

Sistemas eleitorais

Prof. Dr. H. C. HERMANN M. GÖRGEN
Presidente da Sociedade Teuto-Brasileira
(Bonn — Alemanha)

Eleger e votar pressupõe, pelo menos, duas possibilidades: a da opção e a do sufrágio.

A filosofia fundamental da democracia é, portanto, obedecida e cumprida se existem, pelos menos, dois Partidos, representando alternativas políticas reais. As eleições referem-se, por conseguinte, a uma lista pública, na qual se confrontam pessoas e Partidos, idéias ou ideologias. O trabalho dos Partidos seria a organização de uma lista de personalidades entre as quais o eleitor elegeria o candidato de sua preferência.

A maioria é a mais antiga e mais simples forma da eleição. Já na Europa do século V a.C., o princípio decisório da maioria era conhecido. A unanimidade foi substituída pela maioria a partir dos séculos XV e XVI, sob a influência do Direito Canônico Católico e a Escolástica. O debate em torno dos sistemas eleitorais tornou-se, desde o princípio do século XX, ponto central da política científica, porque o sistema eleitoral é um dos mecanismos importantes para o bom funcionamento da democracia. O problema é o seguinte: como atender, com justiça completa, à vontade política de milhões de eleitores, que votarão em pessoas que deverão compor uma representação política, competindo a cada uma delas, em contrapartida, contribuir para a realização de um programa político — o seu programa político.

O pequeno número de Deputados e Senadores eleitos deveria, segundo as regras democráticas, refletir a vontade política de cada eleitor, e da maneira mais precisa possível.

Eis a exigência básica do ideal da democracia. Os eleitos, por sua vez, têm por obrigação representar os interesses dos eleitores no Parlamento e na vida pública, assim como converter esses interesses em decisões políticas práticas.

O sistema eleitoral é, portanto, um conjunto de normas que organiza o complexo processo da formação da vontade política nacional a partir da formulação desta vontade até a sua realização por um governo legalmente eleito.

Os dois sistemas eleitorais, de eleições proporcionais (representação proporcional) e eleições majoritárias (escrutínio majoritário) são sistemas democráticos consagrados. São, no entanto, dois princípios decisórios diferentes em si, com conseqüências profundas na estrutura da democracia parlamentar e no modo de funcionamento do sistema democrático.

Trata-se, todavia, nos dois sistemas, somente de técnicos de organização democrática, de fórmulas políticas de caráter instrumental.

Os dois sistemas apresentam-se com argumentos teóricos valiosos: pretendem realizar a democracia representativa, na qual o povo exerce o poder político não diretamente, mas por "representantes" atuantes, transformando a vontade política em realidade política.

Não há, no entanto, duas eleições nem, tampouco, duas democracias iguais no mundo inteiro, em suas conseqüências, em todos os pormenores de suas estruturas e dos seus regulamentos.

Os sistemas eleitorais, em sua forma concreta, dependem, em todos os países, do contexto histórico, da situação geopolítica de um povo, do desenvolvimento histórico de suas instituições políticas, da tradição política em geral, da mentalidade popular, da situação sócio-econômica do país, do grau de maturidade intelectual e política das lideranças e do povo; da interdependência real entre os poderes econômicos, sociais, políticos e culturais, dos interesses dos Partidos ou grupos políticos.

Diante dessa avalanche de pressupostos, temos a advertir que, assim mesmo, existe uma teoria dos sistemas eleitorais, objeto da presente investigação.

O sistema majoritário baseia-se no princípio decisório único da maioria. A maioria visa, em primeiro lugar, a formação de um governo estável pela eleição direta de candidatos. Eleito é aquele que obtiver mais votos do que a soma de todos os outros: é o sistema de maioria *absoluta*. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta, segue uma eleição eliminatória entre os dois candidatos mais votados.

Número maior de votos do que os conseguidos por qualquer outro candidato registrado, isto é, a maioria simples do total de votos válidos, é exigido no sistema majoritário *relativo*.

Vamos investigar os argumentos dos adeptos do sistema majoritário para a eleição de um órgão legislativo:

1) A eleição majoritária proporciona ao eleitor maior influência direta pela escolha de personalidades que lhe são conhecidas participando ele, por esse sistema, de maneira mais imediata, da responsabilidade política, enquanto o sistema proporcional, como dizem os defensores da eleição majoritária, degrada o eleitor considerando-o simples fornecedor de votos, em alemão um simples "Stimmvieh".

2) Além de personalizar, o sistema majoritário tem a vantagem de regionalizar a luta eleitoral permitindo, portanto, a consideração intensiva dos interesses do Distrito eleitoral por parte do candidato e dos eleitores.

3) O sistema majoritário cria situações certas, claras, inequívocas no Legislativo porque leva ao sistema bipartidário ou de poucos Partidos e, portanto, à maioria bem definida. Os Partidos dentro desse sistema são forçados a constituírem-se em Partidos de massa, Partidos populares, sempre com vista a um número suficiente de votos para obter a maioria nas próximas eleições e, com isso, chegar ao poder.

4) O sistema majoritário permite um governo forte e, geralmente apenas de um Partido, não havendo, portanto, necessidade de governos de coligações e, tampouco, a necessidade de negociar idéias e planos governamentais com outros parceiros, com outros Partidos, negociações que levam sempre a compromissos políticos que enfraquecem e até desvirtuam a imagem do Partido e dos seus programas. O Partido majoritário não precisa mendigar o apoio de outros Partidos nem regatear suas decisões políticas.

5) Um governo resultante do sistema majoritário permite responsabilidades precisas, tanto no governo como na oposição, impedindo, em casos de crise, que os parceiros da coligação se responsabilizem mutuamente pelo sucesso ou fracasso do governo, o que sempre prejudica a idéia e o conceito da democracia.

6) Em caso de morte de um membro do Legislativo, no sistema majoritário, há necessidade de nova eleição nesse Distrito eleitoral, o que permite um teste relativo ao ambiente e à opinião geral do eleitorado nacional na ocasião.

7) O sistema majoritário distrital evita a tendência à oligarquia de Partidos e dificulta a formação de Partidos radicais que não conseguem êxito eleitoral, desestimulando-os e eliminando-os já na área pré-política.

8) De sistemas majoritários resulta uma oposição de um ou de poucos Partidos que, pela regra do jogo, poderão tornar-se, amanhã,

governo, com poderes de realizar, sem restrições e concessões, o seu programa. A oposição goza, nesse sistema, da mesma nítida definição dos seus planos e projetos, como o governo majoritário, a quem cabe o controle parlamentar.

9) A vida parlamentar e política em geral torna-se, pelo sistema majoritário, mais transparente, mais "limpa", no sentido moral da palavra, proporcionando menores ocasiões para corrupções, traições e escândalos.

Conclusão dos defensores da eleição majoritária: o sistema atende melhor do que o proporcional às exigências institucionais de uma democracia parlamentar.

Examinemos, agora, os argumentos a favor do sistema proporcional.

A história do debate em torno dos sistemas eleitorais na Alemanha, em 1949, ano da fundação da República Federal da Alemanha, revela um quadro diferente daquele apresentado pela teoria: revela os verdadeiros motivos do pró e contra dos Partidos no caso dos sistemas majoritários. Naquele ano, os dois Partidos democrata-cristãos — a União Cristã Democrata e a União Cristã Social — quase por unanimidade defenderam a adoção do sistema majoritário relativo, segundo o modelo majoritário britânico. Havia, também, um pequeno Partido. O "Partido Alemão", que se pronunciou, para surpresa de todos, a favor da eleição por maioria absoluta, que em tese não beneficia Partido pequeno.

Será que os argumentos da teoria política tinham convencido o pequeno Partido em sua luta pelo sistema majoritário? Nada disso; o Partido pronunciou-se a favor da eleição por maioria absoluta simplesmente porque dispunha, no seu reduto, o Estado da Baixa Saxônia, de uma enorme reserva partidária, o que lhe garantia a entrada no Parlamento com vários Deputados pelo sistema majoritário. Mas, naquele ano, o Partido Social-Democrata colocou-se ao lado do sistema proporcional que, graças a essa decisão, venceu.

Vamos ver outro exemplo onde a teoria entra em cena, mas, no final das contas, o interesse partidário, e não a teoria, determinou a aprovação de um novo sistema eleitoral. Isso aconteceu em 1962. Os Partidos democrata-cristãos propuseram aos social-democratas a adoção do sistema distrital majoritário ao abrigo do seguinte argumento: o terceiro Partido, o Partido Liberal-Democrata, se havia tornado o fiel de balança.

Apesar de, às vezes, ter ultrapassado por apenas pouco os 5% de votos previstos em lei para entrar no Parlamento, o Partido Liberal-Democrata, aproveitando-se de sua força, aumentou as suas exigências aos futuros Partidos parceiros de uma possível coligação aproveitando, de maneira rígida, a sua posição de fiel de balança na formação do governo respectivo.

Num determinado Estado da Alemanha, os liberais haviam conseguido 5,5% de votos e dizia-se, nos jornais, que eles teriam exigido de seu parceiro de coligação um número desproporcional de ministérios na formação do novo governo.

Para evitar-se a “extorsão” no campo político, os dois grandes Partidos, em 1962, resolveram acabar com o sistema vigente: o misto-proporcional. Na mensagem do governo da grande coligação, dos dois grandes Partidos, em 3 de dezembro de 1966, foi justificada a manutenção do sistema eleitoral “proporcional-personificado” somente até o fim daquele período legislativo. Quer dizer, os dois Partidos no poder, de tamanho quase igual, procuraram acabar com a possibilidade de formar-se uma grande coligação entre eles, no interesse da democracia, porque, por exemplo, durante o governo da grande coligação, praticamente não havia oposição. O pequeno Partido Liberal-Democrata — o terceiro no Bundestag — não se viu em condições de representar uma oposição eficiente contra um governo dos dois grandes Partidos.

Foi justamente naqueles anos que apareceu no cenário político a oposição externa parlamentar que tantos prejuízos causaria à Alemanha.

O sistema eleitoral facilitou o surgimento da oposição extraparlamentar que atendeu, em parte, aos anseios de um eleitorado que considerava a oposição exercida no Parlamento como insuficiente e sem expressão.

Durante o período da grande coligação, seria então elaborada uma nova legislação eleitoral, que deveria proporcionar ao Bundestag alemão, após 1969, maiorias e responsabilidades parlamentares definidas pelo sistema majoritário. Seria criado, portanto, o instrumentário institucional para pôr fim à figura da grande coligação no poder, eliminando, em definitivo, a democracia de coligações.

Mais uma vez, porém, não foi a teoria que venceu mas o interesse dos Partidos que fez fracassar o projeto de lei já assinado e levado para a esfera legislativa. O pequeno Partido Liberal-Democrata conseguiu acenar ao Partido Social-Democrata com a mudança de parceiro nas próximas eleições, ou seja, a rutura da coligação cristã-liberal. Com essas perspectivas acabou-se o entusiasmo dos social-democratas pelo sistema eleitoral majoritário. Pela formação do novo governo em 1964 — uma coligação social-liberal —, mais uma vez foi interrompido, por muito tempo, o debate em torno dos sistemas eleitorais. Não se impôs a teoria, mas sim o contexto histórico. As circunstâncias políticas daquele ano, os interesses partidários foram a causa das novas reflexões e decisões do Partido Social-Democrata que, de fato, chegaria ao poder com a ajuda do pequeno coligado, o Partido Liberal-Democrata.

Enquanto, no século XIX, quase todas as decisões e todas as eleições parlamentares se orientaram pelo sistema majoritário, domina, desde então, o sistema da eleição proporcional ou puro, ou modificado.

Vamos investigar os argumentos da teoria política a favor do sistema proporcional puro.

Para muitos não parece compatível — como a idéia da democracia representativa — o fato de os votos vencidos na eleição majoritária acabarem na cesta de papel. O sistema majoritário é, segundo esta opinião, gritantemente injusto.

O sistema proporcional garante, em tese, a plena eficiência e o pleno valor do voto, porque a composição do Parlamento, eleito pelo sistema proporcional puro, corresponde exatamente ao número de votos.

Se um Partido obtém 12% de votos, terá 12% de cadeiras no Parlamento. Esse sistema proporciona, portanto, mais legitimidade ao Parlamento. Os votos possuem: 1) um valor de contagem, e 2) um valor de êxito, de resultado. No sistema majoritário, os votos de fato são iguais quanto ao valor da contagem, porém, desiguais quanto ao valor do seu efeito, pois os votos vencidos são perdidos para a formação da vontade política da nação no Parlamento.

Teoricamente — vamos considerar esta idéia até as últimas conseqüências — pode acontecer, na eleição de um Parlamento de 100 cadeiras pelo sistema majoritário, que um Partido consiga, em todos os Distritos eleitorais, 51% de votos. Com esse número o Partido ocuparia, então, as cem cadeiras do Parlamento, apesar de que quase a metade dos eleitores tenha votado contra.

Eis, por conseguinte, nesse caso teórico, uma violação da justiça do voto do eleitor e das perspectivas políticas de quase metade do eleitorado. Pode, também, acontecer que, nesse sistema majoritário, um Partido chegue a obter mais votos do que o concorrente, mas, na distribuição, receba menos cadeiras.

Assim aconteceu na eleição de 1951 na Inglaterra, país clássico do sistema distrital, quando o Labour Party registrou 3,9 milhões de votos contra 3,7 milhões dos Conservadores. No entanto, couberam aos Conservadores 320 cadeiras no Parlamento, atribuindo-se 295 para o Labour Party. Em 1974 o resultado foi vice-versa: os Conservadores obtiveram 38,1% dos votos e o Labour Party, 37,2%; não obstante, o Labour Party conquistou 301 cadeiras contra 296 dos Conservadores.

Os votos dados ao Partido Liberal revelaram, naquela oportunidade, a injustiça gritante causada pelo sistema majoritário: com mais de 6 milhões de votos, isto é, com 13,3% do total de votos, os Liberais conseguiram apenas 14 cadeiras no Parlamento, isto é, 2,2%. Pelo sistema proporcional, os Liberais teriam conquistado 120 cadeiras.

O sistema majoritário criou uma situação paradoxal: para a conquista de uma cadeira no Parlamento, o Labour Party precisou de 39.000 votos; os Conservadores, de 40.000 votos; e os Liberais, de 433.000 votos.

O sistema proporcional não teria permitido tal injustiça, porque assegura para uma igual quantidade de votos igual número de cadeiras.

Também não cabe o argumento da “maioria certa”, supostamente alcançada pelo sistema majoritário. Recorrendo às já citadas eleições britânicas de 1974, vemos que, enquanto o Labour Party conseguiu 301 cadeiras, os Conservadores conquistaram 296 e os Liberais 14. Seis outros Partidos, convém lembrar, conseguiram apenas uma cadeira cada um. Esse resultado prova que o sistema majoritário na Inglaterra não impedirá o surgimento de pequenos Partidos organizados por maiorias dissidentes, argumento que frequentemente se apresenta em favor do voto majoritário.

Todavia, o sistema proporcional apresenta melhores perspectivas para as minorias políticas que querem fundar Partidos Políticos com idéias novas, que se proponham a resolver problemas ou representar tendências descuidadas pelos Partidos maiores tradicionais.

A filosofia da democracia não é favorável à conquista do poder por um só Partido. O sistema proporcional facilita a alternância no poder, mesmo durante o período legislativo. De acordo com o grande político e jurista inglês Lord Acton, o princípio democrático exige um instrumentário para “domesticar o poder político”. Diz Lord Acton: “O poder corrompe, o poder absoluto corrompe de maneira absoluta.”

Para avaliar e sentir a opinião do eleitorado — dizem os adeptos do distrital-majoritário — faz-se, em caso de morte de um Deputado, uma nova eleição que permita testar o eleitorado.

Na Alemanha, existe outro sistema para testar a opinião do eleitorado: são as eleições para as Assembléias estaduais que fornecem repetidas oportunidades para verificar e analisar as tendências do eleitorado.

Quanto às considerações de interesses locais e regionais, é certo que o Deputado eleito pelo sistema majoritário passa a defender esses interesses mais eficientemente. Mas a insistência nos interesses locais poderá trazer, também, resultados nocivos para a nação como um todo, porque os interesses da nação não são simplesmente a soma de interesses locais. Enquanto o sistema majoritário é obrigado a apresentar sempre um político extremamente popular, visando, em primeiro lugar, seu poder psicológico sobre o eleitorado, o sistema proporcional permite a eleição, pela lista, de peritos que não são comprometidos com interesses locais, mas representam interesses supra-regionais ou que são portadores de conhecimentos e experiências excepcionais.

Estes são os dois sistemas — majoritário e proporcional — em seu caráter puro. Por que “inventou-se” na Alemanha o sistema misto?

Depois da primeira experiência eleitoral em 1949, surgiu o fantasma da República de Weimar. Os políticos alemães de pós-guerra viviam e continuam vivendo sob o impacto de um trauma com três componentes: 1) o fracasso da República de Weimar; 2) o nazismo; e 3) a guerra

perdida. A Lei Fundamental de 1949 visava, obedecendo aos anseios da população, antes de tudo, à estabilidade política e econômica.

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, foi chamada de "seguro contra riscos", sendo que esses riscos e seus antídotos especificados são previstos na própria Lei Fundamental. A suprema preocupação dos autores da Lei Fundamental era a de manter, em quaisquer circunstâncias, a governabilidade do país pelo supremo poder da Constituição. Pois as Constituições são sempre, e em primeiro lugar, instrumentos para evitar ou regulamentar possíveis conflitos e para levar as emoções e as tendências políticas a caminhos viáveis, por métodos de controle inseridos na própria Constituição.

Por isso, outro elemento significativo de sistema político alemão é a influência da justiça constitucional a ponto de o Tribunal Constitucional Federal, às vezes, se ver na contingência de assumir a arbitragem entre os Partidos concorrentes (arts. 93 e 94 da Lei Magna). Muita matéria importante da legislação alemã se converteu em conflitos constitucionais. Muitas vezes, recorreu-se à Corte Constitucional, chamada a limitar o poder do governo da maioria. Desse modo, as atividades políticas partidárias foram sempre estritamente atreladas às normas da Lei Fundamental.

Existe, aí, o perigo da "instrumentalização da justiça" para fins políticos. Há o perigo da dogmatização da política, fenômeno tão inerente às disputadas jurídicas que se tornam quase sempre disputas morais. Prescrições jurídicas estão dominando vastas áreas da política, sendo o supremo cuidado dos legisladores a conformidade de seus projetos com a Constituição. Quando os Partidos em Bonn começam a refletir sobre um novo projeto de lei, a primeira pergunta é: quais são as exigências da Constituição, quais as decisões, promulgadas pela Suprema Corte Constitucional? Por essa razão, a Constituição alemã tem-se tornado um instrumento de estabilidade política. A lei federal de 7 de maio de 1956 legalizou, em definitivo, o sistema eleitoral alemão. Partiu do princípio de um "sistema proporcional personificado" para garantir a estabilidade, já beneficiada por outros instrumentos constitucionais: pelo papel atribuído à Corte Constitucional, pela cláusula dos 5% e pelo mecanismo de "voto de censura construtivo".

A Lei Fundamental de 1949 era neutra quanto ao sistema eleitoral, o que permite uma significativa observação. O direito eleitoral naquele período foi considerado assunto menos importante sujeito às modificações do contexto histórico, às experiências, retificações posteriores, razão por que não convinha fixá-lo, já em 1949, na própria Constituição.

A definitiva Lei Eleitoral Federal só saiu sete anos depois, na base das experiências feitas. Por isso: elaborar uma lei eleitoral exige observações e análises minuciosas por longo tempo, de suas possibilidades e limites, considerando-se todos os fatores políticos, psicológicos e econômicos que influem nas decisões políticas.

A lei alemã de 1956 estabeleceu a eleição proporcional com alguns elementos do sistema majoritário. O Parlamento Federal (o Bundestag) e as Assembléias estaduais (os Landtage) são eleitos por este sistema.

O legislador, ao constituir a combinação entre os dois sistemas eleitorais, oficializou, para os cálculos dos resultados das eleições, o método dos “números máximos” do matemático belga VICTOR D'HONDT (Höchstzahlverfahren) publicado em 1882.

Como funciona esse sistema, essa combinação entre “majoritário” e “proporcional personificado”?

Cada eleitor dispõe de dois votos: pelo primeiro, elege diretamente um dos candidatos dos Partidos do seu Distrito eleitoral e pelo segundo voto elege a lista partidária. O eleitor tem o direito de eleger, com seu primeiro voto, qualquer candidato de sua escolha, mesmo não pertencente ao Partido que ele elege pelo segundo voto, na lista. No Bundestag há 518 Deputados, dos quais 22 — em consequência da situação especial de Berlim — são Deputados *delegados* pela Assembléia Legislativa de Berlim. Os outros 496 são *eleitos*, isto é, 248, a metade, pelo primeiro voto, quer dizer, o voto pelo qual se elege diretamente um candidato em seu Distrito eleitoral (portanto, o elemento da eleição majoritária), enquanto a outra metade, mais 248 candidatos, são eleitos pelo segundo voto, pelo qual o eleitor aprova a lista de um Partido.

Os primeiros votos elegem o candidato pela maioria relativa. Se são apresentados candidatos de três Partidos num Distrito, será eleito aquele que tiver a maioria relativa, isto é, que tiver mais votos do que cada um dos outros dois candidatos. Esse candidato representará o Distrito no Bundestag.

O número de cadeiras destinado a cada Partido é calculado à vista dos segundos votos que são, portanto, de importância muito maior porque deles depende o número de cadeiras conquistadas pelo Partido. O cálculo é feito pelo sistema d'HONDT, aplicado à soma dos segundos votos. Feito o cálculo das cadeiras obtidas diretamente pelos Distritos eleitorais.

Os votos para os vários Partidos serão divididos por 1, 2, 3, 4, 5, 6, até que todas as cadeiras disponíveis sejam ocupadas segundo o “número máximo” de votos que cabe aos Partidos pela divisão. O princípio do sistema d'HONDT é: nenhum Partido poderá receber um mandato, enquanto outro, com número de votos maior, não o tenha recebido.

Explicuemos:

O Partido A	obtém	10.000	votos
O Partido B	”	8.000	”
O Partido C	”	2.000	”
O Partido D	”	1.000	”

São disputadas 12 cadeiras.

Dividido por	Partido A	Partido B	Partido C	Partido D
1	10.000(1)	8.000(2)	2.000(8)	1.000
2	5.000(3)	4.000(4)	1.000	500
3	3.333(5)	2.666(6)	666	333
4	2.500(7)	2.000(9)	500	250
5	2.000(10)	1.600(12)	400	200
6	1.666(11)	1.333	333	166

O Partido A obtém a cadeira 1 (10.000 votos), cadeira 2 cabe ao Partido B (8.000 votos), cadeira 3 cabe ao Partido A (5.000 votos), cadeira 4 fica com o Partido B (4.000 votos), cadeira 5 pertence ao Partido A (3.333 votos), cadeira 6 cabe ao Partido B (2.666 votos), cadeira 7 ao Partido A (2.500 votos), cadeira 8 ao Partido C (2.000 votos), cadeira 9 ao Partido B (também 2.000 votos), cadeira 10 cabe ao Partido A (também 2.000 votos), cadeira 11 fica com o Partido A (1.666 votos) e a cadeira 12 fica com o Partido B (1.600 votos). O Partido D não tem direito a cadeiras.

Com esse sistema eleitoral, consegue-se atender àquele argumento da eleição distrital que exige que o Deputado seja personalidade conhecida em seu Distrito eleitoral e que tenha relações mais estreitas com o seu eleitorado.

A escolha do candidato é descentralizada. Em 248 circunscrições eleitorais são escolhidos os candidatos locais diretos e em 10 Estados da Federação um colégio eleitoral dos Partidos compõe a lista partidária por voto secreto. Toda argumentação justa a favor do voto distrital é atendida no sistema alemão. Ao mesmo tempo, as exigências justas do sistema proporcional são atendidas dando valor a cada voto.

Pelo sistema misto é atendido um argumento de primeira ordem: uma vez eleitos democraticamente candidatos pelos grêmios partidários previstos na lei eleitoral e uma vez estabelecida a formação da lista estadual do Partido pela assembléia geral dos delegados eleitos para tal fim, não mais haverá atritos dentro dos Partidos, nem concorrência nem disputas entre colegas candidatos do mesmo Partido. Os candidatos diretos e os da lista são eleitos pela "democracia interna partidária".

A lei eleitoral é severa quanto ao caráter democrático do processo para eleição do candidato direto ou da lista. Existem grêmios especiais eleitos pela base partidária que se reúnem de acordo com as prescrições legais para, entre vários candidatos, eleger o "candidato a candidato".

Há a assembléia partidária de cada Estado formada por delegados eleitos em eleições partidárias secretas. Essa assembléia partidária se reúne para, por votação individual, eleger os candidatos a serem colocados na lista partidária. Não há mais lutas dentro dos Partidos entre os candidatos pelos votos dos próprios correligionários.

Com este conjunto de normas, foi criada a extraordinária possibilidade de os Partidos se apresentarem aos eleitores como entidades unidas e com vistas para o bem comum.

Como já foi dito, a estabilidade da política econômica era o grande objetivo dos autores da Lei Magna alemã de 1949 e continua sendo a preocupação da nossa vida política. Instrumentos constitucionais foram formulados para garantir essa estabilidade, tanto quanto o crescimento econômico. O primeiro instrumento foi a cláusula dos 5%, chamada "a cláusula do bloqueio" (Sperrklausel).

Em 1949 exigiu-se apenas 5% dos votos de um Estado ou de um candidato eleito diretamente para um Partido entrar no Bundestag. Já em 1953, na base das experiências de 1949, eram exigidos 5% de votos de todo o território nacional ou um candidato eleito diretamente. Pela lei federal definitiva de 1956 ficou a exigência dos 5% de segundos votos em todo o território nacional, porém a alternativa foi modificada de um para três candidatos eleitos diretamente para um Partido entrar no Parlamento. A consequência desse preceito reduz e invalida, de certa maneira, o princípio da proporcionalidade. A finalidade do preceito é garantir o bom funcionamento do Parlamento e a rápida e eficiente formação de um governo estável, evitando-se a presença de um grande número de pequenos Partidos no Parlamento. A experiência da República de Weimar ensina que muitos Partidos pequenos dificultam o bom funcionamento do poder público e a formação eficiente da vontade política parlamentar, transformando a cena política em mercado público de negociações de leis e decisões políticas. Em 1932, um ano antes da ascensão de Hitler ao poder, existiam na República de Weimar 32 Partidos, 23 dos quais eram representados no Reichstag.

A cláusula dos 5% e as modificações da Lei Fundamental fizeram com que, em 1953, o número dos Partidos representados no Bundestag diminuísse de 7 para 3. Na primeira eleição de 1949, os pequenos Partidos ainda obtiveram, juntos, 29,7% dos votos, de maneira que estavam representados 12 Partidos nesse primeiro Parlamento da RFA.

Nas últimas eleições de 5 de outubro de 1980, foram admitidos 18 Partidos. Mais uma vez a cláusula dos 5% consolidou o sistema tripartidário já consagrado, isto é, a permanência de apenas 3 Partidos no Parlamento federal. A estabilidade e o funcionamento do Parlamento, de fato, estão garantidos por esta cláusula. Ao mesmo tempo, foi reverenciado o regime democrático pela permissão de se organizarem Partidos com a maior facilidade. Havia até um grupo que apresentou para registro um "Partido para a abolição dos Partidos!" O registro deste grupo naturalmente foi recusado.

Em várias sentenças o Supremo Tribunal Constitucional declarou constitucional a cláusula dos 5%, não aceitando o argumento de que a mesma levaria o sistema partidário à estratificação. A estabilidade dos Partidos, assim concluiu o Tribunal Constitucional, não depende em primeiro lugar da Constituição, nem da lei eleitoral, mas, sim, dos eleitores: são eles que elegem os Partidos que julgam melhores para representá-los no Bundestag.

A eleição não visa, somente, a fazer valer a vontade política dos eleitores, mas, também, a garantir o bom funcionamento do Parlamento. A eleição é ato de triagem, um processo de integração na formação da vontade política de uma nação, razão por que o legislador pode, e deve, por motivos de ordem superior, diferenciar o valor dos votos, beneficiando a finalidade integrante da eleição.

A segunda grande conquista para garantir a estabilidade do nosso sistema foi o "voto de não-confiança construtivo" (também "voto de censura" ou "voto de desconfiança"), a forma mais severa de crítica oposicionista do governo. O governo na democracia parlamentar necessita da confiança do Parlamento. Existem vários tipos de votos de confiança e desconfiança na França, na Itália, p. ex., como também existiu na República de Weimar. No entanto, foram as experiências numerosas de Weimar que motivaram o voto de "não-confiança construtiva" da Lei Magna de 1949. Na República de Weimar o voto de não-confiança obrigava o chefe do governo ou o ministro censurado à renúncia, sem que tivesse sido eleito um sucessor: "voto de não-confiança destrutivo".

Constantes crises de Parlamento e governo eram a consequência da aplicação do voto de não-confiança (art. 54 da Constituição de Weimar). A Lei Magna de 1949 criou "o voto de não-confiança construtivo"; o "chanceler federal" (chefe do governo federal) só pode ser demitido pelo Presidente da República em caso da eleição precedente do seu sucessor. A demissão de um ministro isoladamente por um "voto de não-confiança", constante da Constituição de Weimar foi abolida.

O Bundestag pode negar a confiança ao chefe do governo somente se a maioria dos Deputados determinar antes um sucessor. Não elegendo um sucessor, não há queda de governo. Exige-se que o voto de "não-confiança" deve ser apresentado, pelo menos, por 1/4 dos Deputados do Bundestag. Entre a apresentação do voto de censura e a eleição do novo chefe de governo devem passar 48 horas (art. 67, 1 e 2). Até agora, na história da República Federal da Alemanha, nunca houve voto de desconfiança construtivo na área federal. Em termos de governo federal, apenas o único chanceler federal que foi substituído foi Ludwig Erhard, mas ele entregou o governo antes do voto de desconfiança construtivo. E, por duas vezes, desde 1949, o voto de desconfiança construtivo teve êxito. Isto foi na Assembléia Legislativa estadual do maior Estado, "Reno do Norte-Vestfália".

O sistema eleitoral misto ajudou muito a garantir a estabilidade política e o crescimento econômico. A cláusula de 5% evitou a repetição da tragédia de Weimar, e o voto de desconfiança construtivo permitiu a formação de governos estáveis.

Acredito que, na base dessa exposição, se podem colher resultados e tirar consequências, pois apesar dos contextos históricos relevantes, dos interesses pessoais e partidários, acredito que também a teoria bem apresentada, bem formulada, bem argumentada, possa influenciar, de certo modo, os políticos na escolha de um sistema eleitoral.