

Eleições e sistemas eleitorais

NELSON DE SOUSA SAMPAIO

Professor da Universidade Federal da Bahia

1. Conceito

Não é possível dar uma definição simples e elegante de eleição, em virtude da diversidade de fins a que pode servir o processo eleitoral. Para abranger essa variedade, a definição terá de ser enumerativa. Assim, compreende-se por eleição o processo pelo qual todos ou parte dos membros de uma coletividade visem a qualquer dos seguintes objetivos: a) escolher os indivíduos que deverão ocupar os seus cargos, funções ou postos de direção ou de administração; b) destituir esses mesmos ocupantes; c) decidir sobre questões gerais ou simples, que possam, por via de regra, ser respondidas por "sim" ou "não".

a) A primeira acepção é a predominante e, por isso, a mais corrente ou universal, pois é encontrada em todos os grupos que realizam eleições. Os outros dois sentidos são secundários ou derivados, não sendo conhecidos em todas as sociedades que adotam o processo eleitoral. Cuida-se aqui, primordialmente, do primeiro significado, que é, também, o mais estreitamente ligado à etimologia da palavra, oriunda do latim *electio*, *electionis*, derivada, por sua vez, do verbo *eligere* que possui, entre suas principais significações, a de *escolher*.

A definição para esse primeiro sentido do termo está formulada do modo mais amplo a fim de abranger as eleições de todos os tipos de estruturas sociais, desde organizações internacionais, Estados, outras entidades públicas, sociedades ou associações privadas até grupos não institucionalizados. Não resta dúvida, porém, que as eleições mais importantes e que, conseqüentemente, revestem maior interesse teórico e prático são as do Estado e das suas divisões político-administrativas de base territorial (Estado-Membro de uma federação, província, condado, Município ou outra, a depender da respectiva organização estatal). Trataremos apenas delas. As de maior relevo e freqüência são as eleições para cargos políticos, ou seja, os de direção do Poder Executivo e os de membros do Poder Legislativo.

São menos comuns as eleições para titulares do Judiciário, e ainda mais raras as destinadas ao provimento de cargos administrativos, a exemplo das que encontramos em alguns Estados e municipalidades da União norte-americana. Observe-se que a eleição não é o único modo de investidura nos cargos de um Estado. Os outros modos são: a violência, o sorteio, a hereditariedade e a cooptação. Esta última — a escolha de novos titulares dos cargos por seus atuais ocupantes — não é, aliás, uma forma autônoma. Se o órgão é individual, a cooptação equivale a uma nomeação. Tratando-se de órgão colegiado, o preenchimento de suas vagas toma o aspecto de eleição pelos demais membros. De referência à judicatura e à administração, ainda se poderia aludir à forma histórica de investidura por compra, quando alguns desses cargos tinham mais o caráter de bens patrimoniais dos seus titulares do que de verdadeiros cargos **públicos**.

b) Nos primórdios do regime representativo, que se situam na Idade Média, os eleitos estavam vinculados estreitamente aos eleitores através de instruções, consignadas em cadernos, os **cahiers** que na França perduraram até a Revolução de 1789. Quando os Deputados mostravam-se infiéis a esse “mandato imperativo”, podiam ser revogados pelos eleitores. Depois de desaparecido o mandato imperativo, com a implantação do sistema representativo moderno, a revogação popular de mandatos reapareceu como instituto de governo semidireto, ou seja, aquele que procura aumentar a participação e o controle do povo sobre os governantes. A primeira forma dessa revogação é a destituição de todos os membros do Parlamento pelo eleitorado. Representa uma dissolução popular do Parlamento, sendo conhecida sob o termo alemão de **Abberufungsrecht**. Vemo-lo em alguns Cantões da Suíça, no *Leichtentsein*, e em Estados-Membros da Alemanha Federal, onde o instituto já era conhecido desde a República de Weimar.

A forma de eleição para destituir titulares individuais de cargos surgiu na América do Norte com o nome de **recall**, onde existe em diversos dos seus Estados e em grande número de governos locais. Usado mais frequentemente para revogar o mandato de legisladores estaduais, governadores, prefeitos e conselheiros municipais, o **recall**, em alguns Estados-Membros da União norte-americana, também pode ser manejado contra funcionários administrativos e até contra juizes. Na União Soviética e em várias “democracias populares”, ele é adotado contra membros dos corpos legislativos. No Brasil, o **recall** foi previsto na Constituição gaúcha de 1891 (art. 39) para Deputados estaduais, enquanto a Constituição de Goiás de 1891 (reformada em 1898) o admitiu para “conselheiros” municipais (art. 27).

c) A decisão, por via eleitoral, de determinadas questões legislativas ou, até administrativas (como em alguns Estados-Membros da América do Norte), realiza-se sob a forma de plebiscito e de **referendum**. Desde os plebiscitos de Napoleão I até os referendos populares dos nossos dias, tem-se ampliado a prática desses processos. No Brasil só tivemos um exemplo de eleição dessa ordem, de âmbito nacional, o chamado **referendum** de 6-1-1963, em que os eleitores foram convocados para decidir pela manutenção do sistema parlamentarista de governo ou pela volta ao sistema presidencial.

Aquela denominação foi aplicada propositadamente, para disfarçar a inconstitucionalidade do pronunciamento popular.

Segundo a Emenda Constitucional (a de nº 4 à Constituição de 1946) instituidora do parlamentarismo, uma lei complementar poderia dispor sobre a realização de "plebiscito" para aquele fim. Nessa hipótese, o "plebiscito" deveria realizar-se "nove meses antes do termo do atual período presidencial" (art. 25). Infringindo-se esse preceito quanto à época do "plebiscito", mudou-se também o seu nome. Mas, no plano estadual, muitos Estados já exigiam a votação das populações interessadas para a criação de novos Municípios. A medida tornou-se obrigatória para todos os Estados a partir da Constituição de 1967 (art. 14). A Lei Complementar nº 1, de 9-11-1967, reguladora do dispositivo constitucional, vacila, porém, na denominação do pronunciamento popular. Ora se refere a "consulta" — de acordo com a letra da Constituição —, ora a "plebiscito para consulta à população", ora, simplesmente a "plebiscito", e, por fim, a "consulta plebiscitária". Essa pluralidade terminológica pode gerar dúvidas quanto ao efeito jurídico da manifestação. Costumamos distinguir entre "consulta popular", plebiscito e **referendum**. A consulta é simplesmente auscultação da opinião pública, que não vincula juridicamente os órgãos representativos. O plebiscito é decisão popular que produz resultado jurídico por si mesmo. É instrumento, pois, do governo direto. O **referendum** aprova ou desaprova atos dos órgãos representativos. É, por conseguinte, processo do governo semidireto. Julgamos, contudo, que a imprecisão terminológica do legislador provém do uso genérico que se empresta, na linguagem corrente, à palavra "plebiscito" e seus derivados. Na realidade, trata-se de simples "consulta" popular, com a caracterização jurídica acima definida.

2. Histórico

Não é possível dizer quando surgiu a eleição. Até sociedades primitivas a conheceram. Como não tinham escrita, o voto era forçosamente oral, quase sempre sob a forma de aplausos, ou aclamação. A desaprovação manifestava-se, geralmente, por meio de murmurações. Os povos germânicos primitivos, por exemplo, possuíam uma monarquia eletiva. Embora o rei ou príncipe sáísse de determinadas estirpes, sua escolha era feita pela assembléia da tribo, composta dos homens válidos ou aptos para a guerra.

Quando a democracia se implantou nos Estados-Cidades da Grécia antiga — da qual Atenas foi o modelo —, as eleições ganharam em voga e importância. Se bem que a forma de investidura pelo sorteio predominasse, a eleição era empregada para o provimento dos cargos públicos que exigiam conhecimentos e maior responsabilidade. Como quase todas as magistraturas eram anuais e em grande número, pois existiam também nos Distritos ou subdivisões locais, as eleições eram freqüentes e numerosas. A República romana, não adotando o sorteio para prover as magistraturas, superou Atenas em matéria de eleições. A quase totalidade dos seus magistrados era eleita e a duração no cargo era também anual, com raras exceções, como a do censor, que se prolongava por cinco anos. A própria palavra

“candidato” vem dessa época. Embora os candidatos já usassem cartazes de propaganda eleitoral, o meio de melhor tornar-se conhecido era vestir a **toga candida** para chamar a atenção dos futuros eleitores que decidiriam de sua sorte nas assembléias populares ou **comitia**. “Candidato” era, originariamente, o homem que se vestia de branco. Assim trajado, o candidato perambulava pelas ruas de Roma. Ia e vinha de um lado para outro, ou seja, fazia a **ambitio** — donde vem o termo “ambição”, que é própria de todo candidato. Cessada a fase republicana, as eleições foram decaindo em número e importância até desaparecerem quando Roma, seguindo o exemplo do Oriente, se converteu numa monarquia absoluta, onde todo poder vinha da pessoa sagrada do Imperador.

As eleições entram em eclipse por toda a parte, refugiando-se no seio da Igreja, que, por força do celibato eclesiástico, teria de ser uma monarquia eletiva. Nos primeiros tempos, o Papa foi eleito pelo clero e povo de Roma, até que essa atribuição passou para o Colégio dos Cardeais. Na Idade Média, a outra cabeça da cristandade, a de ordem temporal, ou seja, o imperador do Sacro Império Romano, acabou investido, pelo menos **de jure**, por eleição realizada no restrito colégio dos príncipes eleitores. Nos Estados-Cidades que ressurgiram no Medievo, como os de Itália e da Liga Hanseática, também se processaram eleições para a escolha de seus magistrados, embora com soluções de continuidade. As mais importantes eleições foram feitas nas cidades que se desenvolveram dentro dos reinos medievais, quando os monarcas pediram que elas enviassem representantes para o Conselho real, que acabou transformando-se na matriz das Assembléias Legislativas modernas. Nos Conselhos régios medievais, que tomaram o nome de Parlamento na Inglaterra, Estados Gerais na França, e Cortes na Península Ibérica, somente tinham assento, de início, os membros do clero e da nobreza, os quais compareciam em pessoa. Com o florescimento das cidades e a convocação dos seus delegados, estes foram escolhidos por eleição. Posteriormente, com o crescimento também do clero e da nobreza, o processo eleitoral se generalizou para todos os estamentos. Aquelas assembléias eram convocadas sem regularidade, quando o monarca, a fim de cumprir o princípio feudal, tinha necessidade de que os representantes do reino consentissem em contribuições financeiras ou forças militares (**auxilium**), ou dessem a sua opinião sobre questões públicas importantes (**consilium**). À medida que os soberanos se fortaleciam e caminhavam para o absolutismo, começaram a deixar de convocar as representações das camadas do reino. Na Inglaterra, porém, o Parlamento se manteve sem solução de continuidade, desde suas origens medievais até hoje. Mas, nesse período, as eleições floresceram mais nas colônias britânicas da América do Norte do que na própria Metrópole.

A luta contra o absolutismo monárquico terminou implantando monarquias constitucionais na maior parte da Europa, dando novo surto às eleições para as Câmaras Legislativas. Pouco depois, desencadeou-se, com o exemplo da emancipação daquelas colônias inglesas, a primeira onda de descolonização do mundo moderno, que libertou quase todas as colônias ibéricas do Continente americano. Essas colônias, que só haviam conhecido eleições municipais, passaram a realizar pleitos eleitorais de âmbito na-

cional e regional. A partir da segunda metade do século passado, prospera o movimento a favor do sufrágio feminino, que se pode considerar universalmente vitorioso depois da II Guerra Mundial. Paralelamente, marchava a tendência para baixar a idade eleitoral, fixando-se, em muitos países, em 18 anos. Com o quase completo término da colonização, subsequente ao Segundo Conflito Mundial, o processo eleitoral praticamente se universalizou, adotado pelos regimes de governo livres como pelos não democráticos, pois as eleições, por si sós, não definem a natureza de um sistema político. Todos esses fatores, unidos ao explosivo crescimento populacional do mundo, resultaram, em nossa época, nos maiores contingentes eleitorais e nas mais concorridas eleições da história, com dezenas e até centenas de milhões de eleitores, como na China continental e na Índia.

3. Natureza jurídica da eleição

O exame deste problema cinge-se, aqui, ao primeiro sentido do termo eleição apresentado acima, isto é, ao de escolha de pessoas para exercer determinados cargos, de modo especial os do Estado. Desse ângulo, a eleição é sempre um processo de investidura. Mas a sua significação varia com os sistemas políticos. Podem-se distinguir as eleições, juridicamente, em três tipos, segundo os laços que estabelecem entre os eleitores e o eleito. A fim de obedecer a certa ordem histórica, conviria assim numerá-los: 1) a eleição como uma habilitação, de natureza contratual, para o desempenho de uma função ou cargo; 2) a eleição como habilitação incondicional; 3) a eleição como habilitação com certas reservas. Observe-se que essa distinção diz respeito sobretudo às eleições para as assembleias políticas, de modo especial as legislativas. Isso porque as eleições para os cargos executivos, inclusive nos governos diretos, conferem em geral uma habilitação plena para o exercício dos cargos e jamais assumem a feição de vínculo contratual. Quando muito, podem ser uma colação de competência com alguma reserva, nos ordenamentos jurídicos que adotam o **recall** de titulares de cargos executivos ou, até, o **referendum** para atos por eles praticados.

1) Nas eleições que criam uma habilitação de natureza contratual, o eleitor é um mandante ou comitente, e o eleito se torna seu mandatário ou comissário. Usando-se de rigor de expressão, nessa hipótese o eleito seria um genuíno "representante", dando origem ao verdadeiro "regime representativo". Mas, como se verá adiante, essa terminologia acabou consagrada, impropriamente, para os sistemas políticos que possuem a segunda espécie de eleições. Aquele vínculo contratual entre os eleitores e o eleito denomina-se **mandato imperativo**. Foi o que vigorou no **Antigo Regime**, tendo-se prolongado, na França, até a Revolução de 1789, enquanto na Inglaterra começou a se enfraquecer sob os Tudors e desapareceu no século XVII. Os eleitos pelas cidades e, depois, pelos nobres e pelos clérigos recebiam instruções dos seus eleitores e agiam como seus "representantes" junto ao rei. Os eleitores formavam entidades de natureza corporativa dentro do Estado e corriam a cargo deles as despesas da representação. Em

contrapartida, os eleitos deviam prestar contas ao seu eleitorado e indenizá-lo dos prejuízos causados, podendo o seu mandato ser revogado. A relação entre eleitorado e eleito apresentava, pois, as características do contrato de mandato do direito privado. Uma reminiscência disso se encontra, entre nós, na Constituição do Império, para a sua reforma. Seu art. 176 estatui que, admitida a necessidade da reforma, se expedirá lei, “na qual se ordenará aos eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura que, nas **procurações**, lhes confiram especial faculdade para a pretendida alteração ou reforma”. A palavra “procurações” é muito expressiva nesse contexto. Não era, todavia, um mandato imperativo completo, porquanto os eleitores não davam instruções sobre o conteúdo das modificações a serem feitas nos artigos da Constituição especificados na lei de convocação dos eleitores. A pregação do que se denomina “Estado de Partidos” ou “partidocracia” — o **Parteienstaat** dos alemães — conduzirá, se vitoriosa, a uma volta ao **mandato imperativo**, sob a forma de instruções das direções partidárias aos parlamentares, que lhes deveriam obediência, sob pena de perda do cargo. As “instruções” dos eleitores de outrora seriam substituídas pelos programas partidários e pelas deliberações das direções dos Partidos. Haveria aí uma espécie de duplo contrato de adesão ao programa partidário: por parte dos eleitores e por parte dos eleitos. Os eleitores, ao votarem, decidem qual o programa partidário a que os eleitos ficarão obrigatoriamente subordinados. É essa, aliás, a situação do Brasil desde a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, cujo art. 152, § 5º, comina a perda de “mandato”, decretada pela Justiça Eleitoral, para todo Congressista, Deputado estadual ou Vereador que se opuser, “por atitudes ou pelo voto” às “diretrizes, legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda foi eleito”. O dispositivo consagra uma espécie de “mandato imperativo”, que junte os eleitos às instruções dos respectivos Partidos. Implantou, pois, o **Parteienstaat**, embora de controvertida validade, porquanto aquele preceito entra em choque com outros da Constituição, segundo os quais “todo poder vem do povo e em seu nome é exercido” (art. 1º, § 1º), os Deputados são “representantes do povo” (art. 39) e os Senadores “representantes dos Estados” (art. 41). A não ser que se considere que o povo e o Estado-Membro têm uma dupla representação: uma na Câmara dos Deputados ou no Senado, e outra nos Partidos Políticos, sendo essa, paradoxalmente, a predominante para o fim de vincular os congressistas, por instruções, à Justiça Eleitoral poderá preferir aplicar os últimos preceitos citados, reconhecendo a invalidade da norma que pune a infidelidade partidária com a perda do “mandato”.

A Constituição de 1977 da União Soviética — mais explícita, no particular, do que a de 1936 — preceitua que, “em sua atividade, o Deputado se conforma aos interesses do Estado, leva em conta os da população de sua circunscrição eleitoral e se dedica a realizar o **mandato** dos seus eleitores” (art. 101). Seria um difícil “mandato imperativo” com voto secreto, se a “linha justa” do Partido único não o impedisse de errar nunca.

2) Na eleição como habilitação incondicional para o exercício de um cargo público, o eleito não se liga aos eleitores por nenhum vínculo jurídico. Quando muito mantém com o seu eleitorado — que, no voto

secreto, não poderá sequer saber, com certeza, qual seja — laços políticos ou morais a critério de sua consciência. A relação eleitor-eleito desaparece com o ato de votar.

O eleitorado age como um órgão do Estado que investe determinada pessoa em outro órgão do Estado para o exercício da competência reservada a este pela Constituição. É esse o significado da eleição no governo completamente indireto. A consagração mais solene desse sistema encontra-se na França da Revolução de 1789, cujos Estados Gerais, ao se proclamarem *Assembléia Constituinte*, cuidaram logo de libertar os seus componentes dos mandatos imperativos que receberam. Contudo, pelas condições históricas em que atuaram, sobretudo a idéia de que os eleitos deveriam ser os porta-vozes da nação, os constituintes revolucionários denominaram o novo sistema de “representativo”, sem atinarem para a evidente impropriedade do termo. Com efeito, os parlamentares não são “representantes” da nação nem psicológica nem juridicamente.

Sob o ponto de vista psicológico, a soberania nacional como sustentou ROUSSEAU, seria intransferível. De igual sorte, segundo o mesmo autor, a vontade nacional não se poderia transmitir para além do momento presente. “O soberano — escreveu — pode dizer: “Eu quero atualmente o que tal homem ou, pelo menos, o que ele diz querer”; mas não pode dizer: “o que esse homem quiser amanhã, eu ainda quererei” (*Du Contrat Social*, Liv. II, cap. I). Por outro lado, uma coletividade não organizada, chame-se “nação” ou “povo”, não tem vontade definida. Da mesma eleição, surgem eleitos com as mais diferentes idéias, sem que se possa dizer quais as que representam a nação. Todas as eleições livres criam correntes diversas e até antagônicas no seio da mesma assembleia. Somente os regimes despóticos possuem o segredo de constituir assembleias unânimes, afastando, de antemão, das competições eleitorais, os dissidentes. Juridicamente, é inconcebível uma representação sem responsabilidade em face do comitente e que não represente este perante outra pessoa ou órgão. Em contraposição ao mandato imperativo, cunhou-se a expressão “mandato livre”, em que é evidente a contradição no adjetivo, pois, por sua natureza, o “mandato” não pode ser livre. A idéia de que o eleito representa o povo é, pois, no dizer de KELSEN “uma ficção política” — política, ou de fundo ideológico, e não jurídica. Todavia, ficaram definitivamente consagradas expressões como “regime representativo”, “representantes do povo”, “Casa dos Representantes”, “mandato” político e equivalentes. Desse modo, não se pode lutar contra elas e aqui se empregará “governo representativo” no sentido corrente, ou seja, como sinônimo de “governo indireto”.

João Mangabeira, quando relator-geral do anteprojeto de Constituição, mandado elaborar, em 1933, pelo Governo, oferece-nos um exemplo da inutilidade da luta contra a palavra “mandato” de referência aos membros da Câmara e do Senado. Em seu lugar, usa, sempre, “cargo”, embora empregue o termo “representante”. A Constituinte preferiu o vocábulo próprio, mas já tradicional, “mandato”.

3) A eleição tem a natureza jurídica de colação de competência aos eleitos, com certas reservas, nos sistemas de governo semidiretos. Em vir-

tude desse sistema, os parlamentares podem ser destituídos antes do término normal da Legislatura pelo voto popular, que pode dissolver toda a assembléia (**Abberufungsrecht**) ou revogar "mandatos" isolados (**recall**). As deliberações da assembléia podem também ficar sujeitas à aprovação ou rejeição do eleitorado através do **referendum popular**. Mas nenhum desses institutos importam em retorno ao mandato imperativo, porquanto os parlamentares não recebem instruções do eleitorado. A revogação popular de mandatos e o **referendum** constituem atenuações do sistema representativo, no sentido de aumentar o controle do eleitorado sobre os legisladores e de ampliar-lhe a participação no processo legislativo. Se prosperarem, podem ressuscitar o governo direto sob forma mais complexa. Sociologicamente, porém, pode-se dizer que as tendências não marcham nesse sentido, apesar de haver crescido o número de Constituições que adotaram tais institutos. Por outro lado, nas sociedades livres, novas técnicas, como os avanços nos meios de comunicação e, sobretudo, as pesquisas de opinião pública, podem contribuir para maior aproximação entre as deliberações dos órgãos legislativos (e também executivos) e as preferências populares.

4. Natureza jurídica do voto

Do exposto, conclui-se que o voto tem, primordialmente, o caráter de uma função pública. Como componente do órgão eleitoral, o eleitor concorre para compor outros órgãos do Estado também criados pela Constituição. Em geral, porém, as Constituições têm deixado o exercício da função de votar a critério do eleitor, não estabelecendo sanções para os que se omitem. Nessa hipótese, as normas jurídicas sobre o voto pertenceriam à categoria das normas imperfeitas, o que redundaria em fazer do sufrágio simples dever cívico ou moral. Somente quando se torna obrigatório, o voto assumiria verdadeiro caráter de dever jurídico. Tal obrigatoriedade foi estabelecida por alguns países, menos pelos argumentos sobre a natureza do voto do que pelo fato da abstenção de muitos eleitores — fato prenhe de conseqüências políticas, inclusive no sentido de desvirtuar o sistema democrático. Nos pleitos eleitorais com alta percentagem de abstenção, a minoria do eleitorado poderia formar os órgãos dirigentes do Estado, ou seja, Governo e Parlamento.

Mas o voto tem também, em sua outra face, a natureza de direito, se encarado da perspectiva do cidadão que preencheu os requisitos legais para figurar na lista de eleitores e para dar o seu voto. Se for impedido de alistar-se ou de votar, poderá invocar a proteção judicial — prova irrecusável da natureza de direito subjetivo que tem o voto. Especifique-se que se trata de **direito político**, ou seja, somente reconhecido aos cidadãos do país que preencham os requisitos legais. Só excepcionalmente se encontra o sufrágio permitido a estrangeiros. A Constituição francesa de 1793 estendeu-o a "todo estrangeiro que for julgado pelo Corpo Legislativo de grande mérito para a humanidade" (art. 4º). Também a primeira Constituição da República Federada Soviética Russa (de 1918, revista em 1923). Estado-Membro da URSS, fez o mesmo em relação aos estrangeiros a que

concedia asilo, que eram “os perseguidos por sua atividade política ou suas convicções religiosas” (arts. 12 e 68).

Com maior razão é igualmente de natureza política a chamada capacidade eleitoral passiva ou o direito de receber votos. Aquelas duas Constituições também o conferiram aos estrangeiros nas condições referidas. Por isso, pode-se dizer que a França e a Rússia de então pretenderam dar aos estrangeiros revolucionários uma segunda pátria, pátria ideológica. Por força do preceito citado, o inglês Thomas Paine se elegeu membro da Convenção da Primeira República Francesa. Curioso exemplo ofereceram, em certo período da Idade Média, vários Estados-Cidades da Itália, que só elegiam para **podestà** — cargo mais administrativo e judicial do que político — um forasteiro, que devia ser uma autoridade neutra a fim de atenuar as terríveis lutas das facções internas.

5. Modalidades do voto

Tendo em vista a experiência histórica no domínio eleitoral e, em menor escala, certas propostas doutrinárias, encontram-se várias modalidades de voto, as quais podem ser classificadas segundo diferentes pontos de vista.

a) **Quanto à extensão**, distinguem-se o sufrágio restrito e o universal. O primeiro tem sido mais praticado na história, pois o sufrágio universal se inicia no século passado e somente atinge a sua expressão completa em nossa época. Diz-se restrito o sufrágio a que somente têm direito setores da sociedade que preenchem certas condições sociais, econômicas, intelectuais, raciais ou de credo. É claro que algumas dessas restrições ou todas podem coexistir num Estado. Pela extensão do direito de voto podem-se classificar as formas de governo. Se ele é estendido aos componentes do grupo, independentemente daqueles motivos de restrição, o governo é democrático. Se o voto é privilégio de determinadas camadas, o governo é aristocrático. Se vingarem os planos de uma estrita tecnocracia ou “meritocracia”, o voto — se for mantido — será apanágio de indivíduos com qualificação intelectual mais ou menos alta.

Na antigüidade greco-romana, o voto foi inicialmente aristocrático. Somente passaram a tomar parte nos comícios eleitorais todos os cidadãos adultos do sexo masculino quando os Estados de então evoluíram para as formas conhecidas de democracia, como as de Atenas e de Roma. Nesta última, isso se concretizou com a igualdade entre patrícios e plebeus. Mesmo então, não se poderia falar em sufrágio universal, se levada em conta a existência da escravidão. Nas cidades medievais, o voto foi predominantemente aristocrático. Quando, para se pertencer ao eleitorado, é mister satisfazer certos requisitos econômicos — propriedade, renda ou pagamento de algum imposto direto — a forma de restrição do sufrágio toma a denominação de **voto censitário**. A expressão é usada também em sentido amplo como equivalente a sufrágio restrito, falando-se por isso, além do censo econômico, em censo intelectual, quando, para se obter a qualificação de eleitor, é necessário ser aprovado em certas provas de conheci-

mento, como os *literary tests* de alguns Estados-Membros da Federação norte-americana. O sufrágio censitário de caráter econômico é interpretado, sob o ponto de vista sociológico, como uma transição entre um regime aristocrático e a plena democracia. Nos Estados que dividem a população segundo a fortuna para o fim de votação, o sufrágio censitário pode imperar, se aos pobres é conferido menor número de votos. Era o que se passava em Roma antiga com os comícios das centúrias (*comitia centuriata*), segundo a organização que se atribui a Sêrvio Túlio (depois modificada, mas sem alterar o caráter que interessa ao problema). A votação era calculada por centúrias e o número dessas era insignificante para os mais pobres, embora fossem mais numerosos na população. Os operários, músicos e não proprietários estavam reunidos em 5 centúrias no total de 193. Conseqüentemente, os votos dessas categorias econômicas a rigor não pesavam no cômputo eleitoral. A distribuição era a seguinte:

Classe	Fortuna	Nº de Centúrias
1ª	a partir de 100.000 asses	98
2ª	a partir de 75.000 asses	20
3ª	a partir de 50.000 asses	20
4ª	a partir de 25.000 asses	20
5ª	a partir de 10.000 asses	30
Fora de classe	—	5

Começava-se a colher os votos descendo da primeira classe para as seguintes, detendo-se quando se obtivesse a maioria absoluta de centúrias que decidissem o pleito. Desse modo, se a primeira classe (formada de 18 centúrias de cavaleiros e 80 outras centúrias) votasse coesa, não era preciso continuar a votação. Na época contemporânea, mesmo depois de vitório o movimento democrático, o sufrágio censitário, sob a forma de discriminação econômica, persistiu durante muito tempo. A França revolucionária, não obstante a exaltação da igualdade, inscreveu em sua primeira Constituição — a de 1791 — a distinção entre “cidadãos ativos” e “passivos”, somente atribuindo direitos políticos aos primeiros. Os eleitores de primeiro grau — a eleição era indireta — deviam fazer prova do pagamento de uma “contribuição direta equivalente pelo menos a três dias de trabalho” bem como de não se assalariado. O eleitor de segundo grau devia possuir condição econômica mais alta, que subia de acordo com a população do local de residência. A Inglaterra foi-se libertando do sufrágio censitário gradualmente. A reforma eleitoral de 1832 incluiu a classe média no eleitorado. Em 1867, chegou a vez dos trabalhadores urbanos, e, em 1884, a dos trabalhadores rurais.

Nos Estados Unidos, apesar da proclamação do princípio da igualdade humana, o censo econômico para as eleições continuou existindo nos Estados-Membros, apegados a tradições vindas desde a época colonial e que somente desapareceram em diferentes datas do século passado. Pensilvânia só o aboliu em 1933.

No Brasil, ele perdurou por todo o Império, tanto para os eleitores de primeiro grau, como os de segundo. A Carta Constitucional de 1824 manteve princípios que já estavam no Projeto de Constituição da Assembléia Constituinte. A única diferença estava na fixação do censo. A Lei Magna do Império determinou o valor da propriedade ou renda necessária para a qualificação do eleitor em moeda corrente, enquanto o Projeto da Constituinte o tabelou no equivalente a certo número de “alqueires de farinha de mandioca”. A fórmula poderia ser vantajosa contra as oscilações do poder aquisitivo da moeda, mas lhe mereceu, no batismo popular, o nome de “Constituição da mandioca”. Nossa primeira Constituição republicana (1891) manteve diminuto censo econômico ao excluir os mendigos do direito de voto — norma que somente desaparecerá a partir da Constituição de 1946. Singular exemplo de censo econômico inverso, ou seja, atingindo os abastados, encontrava-se nos primeiros tempos da Revolução russa, que negou o direito de sufrágio aos membros da burguesia e aos *kulaks*. Lembra, com outro sentido, a proibição dos nobres ou pares britânicos de votarem em eleição parlamentar.

O censo intelectual pode variar desde a exigência de que o eleitor demonstre alguns conhecimentos — como os **literary tests** já aludidos — até, como no Brasil, a de que não seja analfabeto (condição prevista em todas as nossas Constituições republicanas) e saiba exprimir-se na língua nacional. A restrição ao voto por motivo funcional teria como exemplo a exclusão, no Brasil, das praças de pré (inferiores a sargento). A qualificação religiosa para a franquia do voto pode ser ilustrada com a prática das colônias inglesas na América do Norte. “Deve-se observar que batistas **quakers**, católicos e judeus freqüentemente se viam despojados de direitos políticos, embora não em todas as treze colônias” (EDUARDO MCCHESNAY SAIT, **American Parties and Elections**, 1942, pág. 19).

No Brasil, desde o Império até o fim da Primeira República, os religiosos de vida claustral (sujeitos a “voto de obediência”) não podiam figurar no rol dos eleitores.

A privação do voto como forma de discriminação racial foi assunto de grande relevo nos Estados Unidos. Antes da Guerra Civil, quase todos os Estados-Membros não permitiam o voto dos negros, se bem que em muitos Estados do Norte fosse reduzidíssima a população de cor. Vitoriosos na Guerra Civil, os Estados do Norte e do Oeste, embora conservando suas leis discriminatórias, exigiram a franquia eleitoral para os pretos do Sul antes mesmo de aprovada a Emenda Constitucional nº 15 (ratificada em 1870), que veda à União e aos Estados negar ou restringir o direito de voto dos cidadãos americanos em razão da “cor, raça ou condição anterior de escravidão”. Mas os Estados sulistas burlavam essa norma por diversos meios, estabelecendo **literary tests** ou o pagamento do **poll tax** como requisito para o ato de votar. A Emenda Constitucional nº 24 (ratificada em 1964) reiterou em parte, por assim dizer, a Emenda nº 15, banindo a exigência da capitação (**poll tax**) ou outro tributo para participar das eleições

federais. Vai desaparecendo, pois, a discriminação contra os pretos nas eleições estadunidenses.

Exemplo mais radical da questão de raça no campo eleitoral foi a Alemanha nazista, que fez dos direitos políticos monopólio dos "arianos". Mas aí já teríamos mais do que o sufrágio censitário. Estariamos diante da ressurreição do regime de casta, cujo cimo seria ocupado pela "raça dos senhores" arianos.

Atualmente, a questão do voto da população de cor inflama-se nos países de minoria branca da África, como a União Sul-Africana e a Rodésia. Mesmo quando podem votar, os pretos desses países não gozam de igualdade eleitoral com os brancos, pois se inscrevem em alistamento separado e só podem eleger um pequeno número de parlamentares prefixado.

Quando nenhum desses empecilhos restringe o voto, impera o sufrágio universal. Seu conceito tem sofrido modificação no curso da história. Há menos de meio século, definia-se como universal o sufrágio que se estendia a toda a população adulta masculina. Hoje já é curiosidade histórica a torrente de argumentos contrária ao voto feminino, bem como o apostolado a seu favor, em que se distinguiram escritores de diversas correntes políticas apoiando as então caricaturadas sufragistas. Tendo-se transformado em regra o voto feminino, e em exceção (insignificante quanto ao número de países) a sua recusa, a noção de sufrágio universal adquiriu mais amplitude, para significar a franquia eleitoral ativa a toda a população adulta, sem distinção de sexo. Sobretudo nos países industrializados, o eleitorado feminino vai superando o masculino em consequência da maior duração média de vida das mulheres. Nos Estados Unidos, a cifra de eleitoras excede em vários milhões à dos eleitores. Como consideração sociológica, anote-se que o voto feminino tem-se revelado, até então, conservador, para decepção dos seus campeões no campo marxista. Como exemplos de eleições em que o voto feminino exerceu um papel decisivo, citam-se as da França de 1945, e a eleição presidencial dos Estados Unidos em 1952. Na primeira, as mulheres (que acabavam de conquistar o direito de voto) teriam impedido uma hegemonia do Partido Comunista. Nos Estados Unidos, a promessa do candidato presidencial Eisenhower de pôr termo à Guerra da Coreia teria atraído o voto das mulheres, noivas e filhas de combatentes, que ansiavam pela volta destes ao lar.

b) Quanto à obrigatoriedade, o voto diz-se **facultativo** ou **obrigatório**. No primeiro caso, o eleitor nada sofrerá se não participar do pleito. No segundo caso, ficará sujeito às sanções, como no caso do Brasil, onde o voto só se torna facultativo para os maiores de 70 anos (aos quais não se exige o alistamento).

c) Quanto à sua expressão, o voto é **público** ou **secreto**. O debate sobre a matéria é hoje histórico, dada a aceitação universal do voto secreto, que já não encontra defensores ilustres como no passado, entre eles MONTESQUIEU, COMTE, STUART MILL, BISMARCK. O voto público pode

assumir diversos modos: oral, por aclamação, por qualquer forma simbólica — como o levantar de mãos na **eclesia** ateniense ou na Assembléia Geral da ONU —, por escrito, em que não se resguarde o sigilo, ou por máquina de votar. Apesar de o voto secreto ter-se consagrado em época relativamente recente, Roma antiga o conheceu a partir do ano 119 a.C.

d) **Quanto ao valor**, temos o **voto igual** e o **voto plural**. Este último é variedade histórica, uma vez que desapareceu por ser julgado incompatível com a concepção democrática. Enquanto o voto simples ou igual se baseia no princípio “uma pessoa, um voto”, a outra espécie se verifica quando algumas categorias de eleitores dispõem de mais de um voto. O exemplo mais conhecido foi o da Bélgica que, ao abolir, em 1893, o voto censitário, temperou o sufrágio universal com o voto plural. Aos 25 anos, conquistava-se a capacidade eleitoral ativa. O indivíduo de 35 anos, casado ou viúvo, com filho tinha direito a mais um voto. Outro voto era conferido ao cidadão que atingia certo nível de fortuna. Os homens com diploma superior, os professores e os sacerdotes dispunham de mais dois votos. Todavia, em qualquer circunstância, ninguém podia reunir mais de três votos populares concorrendo, simultaneamente, para formar um órgão parlamentar. Distinguem o voto plural do voto múltiplo, que existiu na Inglaterra, onde, além do voto no Distrito de residência, o indivíduo podia votar nos Distritos onde exercesse atividade econômica ou possuísse propriedade. Se fossem diplomados podiam ainda votar para a representação das Universidades na Câmara dos Comuns. Em 1948 foi abolido o voto múltiplo, que não deixa de ser uma variante do voto plural, sob a capa de participação em mais de um Distrito eleitoral.

e) **Quanto à pessoa votada**, o voto é **direto** ou **indireto**. Se o corpo eleitoral vota em quem vai ocupar o cargo, em outras palavras, no candidato, o voto diz-se direto. Se em pessoas que figurarão como eleitores de segundo grau, o voto é indireto. A eleição indireta pode realizar-se em dois ou mais graus, conforme disponha o ordenamento eleitoral. Hoje, as eleições indiretas limitam-se, geralmente, a dois graus. É possível que o voto popular concorra, simultaneamente para formar um órgão parlamentar e um colégio eleitoral, quando o Parlamento reúne esta última função para determinados cargos. É o que se verifica na maioria das repúblicas parlamentaristas, cujos chefes de Estado são eleitos pelo Parlamento. Costuma-se, nesses casos, falar também de eleição indireta, embora a sua feição mais típica seja a da primeira definição, isto é, quando os eleitos pelo voto popular são apenas eleitores de segundo grau. Aceito, entretanto, o sentido amplo de eleição indireta, não se deve considerar que esta é da essência do sistema parlamentarista em relação ao chefe de Estado. Na Alemanha da Constituição de Weimar e na França atual o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo. Embora os exemplos sejam de chamados “regimes mistos” (parlamentaristas-presidencialistas), isto não invalida a argumentação teórica da compatibilidade entre parlamentarismo e eleição direta do supremo magistrado. E vice-versa, a eleição direta do Presidente da República não é da essência do presidencialismo, como demonstra o primeiro modelo desse sistema de governo. Os convencionais

de Filadélfia estabeleceram a eleição indireta do Presidente dos Estados Unidos por dois motivos:

1) por julgar um cargo de tal relevância que o seu titular deveria ser escolhido por pessoas esclarecidas e não pelo povo;

2) para emprestar participação destacada aos Estados, nessa eleição, por força da estrutura federativa.

O primeiro objetivo foi anulado na prática, pois os eleitores do segundo grau, os chamados "eleitores presidenciais", agem como se tivessem recebido um "mandato imperativo" do eleitorado popular, descarregando os votos no candidato do Partido sob cuja bandeira se elegeram. Por isso, ninguém espera pelo resultado **oficial** da eleição pelos "eleitores presidenciais" ao reunir-se nas Capitais dos Estados no mês de dezembro do ano da eleição. Feita a eleição, em começo de novembro, traduz-se o seu resultado em "votos eleitorais" correspondentes a cada Estado, e toda a nação já sabe qual o seu futuro Presidente.

No Brasil Império, as eleições para a Assembléia Geral e para as Assembléias Provinciais foram indiretas em dois graus até 1881, quando a chamada Lei Saraiva estabeleceu as eleições diretas. No Brasil republicano, até 1964, todas as Constituições previram eleições diretas para os Poderes Legislativo e Executivo da União, com a exceção puramente teórica — porque não passou do papel — da Constituição de 1937. Houve, porém, eleição indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República em 1891 e do Presidente em 1934, pelas Constituintes desses anos. Ademais, a Constituição de 1934 prescrevia a eleição indireta para Presidente quando a vaga ocorresse na segunda metade do período presidencial. O mesmo fazia a Constituição de 1946 quando, em igual época, se verificasse a vacância tanto da Presidência como da Vice-Presidência da República. Em 1964, o Ato Institucional nº 1 estabeleceu a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República pelo Congresso Nacional em "sessão pública e votação nominal". Esses dizeres foram repetidos pelo Ato Institucional nº 2. A Constituição de 1967 apenas acrescentou aos membros do Congresso Nacional os delegados das Assembléias Legislativas na composição do colégio eleitoral do Presidente e Vice-Presidente da República. As eleições de Governadores e Vice-Governadores dos Estados, que foram indiretas por força de disposições constitucionais transitórias, acabaram indiretas em caráter permanente, por força da Emenda Constitucional nº 8, de 1977. A mesma Emenda tornou indireta a eleição de um terço dos Senadores federais sempre que houver renovação de dois terços do Senado. A Emenda Constitucional nº 15 restabeleceu, a 19 de novembro de 1980, o sistema de voto direto nas eleições para Governador de Estado e para Senador da República.

f) Quanto ao número de pessoas em quem se vota, o voto é **uninominal** ou **plurinominal**, qualificativos que dispensam definição. O voto plurinomial ou em vários candidatos é também chamado **voto por lista**, por ser a forma mais prática de sua realização.

g) Quanto ao modo de contagem, o voto é individual ou grupal, conforme o resultado da eleição se conte por cabeças ou por grupos que votaram nesse ou naquele sentido. Naturalmente que o voto grupal implica a tomada prévia da votação por cabeça, dentro do grupo, a fim de saber o voto deste. Nos comícios romanos, o voto era grupal. O resultado obtinha-se contando-se quantas cúrias, centúrias ou tribos formaram a maioria, conforme se tratasse, respectivamente de *comitia curiata*, *centuriata* ou *tributa*.

Modernamente, o voto grupal tem sido empregado na representação profissional, mediante sindicatos ou associações de classe. O sufrágio familiar — advogado especialmente na França, como um dos meios de estímulo à natalidade — é, por vezes, citado como outro exemplo de voto grupal. Mas nenhuma das suas variedades preconizadas apresenta essa natureza. A proposta para que um pai de família dispusesse de tantos votos quantos filhos menores tivesse redundaria numa variante do voto plural. Se somente são admitidos a votar os chefes de família (Constituição portuguesa de 1933, nas eleições para as juntas de paróquia, art. 19), temos uma espécie de voto restrito que favorece os casados em detrimento dos solteiros.

h) Segundo o ato de votar, temos o voto por **comparecimento pessoal**, o **por correspondência** e o **por procuração**. Na primeira hipótese, o eleitor só poderá votar comparecendo à Seção em que está inscrito. É o sistema do Brasil, onde somente determinadas pessoas podem votar fora da sua Seção, tomando-se o voto em separado (Código Eleitoral de 1965, com as alterações até 1976, art. 145). Os outros dois modos de votar, o voto epistolar e o por procuração (mais raro), visam a atender pessoas ausentes, doentes ou impedidas de apresentar-se no dia da eleição, ou a tornar menos incômodo o ato de votar, como na Irlanda, cujo Senado é todo eleito por correspondência (Constituição de 1937, art. 18, n^o 5).

6. Sistemas eleitorais

Os sistemas eleitorais são os processos pelos quais se determinam quais os candidatos eleitos. São três: o majoritário, o proporcional e o misto. É óbvio que essa distinção somente se aplica para eleição de órgão colegiado, mais freqüentemente para as eleições parlamentares. O único Executivo colegiado que se aproximou da representação proporcional foi o Conselho de Governo do Uruguai, composto, segundo a Constituição de 1951 (já revogada), de 6 membros da maioria e 3 da minoria. Dizemos que “se aproximou”, porque não se tratava de verdadeira representação “proporcional”, mas apenas da minoria.

Sistema majoritário — É o mais antigo e mais simples, embora nem sempre o adjetivo “majoritário” se aplique literalmente. Para que isso se desse seria mister que a unidade política formasse uma única circunscrição e se votasse por lista, obtendo a lista mais votada todos os lugares na assembléia a ser eleita. É o que se verifica, aliás, na eleição dos eleitores do Presidente da República na América do Norte, onde o Partido vencedor

ganha todos os “votos eleitorais” que cabem ao Estado-Membro. A maneira corrente, porém, de pôr em execução o sistema majoritário é a eleição por Distritos, que podem eleger mais de um candidato — Distritos plurinominais — ou um candidato apenas — Distritos uninominais. A eleição majoritária também pode ser por maioria absoluta ou por maioria simples. Na primeira, geralmente há um segundo turno, quando nenhum candidato alcançou a maioria absoluta na primeira votação. O Distrito uninominal, com eleição por maioria relativa ou pluralidade de votos, é o mais encontrado, sendo seus exemplos mais velhos e mais conhecidos o da Grã-Bretanha e o dos Estados Unidos. Esse sistema pressupõe que os Distritos sejam equivalentes em eleitorado, mas jamais é possível uma igualdade matemática. A fim de aproximar-se desse ideal, as cadeiras devem ser redistribuídas periodicamente entre as circunscrições segundo as cifras do eleitorado, geralmente após cada censo. É a operação que os americanos denominam **reapportionment**. Por interesses partidários, os limites de um Distrito podem ser traçados caprichosamente de modo a garantir a vitória da facção no poder. Comparou-se a forma irregular que, por essa manobra, o Distrito, por vezes, apresentava, a figuras de lagartos ou salamandras. A palavra **salamander**, nos Estados Unidos, foi mudada para **gerrymander**, porque se atribuiu o início dessa prática, em 1812, ao Governador Elbridge Gerry, de Massachussets.

A representação proporcional surgiu de pregações iniciadas na primeira metade do século passado e que foram paulatinamente ganhando terreno. Pelos fins dessa centúria uns poucos países a converteram em direito positivo. Sua idéia fundamental é de que as Câmaras políticas devem representar com mais fidelidade as diferentes correntes de opinião, constituindo-se numa espécie de miniatura do eleitorado. A campanha a favor do novo sistema foi avolumando as fileiras dos seus entusiastas até mais ou menos a Segunda Guerra Mundial.

A primeira aproximação desse objetivo assumiu a forma tosca da **representação da minoria**. Efetuava-se por meio do chamado **voto cumulativo**. Num sufrágio por lista, o eleitor dispunha de certo número de votos e podia descarregá-los todos num só candidato. Uma minoria bem disciplinada poderia, assim, eleger maior ou menor contingente dos seus favoritos. O defeito do sistema era o de reservar uma cifra predeterminada para a minoria, que podia estar aquém ou além de sua força real. Daí a insistência numa verdadeira proporcionalidade e as diferentes fórmulas matemáticas para efetivá-la. A proporção entre a soma de sufrágio de um Partido ou grupo — quando há permissão de chapas avulsas — e o total de votos apurados deve ser igual à proporção entre as cadeiras a ele atribuídas e o total de cadeiras da assembléia. Para fazer essa matemática eleitoral, as fórmulas são várias, sendo as mais conhecidas a de HONDT e a do quociente eleitoral. A última é a adotada entre nós, distribuindo-se as cadeiras entre os Partidos conforme o quociente da divisão dos votos válidos (incluindo os em branco) pelo número de cadeiras da assembléia política. Dividindo-se a votação de cada Partido por esse quociente, obtém-se o número de lugares que conquistou. As cadeiras restantes — isto é, as

que não foram preenchidas pela aplicação do quociente eleitoral — são objeto de nova distribuição entre os Partidos detentores da maior média. Os eleitos são os mais votados, na ordem decrescente, até perfazer a soma de cadeiras de cada legenda. O eleitor brasileiro que não vota em branco emite dois votos: um, no Partido, necessariamente; o outro, se desejar, no candidato de sua preferência. Este último voto — também chamado de cabeça de chapa — determina a posição de cada candidato no resultado do prélio eleitoral. Para assenhorear-se dessa simples aritmética basta ler os arts. 106 a 110 do Código Eleitoral.

O avanço da representação proporcional não se faz sem uma acesa polêmica com os partidários do sistema majoritário. No fundo, trata-se de dois métodos de natureza diferente. O majoritário elege pessoas e a representação proporcional elege correntes de opinião, que, de regra, é encarnada por um Partido. Votando-se numa opinião, é lógico que se deseje vê-la sustentada. Disso resulta uma tendência a ligar o eleito mais estritamente com um Partido. Com o crescimento da força e disciplina das agremiações partidárias, pretende-se que os eleitos se submetam a instruções equivalentes a uma nova feição do mandato imperativo. Chegar-se-ia, mediante chapas eleitorais “bloqueadas” feitas pelos Partidos, com a ordem dos candidatos inalterável pelos eleitores, a votar-se mais no Partido, como ente coletivo, do que em pessoas. Desse modo, haveria uma desfiguração da teoria clássica do sistema representativo, baseado no chamado “mandato livre”. ESMEIN e CARRÉ DE MALBERG perceberam claramente o fenômeno, denominando essa mutação eleitoral de sistema “semi-representativo”. Caminhar-se-ia, por essa senda, em direção ao já mencionado **Parteienstaat**.

É interminável, entretanto, a discussão sobre as vantagens de cada sistema. A cada mérito apresentado pode-se contrapor uma correspondente desvantagem. Nos ataques contra o sistema majoritário, as alegações principais resumem-se às seguintes:

a) concorre para diminuir o nível intelectual da representação, por meio da mentalidade paroquial dos eleitos, que enxergariam apenas os interesses do seu Distrito;

b) contribui para aumentar a corrupção dos pleitos, uma vez que esses se travam em pequenos círculos;

c) dificulta a representação das minorias, porquanto os votos por elas obtidos em cada Distrito — por mais vultosos que sejam no cômputo geral do Estado — nada pesariam;

d) em virtude da desigualdade do eleitorado dos Distritos e da diferente distribuição de votos, pode acontecer que o Partido mais sufragado obtenha menor número de cadeiras. Nesse caso, governaria, de fato, a minoria, e o sistema majoritário, contraditoriamente, se converteria em sistema minoritário;

e) minorias podem coligar-se nos Distritos e vencer os candidatos mais fortes isoladamente. Se isso se realizar em muitos Distritos, novamente pequenas agremiações podem dominar uma assembléia política, com nova autonegação do princípio majoritário.

A contra-argumentação a essas objeções insiste em que muitas delas não são convincentes ou que se equilibram com inconveniências equivalentes da representação proporcional:

a) O argumento do menor nível dos eleitos por votação distrital é respondido com o fato de que isso nem sempre é exato. O Parlamento inglês é dos mais prestigiados do mundo, podendo apresentar uma galeria de estadistas famosos. Também não se pode dizer que a Casa dos Representantes dos Estados Unidos tenha sido uma assembléia de mediocridades. O sistema majoritário não impediu que essas duas nações se tornassem as duas maiores potências econômicas e militares do mundo, a Inglaterra até a Primeira Guerra Mundial, e os Estados Unidos a partir de então. Naturalmente que o sistema eleitoral majoritário não foi a causa disso. Na verdade, a qualidade das assembléias políticas de um povo depende menos de estilos eleitorais do que de fatores mais genéricos, tais como condições educacionais e econômicas. Por outro lado, o sistema de voto distrital torna mais consciente o exercício do voto pelo maior conhecimento que o eleitor tem acerca do candidato. Acrescente-se que, mesmo na representação proporcional, os candidatos procuram ponto de apoio mais forte em determinadas áreas, que consideram seus redutos eleitorais. Em suma, nesse particular, não existe tanta distância, de fato, entre um sistema e outro.

b) A maior contribuição do sistema majoritário para a corrupção eleitoral também não está demonstrada como regra. Novamente estamos diante de problema de natureza mais ampla, que é a formação cultural do povo — no sentido amplo do adjetivo “cultural”. No Brasil, temos a representação proporcional desde o Código Eleitoral de 1932. Os pleitos são menos fraudulentos do que os anteriores a 1930. Mas não são menos corruptos. Pelo contrário, a força do dinheiro cresceu até escandalosamente, por uma série de motivos político-econômicos.

c) O sistema majoritário pode, realmente, em certas circunstâncias, praticar a injustiça de conferir mais cadeiras parlamentares a um Partido que obteve menor soma de votos do que outro no total do país, mas venceu em maior número de Distritos. Fatos dessa ordem já aconteceram na Inglaterra em eleições para a Câmara dos Comuns. Sem dúvida, essa é a crítica mais impressionante contra o sistema majoritário. Mas a representação proporcional vê-se atingida no mesmo terreno da matemática eleitoral, sobretudo aos olhos dos leigos. Como o rol dos eleitos depende dos sufrágios obtidos pelos Partidos, freqüentemente acontece que um candidato seja vitorioso com votação insignificante, enquanto outro, pertencente a Partido diverso, foi derrotado com um total de votos que é um múltiplo n vezes do primeiro. O povo dificilmente compreende essa aritmética, e muitas vezes com ela não se conforma.

d) A coligação de pequenos Partidos tanto pode verificar-se no sistema majoritário como no proporcional. No Brasil, está hoje proibida (Código Eleitoral, art. 105), mas o mesmo não acontece em outras legislações. Depois da eleição, a disparidade pode apresentar-se dentro do Parlamento, quando se verifica uma divisão quase igual entre governo e oposição, sem que nenhum detenha a maioria. Em tal situação, um pequeno Partido pode funcionar como fiel da balança, cobrando caro o seu apoio a um ou a outro lado. Gozará, pois, de uma força política superior à sua força numérica. Desse modo, o sistema da proporcionalidade se converte no da desproporção.

Todavia, a observação que mais contribuiu para arrefecer o entusiasmo a favor da representação proporcional foi o enfraquecimento das assembleias pelo grande número de Partidos muitas vezes sem que nenhum deles reúna uma maioria. Se é controvertida a tese de que a representação proporcional favorece a fragmentação partidária, parece, entretanto, exato que ela a consolida onde esse fenômeno existe. Por outras palavras, a representação proporcional pelo menos não ajuda a combater a multiplicação das legendas partidárias. Diante disso, os mais radicais apelam para uma volta ao sistema majoritário. Os mais moderados, sem abandonar a proporcionalidade, procuram atenuá-la mediante vários processos. Um deles consiste em negar representação aos Partidos que não alcançaram certo percentual do total de votos apurados. Outros reformadores acenam com o sistema eleitoral misto.

O sistema misto nasceu, pois, de um maior ou menor desencanto com a representação proporcional. Sua aplicação exata seria o preenchimento de certo número de lugares de uma assembleia — a metade, por exemplo — pelo sistema majoritário, e os lugares restantes pelo sistema proporcional. Na realidade, porém, o sistema misto tem consistido numa atenuação do sistema proporcional, concedendo mais vantagem ao Partido ou coalizão mais forte. O método de atribuir ao Partido mais votado as cadeiras não conquistadas pela aplicação do quociente eleitoral pode ser tido como uma forma do sistema misto. Foi o adotado, entre nós, no Código Eleitoral de 1945. Abandonou-se porque a Constituição de 1946 assegurava “a representação proporcional”. Por conseguinte, a proporcionalidade devia ser aplicada integralmente. Outro exemplo de sistema misto consistiria em conceder um prêmio à aliança de legendas (o *apparentement* dos franceses) que conquistasse a maioria absoluta dos votos. Poderia consistir em duas modalidades. As agremiações partidárias coligadas obteriam dois terços dos lugares, fazendo-se entre elas o cálculo da proporcionalidade que também se aplicaria para os outros Partidos quanto ao terço restante. Na segunda modalidade, a coligação majoritária obteria o total das cadeiras parlamentares, fazendo-se a distribuição proporcional entre os grupos associados.

O sistema misto mais conhecido hoje é o da Alemanha Ocidental, onde metade da Câmara dos Deputados deve ser eleita em Distritos uninominais, e a outra metade em chapas estaduais. Cada eleitor dispõe, pois, de dois votos: um para o candidato distrital e outro para a lista estadual (ou do

Land) à Câmara Federal (**Bundestag**). Os mais votados em cada Distrito são, de logo, considerados eleitos. Com as listas estaduais, faz-se o cálculo proporcional que determina o número de lugares para cada Partido. Desse número, são deduzidos os Deputados mais votados distritalmente. Mas se a cifra desses ultrapassar os postos a que o Partido teria direito — segundo o cálculo proporcional puro — eles serão mantidos. Conseqüentemente, o número de Deputados será elevado pela diferença correspondente (Lei Eleitoral de 1956, com as emendas até 1964). No Brasil, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, abandonou o princípio da proporcionalidade integral, tornando possível a adoção do sistema misto. O seu art. 148 estatui que “os Partidos Políticos terão representação proporcional, **total ou parcial**, na forma que a lei estabelecer”.

7. Operações eleitorais

Toda eleição implica uma série de atos e de órgãos para executá-la. Suas principais operações compreendem: alistamento, divisão das circunscrições em zonas eleitorais, escolha e registro de candidatos, organização das mesas receptoras de votos, votação, apuração, proclamação dos eleitos, diplomação, reconhecimento de poderes (este último já desaparecido no Brasil). Tais atos estão a cargo de órgãos administrativos em sua totalidade, ou em parte, ficando os restantes na competência de órgãos judiciais, a depender do ordenamento jurídico. No Brasil, excetuada a escolha de candidatos, todos aqueles atos são da competência da Justiça Eleitoral, que é especializada a partir da segunda instância (um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal; e o Tribunal Superior Eleitoral na sede da União). As normas jurídicas que regulam esse domínio formam o direito eleitoral processual.

Somente os métodos de escolha dos candidatos necessitam algumas palavras. São em número de três. Segundo a ordem histórica do seu aparecimento, podem ser assim enumerados: o da cúpula partidária, o das convenções e o das eleições primárias. Pelo primeiro método, os candidatos são designados pelos líderes ou pela igreja do Partido. Nas convenções, os delegados do Partido elegem os seus preferidos. É o processo vigorante na legislação brasileira. As eleições primárias existem nos Estados Unidos, embora a convenção não tenha desaparecido para a escolha dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República. Nas eleições primárias a escolha dos candidatos é feita pelos afiliados do Partido e não apenas pelo seu estado-maior. A modalidade mais difundida é a das “primárias fechadas”, nas quais só participam os que comprovam sua filiação partidária. Nas “primárias abertas” não há necessidade dessa comprovação. Cada votante recebe os boletins de Partidos e usa (ou deve usar) apenas o de um Partido. É menos usada justamente porque indivíduos estranhos ou até adversários do Partido podem influir na sua vida interna a fim de afastar os candidatos considerados mais temíveis para a facção competidora. Na América, existem ainda as primárias apartidistas, geralmente (mas não exclusivamente) para a indicação de candidatos para cargos de juiz ou administrativos.