio, dentro dos atos eleitorais escritos de assegurar, pelo menos no Brasil, o voto do analfabeto, evitando que êle fôsse iludido ou ilaqueado na sua boa-fé pelos manobreiros eleitorais. Um voto dessa espécie acabaria valendo como uma carta de grego e poderia comprometer os próprios interêsses dos analfabetos.

Não é apenas o grau de instrução que pode condicionar a habilitação do eleitor. Também pode influir sua condição econômica, traduzida no que se convencionou chamar a prova de renda. Tôdas as nossas leis eleitorais exigiam prova de renda. A redução do censo constituiu objeto de permanente movimento de opinião, na França como na Inglaterra, no sentido da ampliação do sufrágio. Quanto ao Brasil, pode-se dizer que nossas primeiras leis eleitorais exigiam prova de renda. Assim é que a Constituição do Império dispunha, no art. 91, que eram excluídos de votar nas assembléias paroquiais os que não tivessem de renda líquida anual 100$000 por bens de raiz e das eleições de deputados e senadores os que não tivessem de renda líquida anual 200$000 por bens de renda, indústria, comércio ou emprêgo. Para se poder ser eleito deputado era preciso contar com uma renda líquida de 400$000. Essa exigência do censo se manteve até o final do período

republicano, já sob a forma de prova do exercício de indústria ou profissão ou de posse de renda que assegurasse a subsistência.

Muitas outras são as técnicas, que concorrem para a eficácia dos sistemas eleitorais. Não poderemos, numa aula única, descrever todos êsses processos, que asseguram a correção do alistamento, a liberdade de propaganda e de votação, a verdade da apuração. Não poderemos deixar de acentuar a importância da intervenção do Poder Judiciário nos atos eleitorais, desde o alistamento à apuração. Não podemos deixar de frisar que uma das melhores garantias para a liberdade do voto tem sido, por tôda a parte, o segrêdo do voto, por meio de sobrecartas não transparentes e não numeradas, depositadas numa urna, sob a proteção da cabine indevassável. A composição das mesas eleitorais e das juntas apuradoras, o sistema de recursos, constituem outros aspectos relevantes, abertos à controvérsia. Não menos importante é o capítulo das sanções, assim como o das providências destinadas ao contrôle das despesas eleitorais.

Entretanto, o domínio mais importante ainda não foi indicado: é o que se relaciona com os sistemas eleitorais, que visam facilitar ou assegurar a representação das minorias.

Um dos objetivos da eleição é formar uma maioria governamental. Sucedeu, porém, que a tendência foi para que essas maiorias se tornassem excessivas. Era a fase das Câmaras unânimes, que se assinalavam em tantos países, dentro da sucessão de fatos, de que tivemos tão larga experiência: o govêrno, que faz as eleições, elege a quem quer eleger. E essa predominância quase exclusiva das maiorias compromete o regime democrático, pois que exagera os poderes dos governantes e enfraquece as resistências da minoria. Na soma de poderes exercidos, acaba não se distinguindo muito do absolutismo.

Daí a reação para que se modifique a concepção de democracia, não como regime exclusivo das maiorias, mas antes como uma integração de peças políticas diferenciadas, dentro dos dois grandes grupos — maioria e minoria. Stuart Mill ensinava que a falsa democracia é só representação da maioria, a verdadeira é a representação de todos, inclusive das

minorias. A sua peculiar e verdadeira essência há de ser, destarte, um compromisso constante entre maioria e minoria. Essa a concepção da democracia, que se impõe pouco a pouco, para ser atualmente uma concepção incontestável. O professor Pinto Ferreira, nos "Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", define a democracia como "a forma constitucional do govêrno da maioria que, sôbre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica". O Dr. Temple, arcebispo de Canterburn, dizia que "o teste da democracia não é tanto o govêrno da maioria, quanto a possibilidade da existência legal das minorias". O regime em que não houver essa divisão de posição, não será realmente democracia. As Câmaras unânimes refletem a presença do totalitarismo.

Dentro dessa concepção do regime democrático, a técnica do direito público procura os sistemas eleitorais, que corrijam o inconveniente das assembléias unânimes. São assim usados vários processos, os semiproporcionais e os proporcionais.

Entre os sistemas semiproporcionais surgiram o voto limitado, o voto cumulativo, o voto gradual.

O voto limitado fôra proposto por Condorcet, em 1793. Consistia em atribuir a cada eleitor um número menor de votos que o número de representantes do colégio eleitoral. Num colégio de 4 deputados, por exemplo, o eleitor dispunha de 3 votos. Dêsse modo, se a minoria se concentrasse num candidato único, levaria vantagem sôbre a maioria que, para lhe tomar êsse lugar, teria que desviar um têrço de seu eleitorado para a eleição dêsse quarto deputado. Experimentamos, no Brasil, êsse sistema, numa lei de 1875, por isso mesmo denominada a "lei do têrço". Dispunha que cada eleitor depositasse na urna uma cédula, contendo tantos nomes de cidadãos elegíveis quantos correspondessem a *dois terços* dos eleitores que a paróquia deveria dar. Desde que a minoria contasse com um têrço do eleitorado, teria direito, num colégio de três deputados, a um dos lugares a preencher. Na prática, verificou-se que era fácil burlar essa intenção da lei. A lei de 1881 não manteve o sistema do voto incompleto ou limitado.

O sistema do voto cumulativo pode dar maior resultado, no garantir a representação das minorias. Consiste em facultar a acumulação num mesmo candidato, de todos os votos atribuídos a cada eleitor. Num distrito de 3 deputados, cada eleitor dispõe de 3 votos. Pode dar êsses votos a 3 ou a um só candidato. Êsse sistema foi sugerido em 1857 por James Garth Massall. Teve a seu favor a defesa ardente de Stuart Mill. Não mereceu louvores de nosso José de Alencar. Todavia, veio a prevalecer numa lei brasileira, a chamada lei Rosa e Silva, de 1904, mantendo-se até o fim da Primeira República. Associava o sistema do voto limitado à faculdade de acumulação. E mesmo assim não se conseguiu fortalecer suficientemente a minoria. Os que foram eleitos como representantes da minoria, em regra eram favorecidos com os "esguichos" dos partidos majoritários, o que vinha provar a insuficiência do sistema, para coibir os abusos eleitorais ou para restringir a fôrça dos partidos situacionistas. Dela dizia Maciel Pinheiro, num estudo de 1876, que era "mais um artifício que um sistema, e o Sr. Disraeli muito bem o denominou "combinação fantástica". Ressalta ainda a variação do voto, aqui múltiplo, ali repartido: o direito não tem a mesma e regular manifestação; o representante de uma opinião não sabe qual é a sua fôrça real, se ela exprime uma simples multiplicação de quantidade inferior, ou um número real de cidadãos votantes".

O sistema do voto plural regula o número de votos de cada eleitor pela extensão de sua capacidade civil, associada a outros requisitos. O analfabeto, por exemplo, teria um voto. O diploma de curso primário valeria outro voto, o do curso secundário outro e assim por diante. O homem casado teria mais um voto que o solteiro, dispondo de tantos votos quanto fôssem as pessoas que compusessem sua família. O proprietário teria também mais votos que o não proprietário. Como se vê, não é fácil de regular ou de fiscalizar, para impedir abusos e fraudes. Poderia servir também para acentuar, e não para corrigir, desigualdades sociais, se considerarmos que os próprios graus universitários não tradu-

zem mais, no comum dos casos, que uma diferença de condição econômica, ou um privilégio de classe.

O voto por pontos, ou o voto gradual, atribuía o valor de um inteiro ao primeiro nome de uma lista; os outros nomes iriam recebendo frações, 3/4, 1/2, e assim por diante. A soma total poderia melhorar a posição de candidatos, que não estivessem na frente da lista, na ordem das preferências pessoais. Foi o método que Hare propôs inicialmente e veio depois a abandonar, convencido de que se prestava a combinações partidárias nem sempre louváveis. Não protegia suficientemente as minorias e teria ainda o inconveniente de uma excessiva complexidade.

Os sistemas denominados voto único transferível e voto único não transferível são, no fundo, processos de quociente eleitoral e já podem ser considerados como processos de representação proporcional, embora ainda não houvessem recebido essa denominação.

Realmente, o sistema do voto único transferível, como o do voto contingente, baseiam-se na seguinte fórmula: desde que certo candidato atinja determinada votação, os votos excedentes são atribuídos a outro candidato que figure na sua lista ou seja indicado nas listas dos eleitores. Supõe-se que, dêsse modo, a maioria não conquistaria todos os pontos e que a minoria se concentrando em poucos candidatos poderia conquistar alguns mandatos ou alguns cargos eletivos. Tanto no caso do voto único, como no caso da lista de votos, ou do voto plural, as regras são as mesmas. De cada cédula não se apurava mais que um voto. No ato da apuração, os votos eram classificados segundo a ordem de preferência nas cédulas dos eleitores. Êsse processo se deve a Thomas Hare e mereceu os louvores de Stuart Mill. Bluntschli lhe foi favorável, assim como Naville. Na verdade, porém, antecipa os processos de representação proporcional, pois que aquêle número determinado, que leva a considerar eleito um candidato, é o quociente eleitoral.

Na lei brasileira de 1881 — a famosa lei Saraiva — a eleição para a Assembléia Geral (a Câmara dos Deputados) decidia-se por maioria. Não havendo os candidatos alcança-

do a maioria, procedia-se a uma segunda votação, entre os dois candidatos colocados à frente das votações. Colégio único e sistema majoritário. Mas para as Assembléias Provinciais, o voto único se associava a um sistema de quociente eleitoral. Seriam considerados eleitos os cidadãos que reunissem votação igual, pelo menos, ao *quociente eleitoral* calculado sôbre o número total dos eleitores que concorrem à eleição. Se algum ou alguns dos cidadãos não alcançassem aquela votação, proceder-se-ia, quanto aos lugares não preenchidos, a uma nova eleição, dentro das normas estabelecidas.

Essa nova eleição era o ponto fraco do sistema, pois que valia por uma incorporação dos restos aos partidos majoritários, que iriam ganhar a segunda votação, como haviam vencido a primeira. De qualquer modo, a regra do quociente já favorecia as minorias, pois que bastaria que um de seus candidatos atingisse o quociente, para que estivesse eleito. Não obstante, poucos anos depois da lei Saraiva, a eleição presidida pelo Partido Liberal já repetia a prática das Câmaras unânimes — para prova de que os métodos eleitorais, por melhores que sejam, não conseguem impedir os abusos das maiorias inescrupulosas, num país que ainda não sabe respeitar o direito de voto.

Como vimos, já estávamos no caminho da representação proporcional, embora ainda não se usasse a expressão. O desejo de garantir a representação das minorias levava as fórmulas cada vez mais aperfeiçoadas, no procurar resguardar e proteger as diversas correntes de opinião.

Atribui-se a Mirabeau a primeira manifestação a favor da representação proporcional. A verdade, como o demonstrou Esmeiro, era que a frase que êle usava se prestava também a outras interpretações. Mas a idéia da representação das minorias se repetia tão insistentemente, que não seria de admirar que fôssem aparecendo fórmulas, que visassem realizar àquela representação por meio de mais perfeita apuração da proporcionalidade dos votos.

Vimos que a fórmula de Thomas Hare já se baseava no quociente eleitoral. Mas o verdadeiro propugnador da

representação proporcional foi um discípulo de Saint-Simon e Fourier, Victor Considérant, numa carta célebre enviada, em 1846, ao Grande Conselho de Genebra, sob o título "De la sincérité du Gouvernement représentatif ou Exposition de l'election véridique". Em 1855, o ministro dinamarquês de finanças, o insigne matemático Andrae, fazia adotar em seu país o princípio da proporcionalidade, nas eleições da Câmara Alta. Os estudos de Thomas Hare são o "The machinery of Representation", de 1857, e "The election of representatives, parliamentary anda municipal", de 1859. Daí por diante não faltaram estudos e esforços, para a propaganda do novo sistema, na Suíça, nos Estados Unidos, em Londres e em outros países. Pouco a pouco se impuseram êsses sistemas, sendo de realçar, já no fim do século, a sua vitória na Bélgica, valorizada pelo estudo magistral de Barthélemy, "L'organization du suffrage et l'experience belge". Fundamentava-se em estudos de Hondt, os quais vinham de 1878, para prova de que não estamos diante de modas recentes, mas de estudos e observações elaborados durante largos decênios. A partir da guerra de 1914-1918, pode-se dizer que os processos de representação proporcional se generalizam, nas organizações políticas que vão surgindo. O mesmo fenômeno se observa nas Constituições mais recentes. Pode-se dizer que a representação proporcional se universalizou, embora persistam alguns redutos, como a Inglaterra ou os Estados Unidos, ancorados a sistemas eleitorais recomendados pela tradição, que pode ser uma fôrça mais poderosa, e eficaz, que os métodos elaborados pela técnica eleitoral.

Não há dúvida que a representação proporcional é o melhor sistema de representação das minorias. Consiste, aliás, na adoção de um quociente eleitoral. Divide-se o número de votantes pelo número de cargos a preencher: o resultado é o quociente eleitoral. Está eleito o candidato, que atinja êsse quociente. Associado êsse processo ao sistema das listas de candidatos de partidos, cada partido elege tantos candidatos quantas vêzes venha a cobrir o quociente eleitoral.

A dificuldade do processo está exatamente nessa questão da divisão da votação de cada partido pelo quociente elei-

toral, pois que se não pode conseguir, normalmente, divisões sem restos. E êsses restos passam a ter importância quando, somados, equivaler a vários mandatos. Como distribuir êsses mandatos remanescentes? De que modo? Sob que critério?

As respostas correspondem aos diversos sistemas de representação proporcional. O método Hare foi imaginado associado ao voto uninominal, resolvendo a questão dos restos por meio de um segundo turno, que favorecia as maiorias ou que poderia favorecer as maiorias, ou pela transferência dos votos, numa lista de preferências. Houve quem definisse por isso o sistema Hare como "um escrutínio uninominal no escrutínio de lista". O eleitor votar numa lista, mas seu voto só seria contado uma vez, em favor de um só candidato, que podia ser o primeiro votado ou os nomes subseqüentes, se o primeiro votado já houvesse alcançado o quociente eleitoral. O defeito mais sensível dêsse sistema está na questão das preferências. Um candidato votado em segundo lugar poderia ser prejudicado, se aparecesse, de preferência, nas listas computadas para a composição do quociente do primeiro nome da lista. Nas obras que publicou, nem sempre se manteve inalterável o critério da escolha. O que é fundamental, porém, é que êle visava principalmente o sistema dos colégios uninominais. Não se ajustava bem ao processo das listas concorrentes, baseadas numa formação partidária mais sólida. Daí o aparecimento de outros métodos, como o de Hondt ou o de Hagerbach. Sem falar no que poderíamos denominar o sistema Assis Brasil, destinado a incorporar os restos ao partido majoritário. Entendia o publicista brasileiro que a eleição não se destinava apenas a assegurar a representação das minorias, mas também a compor governos fortes, governos capazes de governar, pelo apoio de maiorias expressivas. Daí a fórmula que defendia: as minorias eram protegidas pelo quociente. Quem não atingisse o quociente, não deveria ter representantes. Contados, pois, os representantes que elegia por fôrça do quociente, os restos excedentes se incorporavam aos partidos majoritários. Defendeu essa orientação em seu livro "Democracia Representativa" e conseguiu que figurasse no Código de 1932, embora associada a uma contagem chamada de segundo turno — segundo turno de apuração e não

de votação. Em 1945 voltou a mesma norma à lei eleitoral, com que se escolheu a representação à Assembléia Constituinte. Nas duas vêzes, porém, os partidos políticos reagiram e conseguiram substituir o sistema Assis Brasil pelo sistema Hondt, que não chegou a ser aplicado em 1938, por fôrça do golpe de Estado de 10 de novembro, mas que veio a prevalecer no pleito de 1950, como nos imediatos.

O sistema suiço — o de Hagenbach — é chamado o sistema do "mais um". Em vez de se dividir a votação pelo número de cargos a preencher, acrescenta-se mais um algarismo a êsse número. É que assim, pelo aumento do divisor, reduzindo-se o quociente, reduzem-se também os restos, que passam, assim, a ter menos importância, no conjunto do pleito. O sistema Hondt — adotado no Brasil — é chamado o sistema das maiores médias, aplicando-se através de algumas operações aritméticas, que visam aperfeiçoar ou apurar melhor a proporcionalidade das votações. Começa-se pela verificação do quociente eleitoral, que é, como vimos, o resultado da divisão do número de votantes pelo número de cargos a preencher. Cada partido elege tantos representantes quantas vêzes consiga cobrir o quociente eleitoral. Para os restos que se verifiquem, procede-se a uma segunda apuração: divide-se o total de votos de cada partido pelo número de mandatos já obtidos por êle *mais um*. Se já recebeu oito mandatos, o divisor será nove. Faz-se a mesma operação com os demais partidos, acrescentando-se sempre um novo algarismo ao núme- deráveis. A crítica, que se lhe pode fazer, é quanto à sua invisões oferece as médias gerais dos partidos. As maiores médias conquistarão os mandatos remanescentes, o que é, sem dúvida, o meio de continuar a manter, em face dos restos, o princípio da proporcionalidade, a que se apoia todo o sistema.

Sob êsse aspecto, não há o que dizer da representação proporcional. É fora de dúvida que assegura a representação, não só das minorias, como de tôdas as correntes eletorais ponderáveis. A crítica, que se lhe pode fazer, é quanto à sua influência atomizante, isto é, desagregadora dos partidos ou das fôrças políticas. Mas êsse é um novo tema, que não cabe nos limites da exposição presente. Basta acentuar que não há

unanimidade entre os autores, como se poderá ver na publicação da Fundação Getúlio Vargas, intitulada "Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos". Ou na magnífica monografia da Fondation des Sciences Politiques — "L'influence des systemes electoraux sur la vie poltique", publicada sob a direção de Maurice Duverger. Ou no livro de La Reman and Lambert, "Votin in Democraties".

Por sinal que a questão dos sistemas eleitorais se presta, hoje, a uma série de estudos, que a consideram nas suas relações com a vida política e social dos povos, ou em face da diversificação dos interêsses econômicos. Devemos a André Siegfried, Goguel e outros a criação de um novo setor da sociologia — a sociologia eleitoral. O professor Orlando de Carvalho é um de nossos melhores pesquisadores, nesse novo domínio das ciências políticas.

Quais são as condições necessárias, para a garantia de eleições realmente livres? pergunta W. J. M. Mackenzie, em seu livro recente, "Free Elections". E responde que são as seguintes:

a) Um judiciário independente para interpretar a lei eleitoral;
b) Uma administração honesta, competente, não partidária, para processar (to run) as eleições;
c) Um sistema desenvolvido de partidos políticos, suficientemente bem organizados para apresentar seus programas, tradições e equipes de candidatos perante os eleitores, como alternativas a que pudesse dar a sua preferência;
d) Uma aceitação geral, pela comunidade política, de certas regras do jôgo, que limitem a luta pelo poder, com a convicção que se as regras não observadas, o próprio jôgo desaparecerá por entre as ruínas de todo o sistema.

Temos, no Brasil, algumas dessas condições, embora de maneira ainda imperfeita. A interpretação da lei eleitoral está confiada ao Poder Judiciário, embora nem sempre se mostre êste independente de influências políticas, sobretudo nos Estados. Não conseguimos, também, que os governos

se capacitem de seus deveres, na presidência dos pleitos, em que não poucas vêzes malbaratam e dilapidam recursos, que são da comunhão e não dos partidos políticos ou dos interêsses bastardos, a que êles procuram servir. Nossos partidos políticos não constituem ainda modelos de organização. Ao contrário, vivem menos de programas e de idéias, que de um personalismo subalterno e utilitário. Nem sempre as regras gerais são respeitadas, como seria de esperar, ou de desejar. Episódios, recentes, na reivindicação de uma maioria absoluta, que não constava das leis, ou da Constituição, valem como depoimentos, em face de países, como a Inglaterra ou os Estados Unidos, em que há exemplos de vitórias eleitorais sem o apoio da maioria eleitoral de todo o país, sem que por isso se conteste a legitimidade do triunfo.

De qualquer modo, nossas eleições são melhores, hoje, que há 40 ou 50 anos. Nas grandes cidades, a eleição é livre e regular, embora nem sempre a salvo do eleitorado fantasma ou das influências da corrupção e da demagogia. Não será pela fôrça dos sistemas eleitorais que havmos de chegar aos pleitos perfeitos. Embora não devamos menosprezar a influência das leis eleitorais, há que contar sempre com um condicionamento mais profundo ou mais extenso. A excelência das eleições está em função da educação do povo e, sobretudo, da condição econômica de suas classes mais humildes. Um pleito regular, digno, honesto, ainda está acima da educação política de grande parte de nossos homens políticos e fora do alcance de multidões proletárias, sem defesa perante policialismo implacável. Não se espere, porém, que as eleições livres venham por acaso, como um presente dos poderosos. Elas têm que ser conquistadas pelo espírito de luta e pela bravura cívica dos cidadãos, num trabalho de construção e de resistência, que possa preparar melhores tempos para o Brasil, pelo exercício de um direito de voto realmente livre e esclarecido.

O presente trabalho constitui a aula que o seu Autor pronunciou a 9 de julho de 1958, no "Instituto Brasileiro de Cidadania e Administração" (N. da R.).