

## **MANTER ERGUIDA A BANDEIRA DAS CORREÇÕES NO SISTEMA ELEITORAL**

Deputado José Carlos Aleluia,  
Presidente da Fundação Liberdade e Cidadania

### **APRESENTAÇÃO**



A Reforma Política esteve na pauta do Congresso ao longo das quatro últimas Legislaturas. Ao ser arquivada, em 2007, completava treze anos de tramitação no Legislativo.

Embora não haja correspondido à expectativa criada, cumpre reconhecer que houve certo progresso. Antes de mais nada, efetivou-se levantamento completo de todos os projetos submetidos à apreciação do Parlamento desde fins do Estado Novo. Outro fato digno de nota diz respeito ao reconhecimento da impropriedade de denominar de proporcional o sistema em vigor no país, na medida o eleitor pode dar seu voto a nomes isolados, característica do sistema distrital. A circunstância de que a distribuição das cadeiras tenha lugar de modo proporcional não tipifica o sistema, porquanto, no modelo consagrado, o eleitor vota numa lista pré-ordenada.

Tenho presente ainda que o sistema proporcional, adotado em países que hoje dispõem de sistemas democráticos consolidados, se deixaram a desejar em matéria de governabilidade, deram lugar à formação de partidos políticos. Em contrapartida, o modelo brasileiro nem uma coisa nem outra.

Ao entender que o tema deve ser discutido, com a amplitude requerida, parto da constatação de ter emergido tendência a sugerir que caberia começar tudo de novo, isto é, trilhar outro caminho, ignorar tudo quanto se fez nos últimos treze anos. Inclusive tem sido ressuscitada a hipótese de ser adotado o sistema eleitoral misto, existente na República Federal Alemã, sem sequer tentar responder porque se trata de experiência circunscrita àquele país.

Nosso posicionamento cifra-se na defesa do consenso alcançado na Comissão Especial da Câmara, levando em conta ter se apoiado em acordo prévio firmado no Senado. Portanto, acredito expressar o entendimento de grupo expressivo de representantes, com assento no Parlamento.

### **1. A TRAMITAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA**

#### **a) O empenho na busca do consenso**

Na Legislatura 1995/1998 funcionou no Senado Comissão Especial presidida pelo Senador Francelino Pereira (PFL-MG), sendo relator o Senador Sérgio Machado (PSDB-CE). Essa Comissão conseguiu realizar um trabalho exaustivo de consolidação de todos os projetos relativos à matéria desde o fim do Estado Novo. As opções a que chegou, contudo, envolviam, enorme dificuldade de encaminhamento pelo número de emendas constitucionais requeridas. E, assim, ainda que tivesse sido desbravado o caminho a seguir, esgotou-se a Legislatura sem que pudesse ser votada qualquer proposição.

Na Legislatura 1999/2002, ainda no Senado, o PFL constituiu uma Comissão destinada a selecionar, do levantamento precedente, aquelas medidas que pudessem ser aprovadas por lei ordinária e, ao mesmo tempo, contribuíssem para o fortalecimento dos partidos. Essa escolha revelou-se muito propícia porquanto, no próprio ano de 1998, o Senado aprovou as disposições que, desde então, passaram a consubstanciar o essencial da Reforma.

Apesar de que o Senado haja encaminhado à Câmara dos Deputados, no primeiro ano da Legislatura 1999/2002, os projetos destinados a alterar apenas a legislação ordinária, estes não foram considerados. A Câmara preferiu ignorar o trabalho empreendido no Senado e efetivar o seu próprio levantamento. Contudo, tomou essa iniciativa sem fixar uma diretriz clara, quanto aos objetivos visados, apta a nortear esse trabalho. Como era previsível, a Legislatura se esgotou sem que se tivesse dado qualquer passo.

Na Legislatura 2003/2006, como o PT não incluiu a Reforma Política entre aquelas que se propunha dar continuidade, a exemplo das reformas Previdenciária e Tributária – embora até então as tivesse bloqueado ao praticar uma oposição alheia aos interesses do país --, o PFL protestou e obteve da Mesa da Câmara, então presidida por aquela agremiação, o compromisso de encaminhar sua discussão. Constituiu-se uma Comissão, tendo como presidente ao deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ) e relator o deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO), que conseguiu chegar a bom termo e estruturar uma proposição contendo os pontos centrais. Trata-se do Projeto de lei nº 2.679, de 2003, que chegou a ter a sua tramitação iniciada na Comissão de Constituição de Justiça da Câmara, logo interrompida, tendo por base o substitutivo do Deputado Rubens Otoni.

A mencionada interrupção deu-se em decorrência do desacordo dos pequenos partidos integrantes da base governamental. Com o propósito de solucionar o impasse, o PFL obteve dos maiores partidos, incluindo o PT, o compromisso de levar aquelas proposições ao plenário, com vistas a votá-las isoladamente, aceitando que algumas delas passassem a vigorar a partir das eleições de 2008 (municipais). Mas o PT não se dispôs a enfrentar a resistência de seus aliados e, mais uma vez a Reforma Política foi postergada.

A Mesa da Câmara eleita no início da Legislatura 2007/2010, cabendo a Presidência ao PT, na pessoa do deputado Arlindo Chinaglia, assumiu e cumpriu o compromisso de retomar a Reforma Política. O processo seria retomado em fins de maio de 2007, ainda na Comissão de Constituição e Justiça, a fim de permitir que parlamentares recém-eleitos se inteirassem do assunto. No segundo semestre, entre 9 e 25 de agosto, teve lugar a votação em plenário quando se deu a rejeição da lista pré-ordenada, o que automaticamente prejudicou a votação do financiamento público de campanha, que era aspiração relativamente generalizada. Diante do desfecho, optou-se por retirar a matéria da pauta, o que equivaleu a seu arquivamento.

Adiante são caracterizadas de per si as proposições que a integram.

## **b) Adequar o sistema proporcional ao modelo consagrado**

O sistema proporcional surgiu na Europa continental. Na ilha britânica, iniciadora da experiência do governo representativo, a escolha do representante sempre se efetivou numa área limitada, que foi denominada de **distrito eleitoral** na literatura especializada.

O sistema proporcional europeu destinava-se a encontrar uma forma de distribuir as cadeiras no Parlamento entre os partidos, de modo a abranger as opiniões mais variadas. O partido é que ficou com a incumbência de designar quais de seus quadros achavam-se aptos a defender as propostas que encarnavam. A discussão que teve lugar dizia

respeito, basicamente, à forma de apuração que contribuísse para o objetivo colimado, isto é, permitisse refletir a expressão das urnas. Os eleitores votavam nos Partidos. A diversidade entre as práticas radicadas, nessa ou naquela nação, limitavam-se à maneira de distribuir entre as agremiações concorrentes os votos apurados, notadamente como distribuir os excedentes do quociente eleitoral.

O sistema proporcional assim concebido foi muito criticado, sobretudo no século XX (1), na medida em que, embora tivesse permitido a formação dos partidos, dificultava a obtenção de maiorias estáveis.

No último pós- guerra, as duas nações mais populosas, França e Alemanha, a fim de conseguir estabilidade política, tiveram que adotar o sistema distrital, ainda que tratando de preservar componentes da tradição. Na França, a transferência da escolha da quase totalidade dos deputados para um segundo turno. Na Alemanha, a adoção do denominado sistema eleitoral misto, ao qual voltaremos adiante. Mais tarde, a Itália seguiu idêntico caminho, embora não haja perseverado preferindo a reintrodução de fórmula experimentada antes da ascensão do fascismo. Trata-se de assegurar, à coalizão vencedora, um mínimo de 340 cadeiras, correspondentes a 54% do total de membros da Câmara Baixa, onde têm assento 630 representantes.

Com a criação da Comunidade Européia --que tornou obrigatórios certos princípios, a exemplo da fixação de limites de tolerância da inflação como do déficit público, ao mesmo tempo que eliminação de monopólios estatais e a privatização --, mesmo naqueles países que mantiveram o sistema proporcional, a tendência tem consistido na afirmação de dois grandes partidos, um dos quais sai das eleições em condições de governar.

Na adequação do sistema brasileiro ao modelo consagrado --voto numa lista pré-ordenada-- encontra-se o principal avanço do projeto de reforma política, arquivado na presente Legislatura. O projeto de reforma a que se chegou estabelece a lista pré-ordenada, isto é, promove a eliminação da solitária e fracassada experiência brasileira de permitir que o eleitor vote diretamente num dos integrantes da lista.

Na última fase da discussão do projeto, em tramitação na Câmara, procurou-se dar a impressão de que a confecção da lista pré-ordenada seria uma operação secreta, destinada a beneficiar uns poucos.

Ao contrário disto, a confecção da lista pode significar um passo importante no arejamento e no revigoramento das agremiações. Nos países de democracia consolidada, além de se terem firmado número reduzido de agremiações partidárias, estas estimulam debates vivificadores internos. Na Europa, realizam congressos anuais precedidos de debates que costumam interessar à opinião pública. Os partidos modernos distinguem-se uns dos outros pelo modelo de sociedade, defendido em seu programa, que deve corresponder aos interesses do segmento populacional que representa. Contudo, são diversos os caminhos naquela direção. Nessa escolha, as alternativas aventadas costumam provocar disputas acaloradas, tornando-se um acontecimento para a mídia, que se incumbem de exagerar as divergências, atribuindo-lhes por vezes cunho pessoal, bem como dando às derrotas e vitórias significado de que nem sempre se revestem. O certo, contudo, é que despertam interesse, proporcionando aos partidos oportunidade de aparecer, perante a opinião pública, como um corpo vivo, de todo transparente, justamente o que se espera devam ser.

Nos Estados Unidos, desempenham esse papel, de vivificar e arejar aos partidos, as eleições primárias. Estas não se limitam às eleições presidenciais, ocorrendo igualmente a cada dois anos, nos estados, na oportunidade da renovação do Congresso.

Em nosso meio, não se firmaram nem a praxe dos congressos nem a das eleições primárias internas. Nesse quadro, o método concebido, para confecção da lista pré-ordenada, pode modificar radicalmente o perfil e o papel das Convenções Partidárias.

Basicamente, pelo menos cinco por cento dos convencionais podem apresentar uma lista (hierarquizada, pré-ordenada), sendo que nenhum convencional poderá subscrever mais de uma lista, dispondo ademais de um único voto, garantido o sigilo da votação, isto é, a escolha dar-se-á num único escrutínio. A lista final será pré-ordenada a partir da distribuição dos lugares entre as listas, em conformidade com a proporção dos votos que hajam alcançado. Naturalmente, os pré-candidatos tratarão de demonstrar sua aptidão para a defesa da linha programática respectiva, inclusive as prioridades que se propõem destacar.

Todos os partidos têm presente que seus candidatos precisam ser capazes de carrear votos. O fato de que a lista partidária será pré-ordenada não significa que os nomes que as liderem deixem de ser apresentados ao eleitorado.

Tudo leva a crer que a introdução dessa novidade produziria animada movimentação tanto nos diretórios estaduais (no caso das eleições para a Câmara e as Assembléias Estaduais) como nos municipais (escolha dos candidatos às Câmaras Municipais).












Confio plenamente em que a prática permitiria superar os naturais receios. Os países europeus chegaram a esse modelo depois de experimentar outras variantes. Os nossos vizinhos da América, ao introduzirem o sistema proporcional, o fizeram segundo o modelo já então consagrado. Essa é precisamente a razão pela qual dispõem de partidos políticos, que se têm revelado capazes de sobreviver às ditaduras que, ao longo do tempo, infelicitaram tanto a nós como a eles. No Brasil, tal não ocorre. Nos mais de cem anos da República, nenhum partido político conseguiu firmar-se. Após cada ciclo autoritário, a classe política tinha que começar do zero, como ocorreu na década de oitenta, quando o último governo militar extinguiu o (obrigatório) bipartidarismo. O erro de raiz provém da circunstância de que, ao adotarmos a forma republicana de governo, deixamos de valorizar a tradição partidária precedente, o que teria dado continuidade ao processo de estruturação das instituições do governo representativo, ali iniciado.

Em sua quase totalidade, os partidos desejam o financiamento público das eleições. A obtenção de doações privadas para efetivação das campanhas vem criando um clima de suspeição, tornando-se um fator adicional de desgaste da classe política. A par disto, a Justiça Eleitoral tem fiscalizado com eficácia a utilização do Fundo Partidário e dispõe de todas as condições para assegurar idêntico procedimento no que se refere aos recursos públicos que sejam destinados às campanhas eleitorais.

A adoção de nova modalidade de financiamento que se destinará aos partidos, pressupõe que o eleitor vote no conjunto da lista e não em nomes escolhidos aleatoriamente. Eis aí mais uma razão para avaliarmos de modo adequado o que houve de positivo na tramitação da Reforma Política.

A título de ilustração, transcrevo o modelo de cédula eleitoral adotado nas eleições européias, nos países em que vigora o sistema proporcional.

## **MODELO DE CÉDULA ELEITORAL PARA AS ELEIÇÕES EUROPEIAS- PORTUGAL**

Partido Popular Monárquico	RPM		<input type="checkbox"/>
Partido Operário de Unidade Socialista	POUS		<input type="checkbox"/>
Partido Comunista dos Trabalhadores Portugueses	PCTP/MRPP		<input type="checkbox"/>
Movimento o Partido da Terra	MPT		<input type="checkbox"/>
Partido Socialista	PS		<input type="checkbox"/>
CDU – Coligação Democrática Nacional	PSN		<input type="checkbox"/>
Partido de Solidariedade Nacional	PSN		<input type="checkbox"/>
Partido Social Democrata	PPD/PSD		<input type="checkbox"/>
Partido Popular	CDS/PP		<input type="checkbox"/>
Bloco de Esquerda	BE		<input type="checkbox"/>
Partido Democrático do Atlântico	PDA		<input type="checkbox"/>

**Obs.: O modelo é semelhante ao adotado nas eleições nacionais**

### c) Fim das coligações em eleições proporcionais

As eleições proporcionais destinam-se a efetivar a composição dos seguintes órgãos do Poder Legislativo: Câmara dos Deputados, Assembleias Estaduais e Câmaras Municipais. O Senado está excluído porque a escolha incide sobre um ou dois nomes. Assim, a exemplo do preenchimento dos cargos do Executivo por eleições, os senadores são escolhidos em eleição majoritária.

No sistema democrático representativo, a Câmara dos Deputados corresponde ao órgão destinado a facultar a negociação entre os diferentes interesses em que se divide a sociedade. O partido político existe para dar nitidez a esses interesses.

A legislação eleitoral precisa, portanto, facultar esse desfecho. Como vimos, o voto no candidato ao invés do partido (como se dá no modelo de sistema proporcional consagrado na Europa e mesmo nos países vizinhos) dificulta o cumprimento daquela missão.

A coligação nas eleições proporcionais tem se revelado um fator adicional de desfiguramento da representação. Geralmente, é sustentada por uma agremiação dispendo de maior prestígio eleitoral. Na ocasião da posse na Câmara dos Deputados, cada um vai para o seu lado. E aparecem ali siglas de que nunca se ouviu falar como PSC, PSL, PST ou PMN. Na Legislatura iniciada em 1998, teve assento na Câmara um representante do PSD, desaparecido na legislação seguinte. Prestam-se a qualquer papel. Constituem um fator adicional de desgaste da classe política.

É certo que entre os pequenos partidos existem aqueles que pretendem dispor de mensagens que teriam respaldo na opinião pública. Tal é o caso dos que se consideram socialistas. Mas porque devem existir nada menos que quatro agremiações que seriam

portadores da mensagem socialista (PTB; PDT; PSB e PPS, para referir apenas os mais conhecidos)? A essa enumeração poderia ser adicionado o PT, que também se supõe socialista, embora admitindo a sobrevivência em seu seio de facções totalitárias, que nada têm a ver com a tradição do socialismo democrático ocidental.

Para atender a essa circunstância, o projeto que extingue as coligações em eleições proporcionais previa a possibilidade adiante descrita, que mereceria ser ressuscitada, ainda que não tenha figurado no texto consensual antes referido:

1º) Podem constituir Federação dois ou mais partidos que, nas eleições que precedam à adoção da presente regra, tenham obtido um mínimo de dois por cento dos votos apurados nacionalmente;

2º) A decisão de constituir Federação deve achar-se respaldada numa decisão adotada por maioria absoluta dos votos dos integrantes dos órgãos de deliberação nacional dos respectivos partidos;

3º) A Federação deve sobreviver pelo menos durante três anos consecutivos, privando-se das prerrogativas legais durante dois anos aquela agremiação que a abandonar antes daquele prazo;

4º) No caso de afastamento de um ou mais dos integrantes da Federação, esta somente sobreviverá se nela permanecerem dois ou mais partidos; e

5º) Não poderá ser constituída Federação nos quatro meses anteriores às eleições.

#### **d) Outros aspectos considerados e forma de encaminhamento da Reforma**

O projeto ao qual se chegou na Câmara dos Deputados, na fase final de sua tramitação, anterior à rejeição em plenário, considerou a questão de denominada cláusula de desempenho. Essa providência foi introduzida para aplicação a partir das eleições de 2006, proporcionando resultado inusitado à vista da imprecisa disposição de tal dispositivo.

A legislação dispunha “que, para funcionamento parlamentar, os partidos tenham alcançado pelo menos cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de 2% do eleitorado de cada um deles”. Esse princípio figurou na Carta de 1967, estabelecida a seguinte ressalva: “os eleitos por partidos que não obtiverem os percentuais exigidos terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de sessenta dias, por qualquer dos partidos remanescentes”.

Levando em conta a ausência desse tipo de ressalva, os Tribunais Eleitorais diplomaram aqueles representantes que alcançaram o coeficiente eleitoral sem que os seus partidos tivessem alcançado os cinco por cento exigidos. Considerando que criou-se, na expressão de um dos ministros, “deputados de duas categorias”, o Tribunal Superior Eleitoral suspendeu a vigência da cláusula de desempenho.

A limitação indicada foi introduzida na legislação eleitoral pela Constituição alemã. Ali, entretanto, ficou estabelecido que os votos em legenda que se situassem abaixo do percentual exigido não seriam computados no cálculo do quociente eleitoral.

Na reconsideração de tal dispositivo, seria o caso de levar em conta a circunstância descrita, assegurando-lhe redação consentânea, isto é, capaz de proporcionar o resultado almejado.

Cogitou-se ainda de introduzir a exigência de fidelidade por tempo de filiação. Na legislação em vigor, para disputar cargos eletivos, o postulante precisa permanecer na agremiação por apenas um ano. Estabelecido que o mandato pertence ao partido, pode-se admitir que a adequação desses prazos poderia ser efetuada pelo próprio TSE.

Parlamentares que participaram diretamente do processo legislativo aqui considerado entendem que agilizaria a tramitação se as questões levantadas fossem votadas de per si, naturalmente com certa ordem de precedência. Assim, por exemplo, sem a introdução da lista pré-ordenada não caberia cogitar de financiamento público de campanhas eleitorais.

## **2. DIFICULDADES NA ADOÇÃO DO SISTEMA DISTRITAL**

Sistema eleitoral em que o eleitor vota no nome do candidato, para a Câmara, é denominado de distrital. Corresponde ao modelo adotado na Inglaterra, isto é, veio a ser a primeira forma de escolha dos membros da Câmara dos Deputados, no governo representativo. Mantido na Inglaterra, na Europa continental considera-se que seria adequado a nações de maiores dimensões populacionais. Talvez em decorrência desse pressuposto, na maioria dos países ali localizados vigora o sistema proporcional.

Por suas dimensões populacionais e continentais, o sistema eleitoral distrital seria perfeitamente adequado ao nosso país. Acontece que sua notória vantagem consiste na grande aproximação entre representante e representado. Para tanto, não deve ocorrer maior disparidade, entre os distritos, nas dimensões do eleitorado respectivo. Nesse particular, pode-se afirmar que o melhor exemplo seriam os Estados Unidos. Mantida a decisão de não elevar o número de cadeiras --e como o arranjo da distribuição populacional é praticamente urbano, verificando-se ao mesmo tempo redistribuição populacional relativamente freqüente--, naquele país o redesenho dos distritos é efetivado sem maiores dificuldades.

A praxe vigente, na nação americana, consiste em que o representante assume perante seus eleitores o compromisso com determinados tópicos do programa do partido a que pertence, devendo prestar contas de forma periódica. O acompanhamento de tal procedimento tem permitido verificar que ali há de fato uma grande sintonia entre representante e representados.

Do que precede pode-se concluir que, levando em conta essa experiência, o mencionado sistema só faz sentido se houver um mínimo de proporcionalidade entre os distritos, isto é, notadamente se, por suas dimensões, facultar ao representante a possibilidade de cultivar os laços estabelecidos com os seus eleitores.

Sua adoção no Brasil iria exigir que fosse refeito o princípio de que São Paulo tem número limitado de deputados e os estados menores direito a um mínimo. Não tem a menor viabilidade de ser aprovada uma proposição desse tipo. Aceitar a atual distribuição das cadeiras seria criar em estados como São Paulo ou Minas distritos de dimensões colossais, sem qualquer correspondência com a situação dos outros estados.

Assim, enquanto a correção do atual modelo, adaptando-o ao modelo consagrado nos países democráticos consolidados que o adotam, não iria acarretar alterações de tal monta, a introdução do sistema distrital corresponderia a uma grande reviravolta. Sendo inviável, enveredar por esse caminho seria uma forma (deliberada) de postergar a Reforma.

Situações desse tipo explicitam a pertinência da definição da política como **a arte do possível**. No caso que estamos examinando, vale ter presente o ensinamento da sabedoria popular: **o ótimo é inimigo do bom**.

## **3. RAZÕES DA EXISTÊNCIA DO SISTEMA ELEITORAL MISTO, CIRCUNSCRITO À ALEMANHA**

Tendo em vista o fato de que os nazistas chegaram ao poder pelo voto, resultado de que veio a ser responsabilizado o sistema eleitoral proporcional, no pós-guerra os alemães introduziram um novo procedimento. O eleitor passou a ter direito a dois votos: o primeiro seria dado ao candidato do distrito eleitoral correspondente; o segundo a uma lista partidária pré-ordenada. A distribuição das cadeiras na Câmara dos Deputados faz-se a partir dos votos obtidos pelas legendas. Desse total a que teriam direito, deduzem-se as que tenham sido conquistadas no distrito.

A modalidade considerada foi denominada de **sistema eleitoral misto**. No Brasil tornou-se praxe designá-lo como “sistema distrital misto”, denominação que chegou a figurar na reforma da Constituição de 67, patrocinada pelo governo Figueiredo, iniciativa abandonada por dificuldades na sua regulamentação.

Costuma ser aventada como alternativa ao modelo vigente. Diante do arquivamento da Reforma Política, mais uma vez voltou a ser referida.

O curioso é que os patrocinadores da idéia nunca se deram ao trabalho de explicar as razões pelas quais tal sistema só existe na Alemanha. Tampouco respondem a esta outra pergunta: porque nos países que adotam o sistema distrital os seus críticos somente levantam a hipótese do sistema proporcional? Se o sistema alemão fosse assim tão vantajoso, porque, em tais casos, não aparece como alternativa?

Tudo indica que o sistema “sui-generis” alemão possa ser explicado pela ausência de Senado. Os “notáveis” têm assento no Bundestag (que seria o equivalente à nossa Câmara dos Deputados). Helmut Kohl integra a bancada da DC nessa Casa, como deputado e assim todas as grandes personalidades do mundo político.

Para justificar esse ponto de vista, apresentamos em seguida breves indicações sobre o sistema parlamentar de governo na Alemanha

Na Alemanha, o equivalente ao Parlamento se compõe do **Bundestag** (Dieta Federal) e do **Bundesrat** (Conselho Federal). Contudo, este último não tem a atribuição que algumas Constituições (a exemplo da brasileira) delegam a uma segunda instância (Senado), presumivelmente resquício da Câmara dos Lordes inglesa. A saber: a função revisora de leis aprovadas na Câmara.

O Bundesrat é composto de pessoas designadas pelos governos estaduais.

A atual República Federal Alemã tem 16 estados federados, sendo que, três deles, são na verdade cidades-estado (Berlim, 3,4 milhões de habitantes e território de apenas 892 km quadrados; Hamburgo, respectivamente 1,7 milhão e 755 km; e Bremen, 663 mil habitantes de 404 km).

Os governos estaduais preservam o direito de remover e substituir seus representantes no Bundesrat, a qualquer tempo.

A eleição do Presidente da República é incumbência de uma Convenção, constituída pelo Bundestag e pelo Bundesrat. Contudo, a eleição do Chanceler --que detém o poder desde que se trata de regime parlamentarista-- é atribuição exclusiva do Bundestag.

A audiência ao Bundesrat na elaboração legislativa somente se dá nas questões afetas à Federação, geralmente no âmbito do que a Lei Básica refere como sendo competência comum aos dois níveis de governo. O Estado federado tem a mais ampla autonomia no que diz respeito às suas atribuições governamentais. Apenas não pode contrapor-se a disposições expressas na Lei Básica. Menciona-se o famoso caso do estado federado de Hessen que, tendo adotado a pena de morte, ao arrepió da Lei Básica, foi obrigado a revogar tal determinação.

#### **4. PORQUE PERSISTIR NO APRIMORAMENTO DO PROCESSO ELEITORAL**

Sem se deter em sua avaliação, a Constituição de 88 reintroduziu o modelo eleitoral aplicado após a queda do Estado Novo. No chamado “interregno democrático”, nome atribuído ao período 1946/1964, constituíram-se três maiores partidos: o Partido Social Democrata (PSD); a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) mas às custas do artifício das “alianças de legenda”, como então foram denominadas as coligações em eleições proporcionais. Nas últimas eleições segundo esse regime, em 1962, os votos diretos obtidos por aqueles partidos asseguraram-lhes a eleição de 149 deputados. A esse resultado foram acrescentadas mais 128 cadeiras, provenientes daquelas alianças. Esse acréscimo correspondeu a 40% da bancada final (325 cadeiras). Como escreveu comentarista da época: “o grave de tais alianças é que elas são estritamente eleitorais, ou melhor, eleitoreiras: nascem à boca das urnas e morrem à porta das Casas Legislativas”.

Proporcionalmente, no período posterior à abertura política de 85, as coligações em eleições proporcionais não causaram tantos estragos. Seu papel nefasto foi substituído pela prerrogativa do eleitor votar em nomes isolados e não numa lista pré-ordenada. Sentindo-se donos do mandato, institucionalizou-se o que se convencionou designar como “troca-troca”. Na atual Legislatura, ocorreu tremendo inchaço da base aliada do atual governo. A partir desse expediente, a bancada do PTB cresceu 40% e a do PL, 27%. Os dois principais partidos de oposição (PSDB e Democratas) elegeram 154 parlamentares, representação reduzida a 138 cadeiras.

Deste modo, a ausência de lista pré-ordenada tornou impeditiva a efetiva organização dos partidos políticos. Tendo sido o troca-troca inviabilizado pela decisão do TSE de reconhecer, em consonância com a natureza representativa do sistema, que o mandato pertence à agremiação partidária, não há nenhuma razão para a sobrevivência da prerrogativa de votação em nomes isolados. Cumpre-nos convencer à opinião pública e aos nossos pares que as agremiações partidárias são imprescindíveis ao normal funcionamento do sistema democrático representativo.

A experiência tem comprovado que o governo representativo constitui a melhor forma de convivência social no plano político. Sua prática torna habitual a negociação. A alternativa, como podemos presenciar todos os dias na televisão, é a guerra civil, isto é, a tentativa de assegurar pela força a supremacia dos interesses de determinados grupos sociais. Dizendo-o com as palavras de Gianfranco Pasquino, na obra **Curso de Ciência Política** (Bolonha, 1997; 2ª ed., 200; tradução portuguesa, Principia, 2002): “...como é sabido, a experiência clássica do constitucionalismo anglo-saxão está marcada pela tentativa, no essencial coroada de êxito, de substituir as balas (**bullets**) por boletins de voto (**ballots**) como instrumento de resolução dos conflitos, contando cabeças ao invés de as cortar”.

Se tivermos presente que o conflito de interesses na sociedade é inevitável, podemos entender com facilidade a importância de assegurar-se o normal funcionamento do sistema democrático. Esta não é naturalmente uma tarefa fácil, como se pode depreender de nossa própria experiência. Dentro de pouco mais de uma década completam-se 200 anos da primeira eleição que se realizou no país. Tratava-se naquela época de assegurar o trânsito da monarquia absoluta para a constitucional.

Nestes duzentos anos tivemos poucos períodos de convivência democrática pacífica. O maior ciclo sem golpes de Estado e de tranqüila estabilidade política teve lugar no século XIX. Na centúria passada, saímos de um sistema de eleição a bico de pena diretamente para a ditadura do Estado Novo. O interregno democrático subsequente durou apenas de 1945 a 1964. A atual abertura política vem de completar vinte anos.

Cabe perguntar: onde reside a dificuldade? Parece-me que nós que integramos a liderança política não nos convencemos de que a democracia depende da existência de

partidos políticos. Na Europa, como na própria América, o equilíbrio é assegurado por reduzido número de partidos, na maioria dos casos apenas dois.

Se a prática do sistema dá-se através da negociação entre os interesses em conflito, o sucesso dessa negociação vai depender de que os variados interesses vigentes na sociedade sejam agrupados. Se olharmos para a prática democrática dos outros países, veremos que a disputa acha-se circunscrita a reduzido número de questões. Muitas das que ainda sobrecarregam a nossa pauta já se tornaram consensuais. Assim, tanto na Europa como nos Estados Unidos os grandes partidos estão de acordo em que a inflação deve ser submetida a controle. Para tanto, os governos não podem emitir moeda a fim de financiar seus gastos. A forma de financiá-los torna-se o verdadeiro cavalo de batalha, o grande divisor de águas. As correntes políticas acabam polarizadas. De um lado as que advogam o corte de gastos e, de outro, os que só pensam em aumentar impostos.

Nesse particular, o debate político no Brasil progrediu muito na medida em que o governo do PT exhibe uma voracidade fiscal que veio a chocar a sociedade.

Trata-se de um grande passo, certamente. Porém, de todo insuficiente.

Onde cortas os gastos? O Estado deve ser intervencionista ou regulador? A assistência social com recursos públicos deve criar dependência ou contribuir para que as pessoas carentes consigam sustentar-se?

É impossível organizar a negociação sem dispor de reduzido número de partidos políticos. As eleições destinam-se a assegurar que sejam alcançadas maiorias estáveis. Ao contrário disto, no Brasil têm servido para promover o fracionamento partidário. Graças a essa circunstância é que se tornou possível enormidade tal como o expediente do "mensalão".

O conhecido cientista político Giovanni Sartori, sendo precisamente o fundador da primeira Faculdade de Ciência Política da Itália e o pensador que mais contribuiu para configurar essa disciplina, a propósito do recente impasse na constituição do governo em seu país natal afirmou o seguinte: "Os sistemas eleitorais servem para definir os sistemas partidários. Na Itália, deveriam ter sido pensados para diminuir o número de partidos e isto nunca foi feito verdadeiramente".

O povo brasileiro, em sucessivas oportunidades tem sabido expressar sua preferência pela democracia e o repúdio a toda forma de autoritarismo. Feita esta opção, é preciso saber tirar partido da experiência.

Em 1985, saímos de regime autoritário. Nos pouco mais de vinte anos, desde então transcorridos, a democracia passou por grandes provas. Agora é preciso assegurar a governabilidade --isto é, que o agrupamento que chegue ao poder tenha condições de realizar o programa que tenha merecido o apoio da maioria, sem ter que se defrontar com o absurdo fracionamento partidário, inexistente em qualquer democracia consolidada no mundo.

## NOTA

(1) No livro publicado em 1941, com o título **Democracia ou anarquia? Estudo sobre o sistema proporcional** – que ganharia certa notoriedade, tendo sido reeditado pela Johnson Reprint Corporation, de Nova York, em 1972 --, Ferdinand A. Hermens (1907/1998) responsabiliza o sistema eleitoral vigente pelo fracasso da República de Weimar e a ascensão de Hitler, afirmando expressamente: "A representação proporcional foi um fator essencial no naufrágio da democracia alemã". A liderança que emerge neste pós-guerra soube aprender com a lição, ao introduzir o sistema distrital.

## **Deputado José Carlos Aleluia**

Professor universitário e engenheiro elétrico, pertenceu ao Corpo Docente da tradicional Escola Politécnica da Bahia, integrada à UFBA, e ocupou importantes cargos no setor elétrico, como a presidência da CHESF (1986/1989). Elegeu-se deputado federal desde a Legislatura 1991-1995. Na Câmara, foi líder do PFL e da Minoria e teve atuação destacada na discussão e encaminhamento dos temas relevantes em debate na Casa. Membro da Comissão Executiva do Democratas, assumiu a presidência da Fundação Liberdade e Cidadania.