

Márcio Nuno Rabat
Consultores Legislativos da
Câmara dos Deputados

Surgimento e evolução do sistema eleitoral proporcional atualmente em vigor no Brasil

A primeira versão deste texto foi escrita com a finalidade de subsidiar as discussões do Grupo de Trabalho destinado a estudar e elaborar propostas referentes à reforma política e à consulta popular sobre o tema, criado por Ato da Presidência da Câmara dos Deputados de 9 de julho de 2013.

Resumo

O artigo transmite informações sobre a criação e a evolução do sistema eleitoral em vigor no Brasil e resalta algumas das características que o tornam resistente a mudanças.

Palavras-chave

Eleições; sistema proporcional.

Abstract

The text provides information on the origins and the evolution of the electoral system currently adopted in Brazil and points out some of the features that turn it resistant to changes

Keywords

Elections, proportional representation system

Introdução.

As discussões sobre a reforma do sistema eleitoral brasileiro não podem prescindir da reflexão rigorosa a respeito do modelo proporcional atualmente em vigor. Este texto busca contribuir para essa reflexão com informações sobre sua criação em meados do século XX e sobre seu funcionamento desde então.

Os anos que vão de 1930 a 1945 testemunharam a principal ruptura nos procedimentos de eleição de parlamentares da história do Brasil. Até 1930, as eleições eram guiadas pelo princípio majoritário e tinham os candidatos individuais como os agentes formalmente mais relevantes do processo eleitoral, enquanto, a partir de 1945, elas passaram a ser guiadas pelo princípio proporcional, tendo por principais agentes formais os partidos políticos¹. Antes de passar a descrever os passos com que se chegou de uma situação à outra, vale a pena indicar contra que experiência anterior o sistema proporcional se alçou e apontar seu embrião em debates iniciados ainda no parlamento imperial.

Antecedentes.

Entre a eleição de nossa primeira assembléia constituinte, em 1823, e a ruptura institucional de 1930, as eleições dos deputados brasileiros foram sempre guiadas pelo princípio majoritário. As maneiras de concretizá-lo, no entanto, foram muitas. Houve períodos em que as circunscrições eram as províncias ou estados e períodos em que as províncias ou estados foram divididas em circunscrições de menor extensão. Houve períodos em que vários parlamentares eram eleitos na mesma circunscrição e períodos em que cada circunscrição elegia apenas um representante. Mas sempre o sistema se articulava ao redor do princípio majoritário, como, aliás, acontecia em toda parte do mundo ocidental, quase até o final do século XIX.

A configuração formal do sistema eleitoral, favorável às maiorias, contribuiu para o fenômeno das “câmaras unânimes”, característico de boa parte de nossa história parlamentar, embora ele deva ser atribuído também, e muito, ao controle exercido pelo grupo político que chefiasse o governo central sobre a magistratura e os chefes de polícia, com seus delegados e subdelegados, e sobre outros instrumentos usados para assegurar vitórias eleitorais acachapantes. No segundo reinado, após a concentração

¹ O caráter formal da mudança é realçado para lembrar que, na prática, a experiência política é mais rica que o desenho legal. Sendo assim, nem os agrupamentos políticos eram pouco relevantes nos processos eleitorais realizados sob o sistema legal majoritário, mesmo no tempo em que a lei não fazia qualquer referência a partidos políticos, nem os indivíduos deixaram de ocupar papel de destaque nos processos eleitorais realizados, posteriormente, sob o sistema legal proporcional.

de poderes ocorrida no início da década de 1840, o partido governante, em mais da metade das eleições para a Câmara dos Deputados, obteve, no mínimo, oitenta por cento das cadeiras, chegando, em alguns casos, a cem por cento. Na primeira república, após a consolidação da política dos governadores, a situação não foi substancialmente distinta.

Era natural, portanto, que os políticos preocupados com a formação de um regime representativo minimamente consistente se voltassem, tanto sob a monarquia como na primeira república, para a construção de fórmulas eleitorais que assegurassem a presença das minorias nas câmaras. Sirva de exemplo a Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904, a chamada “Lei Rosa e Silva”, que estabeleceu os traços básicos do sistema eleitoral em vigor desde sua promulgação até 1930: eleição em circunscrições plurinominais (cerca de cinco representantes eleitos por circunscrição), com os eleitores podendo votar em tantos nomes quantos fossem os lugares a preencher, menos um (para que os eleitores da maioria não pudessem ocupar com seus candidatos todas as vagas disponíveis), e com cada eleitor podendo dar mais de um voto ao mesmo candidato (para que os eleitores da minoria pudessem concentrar seus votos em poucos candidatos, garantindo a eleição de algum ou alguns deles). Artifícios como esses, aliás, raramente produziram os efeitos desejados.

Já na década de 1860, o romancista e político José de Alencar começou a defender a adoção da representação proporcional, cujos traços mal começavam a ser desenhados no cenário internacional, como melhor solução para as deficiências do regime representativo brasileiro, desde, é claro, que o novo sistema viesse acompanhado de medidas para a apuração fidedigna dos votos. Em artigos e livros de extraordinária qualidade técnica (e, naturalmente, muito bem redigidos), José de Alencar explicou e defendeu os princípios básicos do sistema eleitoral proporcional².

Nas primeiras décadas republicanas, o título de maior defensor do sistema eleitoral proporcional passou para as mãos de Joaquim Francisco de Assis Brasil. Em livros também de grande qualidade, o político gaúcho não apenas defendeu a representação, nas câmaras legislativas, de todos os setores socialmente relevantes, como trabalhou incessantemente na elaboração de modelos eleitorais que assegurassem que essa representação tivesse lugar na proporção dos votos obtidos por cada fração política. Esses

2 José de Alencar, *Systema Representativo* (edição fac-similar), Brasília: Senado Federal, 1996. Na introdução, Walter Costa Porto informa que Borges de Medeiros, presidente do Rio Grande do Sul, que patrocinou a adoção do sistema proporcional, em 1913, no estado, declarou: “Na elaboração do projeto, ... , as minhas lucubrações só puderam haurir na ocasião ensinamentos luminosos em José de Alencar, cuja obra, sempre nova, a traça do tempo não consegue poluir”.

esforços culminaram na redação do Código Eleitoral de 1932, com que se iniciou a implantação do sistema eleitoral proporcional em nosso país.

A transição: 1930 a 1945.

O movimento insurrecional que levou à extinção da República Velha, em outubro de 1930, trazia a proposta de implantação de um regime efetivamente representativo entre suas principais bandeiras de agitação e mobilização. Tanto é assim que, já em dezembro de 1930, o governo provisório, chefiado por Getúlio Vargas, criou uma “subcomissão legislativa”, composta pelo próprio Assis Brasil, por João Crisostomo da Rocha Cabral e por Mário Pinto Serva para “propor a reforma da lei e do processo eleitorais”³. Os membros da subcomissão estipularam alguns princípios que dirimiriam seus trabalhos, entre os quais cabe destacar dois, de amplas consequências: “a representação dos órgãos coletivos de natureza política é automática e integralmente, ou tanto quanto possível, proporcional”; e “toda matéria de qualificação de eleitores, instrução e decisão de contendas eleitorais será sujeita à jurisdição de juízes e tribunais especiais, com as garantias inerentes ao Poder Judiciário”.

O resultado dos trabalhos da subcomissão, a que se juntou a contribuição de uma comissão revisora, foi o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, ou Código Eleitoral. No que diz respeito à implantação do sistema proporcional, foi adotada, com poucas inovações, a proposta presente em livros de Assis Brasil, chamada de “processo de dois turnos simultâneos”, o que, para quem está acostumado com a terminologia atual, mais atrapalha do que ajuda a compreensão do sistema. Aparentemente, os dois turnos são considerados simultâneos porque o registro de candidatos em listas permite uma distribuição proporcional de parte dos lugares, com recurso ao cálculo do quociente eleitoral e do quociente partidário, enquanto o voto em indivíduos, inclusive em candidatos avulsos, permite a distribuição dos lugares sobranes pelo critério (majoritário) das maiores votações individuais. Cada uma das distribuições corresponderia a um turno. O próprio Rocha Cabral informava, em 1934, que “ainda se discute um meio de modificar-se um pouco o magnífico sistema, sem prejudicar-lhe a pureza, muito facilitando a apuração dos pleitos” (p. 104).

Dois pontos merecem ser destacados para que fique claro que se tratava efetivamente da introdução do sistema proporcional nas eleições

³ J. C. da Rocha Cabral, Código Eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1934. Esse livro é provavelmente a principal fonte de informações sobre o processo de elaboração do Código.

brasileiras, ainda que não em estado puro⁴. O primeiro ponto é que a legislação passou a referir-se explicitamente aos partidos políticos como agentes do processo eleitoral (ver, em particular, arts. 99 a 102 do Código de 1932). Cabia aos partidos e alianças de partidos (coligações) registrar as listas de seus candidatos na Justiça Eleitoral⁵. Não era, no entanto, uma prerrogativa exclusiva, pois listas podiam ser registradas por grupos de cem eleitores e candidatos avulsos eram admitidos. O segundo ponto é a introdução do quociente eleitoral e do quociente partidário na legislação, definidos basicamente da mesma maneira que o são hoje. Com isso, ficou estabelecido quantos votos uma lista de candidaturas deve receber para ocupar um lugar na casa legislativa, consagrando o mecanismo fundamental para a garantia da proporcionalidade entre votos e lugares.

Além das eleições para a assembleia constituinte, realizadas em maio de 1933, as eleições de outubro de 1934, para a Câmara dos Deputados e para as assembleias constituintes estaduais, foram feitas de acordo com o Código Eleitoral de 1932. A nova fórmula eleitoral combinou-se com o aumento significativo do controle da fidedignidade do voto para garantir a realização de eleições inusitadamente corretas do ponto de vista formal e para a eleição de candidatos representantes de várias correntes de opinião. Ademais, o aumento do número de votantes entre o primeiro e o segundo pleito indica que pode ter começado ali o processo de ampliação contínua do número dos eleitores no Brasil (em termos absolutos e como proporção da população)⁶, processo em curso ao longo de todo o resto do século XX.

A aplicação do sistema eleitoral proporcional ficou, no entanto, suspensa, junto com as eleições, desde a implantação da ditadura do Estado Novo, em 1937, até sua queda, em 1945, quando foi eleito o parlamento a que a Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro, concedeu poderes constituintes. O sistema proporcional voltou então à tona, no formato

4 Além desses dois pontos, existe, é claro, o argumento literal: o capítulo do Código de 1932 que detalhou as regras de distribuição de lugares nas casas legislativas se denominava justamente “da representação proporcional” (art. 58).

5 O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de 1934, contém, por sua vez, o embrião do que seria, no futuro, o reconhecimento formal da importância dos partidos políticos no encaminhamento dos trabalhos dentro da Casa, rompendo com toda a tradição anterior. Seu art. 34 determinava que as comissões permanentes, as de inquérito e as especiais fossem constituídas “proporcionalmente às correntes de opinião representadas na Câmara”. Embora somente a partir de 1945 se viesse a consolidar a centralidade dos partidos nas normas regimentais, a norma de 1934 reconhecia o direito de que as distintas correntes de opinião se fizessem representar simultaneamente dentro da Câmara dos Deputados e implicitamente supunha que aquelas distintas correntes estivessem, em alguma medida, formalmente organizadas fora e dentro da Casa, de maneira a possibilitar a avaliação minimamente objetiva da composição proporcional das comissões. Começava a surgir uma esfera política organizada ao redor dos partidos políticos tal como os entendemos hoje

6 Jairo Nicolau, *Eleições no Brasil*, Rio de Janeiro: Zahar, 2012: “houve um incremento significativo (85%) no número total de eleitores, que chegou a 2,66 milhões (7% da população total)” (p. 80).

que logo se consolidaria e que ainda perdura, mesmo tendo sofrido percalços ao longo do caminho.

A consolidação: 1945 a 1950.

As eleições parlamentares de 2 de dezembro de 1945 foram realizadas sob as regras do Decreto Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, editado ainda sob a presidência de Getúlio Vargas. A nova legislação se situava no âmbito de influência da que tinha sido criada em 1932, mas levava até o fim algumas das idéias que naquela apareciam apenas embrionariamente, ao mesmo tempo em que tornava mais clara a redação de muitos dispositivos, inclusive daqueles referentes à representação proporcional.

No que toca ao sistema eleitoral, talvez o elemento mais importante do Decreto Lei se encontrasse na centralidade ainda maior adquirida pelos partidos políticos. Assim, apenas partidos e alianças de partidos poderiam apresentar candidatos nas eleições realizadas no país. Desapareceram, pois, as candidaturas avulsas e as listas apresentadas por grupos de eleitores. Os partidos, ademais, não poderiam ser de caráter local, mas apenas agremiações de âmbito nacional. Por fim, embora se mantivesse a possibilidade de votação em candidaturas individuais, todos os votos se tornaram inequivocamente votos em partidos, pois sua primeira função seria agora a de compor a votação do partido para efeitos de definição dos lugares que lhe caberiam entre os disputados na circunscrição. Somente em um segundo momento o voto individual teria relevância, para a determinação de que candidatos apresentados pelo partido ocupariam as vagas, previamente definidas, reservadas à agremiação.

A centralidade adquirida pelos partidos políticos constituiu um momento importante no processo de consolidação da representação proporcional. Ela se legitima, afinal, por assegurar a proporcionalidade entre os votos obtidos por partidos e coligações de partidos e os lugares que eles ocupam nas casas legislativas. No entanto, ainda não foi em 1945 que o princípio proporcional se aplicou integralmente. Ele ficou em falta exatamente no mesmo ponto em que claudicava na legislação de 1932, o da distribuição dos lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários (ou distribuição das sobras ou restos). É certo que, em 1945, se deu maior peso aos partidos, pois a regra mandou que o mais votado deles ficasse com a totalidade dos lugares sobrantes após a aplicação dos quocientes partidários, enquanto pela regra de 1932 os lugares sobrantes seriam distribuídos em função das votações individualmente obtidas pelos candidatos. Mesmo assim, contudo, não havia qualquer preocupação com

a proporcionalidade. Ao contrário, valia o princípio intrinsecamente majoritário de que “o [partido] vencedor leva tudo” (no caso, todas as sobras).

O Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho) veio suprir essa deficiência, estabelecendo um critério proporcional também para a distribuição das sobras. Adotou-se o método das maiores médias: os partidos disputam cada lugar sobrando mostrando quantos votos teriam, em média, por cadeira ocupada, caso viessem a ocupar mais uma além das que já possuem. Aquele que apresentar a maior média de votos fica com o lugar. Trata-se, certamente, de um cálculo de proporcionalidade, entre outros possíveis. Com ele, o sistema se tornou quase totalmente proporcional, subsistindo, como resquício de desproporcionalidade, a regra, até hoje vigente, de que os partidos ou coligações de partidos que não alcancem o quociente eleitoral não participam sequer da distribuição das sobras⁷.

Do ponto de vista das regras da distribuição dos lugares nas casas legislativas, a legislação consolidada em 1950 é, fundamentalmente, aquela que subsiste até hoje⁸. As circunstâncias em que ela vem sendo aplicada mudaram, no entanto, constantemente, às vezes de maneira profunda.

De 1945 a 2013: três sistemas partidários distintos.

As alterações mais profundas das circunstâncias em que o sistema eleitoral proporcional tem vigorado entre nós não resultaram de evolução interna “espontânea” da esfera político-eleitoral, mas de intervenções externas, autoritárias. Assim, o sistema partidário em desenvolvimento de 1945 a 1964 foi extinto em 1965 e substituído por um sistema bipartidário imposto, que, por sua vez, foi extinto em 1979, dando início à articulação de um novo sistema pluripartidário. Essa descontinuidade, péssima para o desenvolvimento do sistema eleitoral, nos permite perceber com toda clareza, pela comparação entre os três sucessivos sistemas partidários, como os efeitos das regras eleitorais não dependem apenas

7 É esse resquício que explica a existência de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, em análise no Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de impedir o funcionamento do quociente eleitoral como barreira. Ver:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2659082>.

8 Rigorosamente, desde 1950, houve pelo menos uma mudança nas regras de distribuição proporcional dos lugares nas casas legislativas. É que, para o cálculo do quociente eleitoral (divisão do número total de votos válidos dados na circunscrição pelo número de lugares a preencher), os votos em branco eram incluídos naquele número total de votos válidos até a promulgação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). A mudança não foi de todo irrelevante, justamente porque o quociente eleitoral funciona como uma cláusula de barreira dentro da circunscrição. Como a exclusão dos votos em branco diminui o quociente eleitoral, ela aumenta as chances de os partidos menos votados participarem da distribuição de cadeiras.

delas mesmas, mas resultam, em boa medida, de influências que vêm da realidade circundante.

O sistema eleitoral que funcionou entre 1966 e 1979 dificilmente pode ser comparado com aqueles que o antecederam e sucederam. A imposição do bipartidarismo mudava-lhe de tal maneira a feição, que ele mal se mantinha como um sistema proporcional, aproximando-se, em algumas de suas características centrais, dos sistemas majoritários. A diversidade social e política do país não se podia refletir em distintos partidos, presentes nas casas legislativas na proporção das votações que fossem capazes de obter do eleitorado. Só havia lugar, por definição, para dois, do que resultava, ademais, que o partido que ganhasse as eleições teria, necessariamente, maioria absoluta na circunscrição e, em última instância, na própria Câmara dos Deputados. Era um sistema que só podia produzir maiorias inequívocas.

Já a comparação entre as duas experiências de pluripartidarismo realizadas desde 1945 (1945-1964 e 1980-2014) é mais produtiva, pois, embora as circunstâncias sejam por certo distintas, não há um fator externo, claramente preponderante, a impedir o funcionamento “normal” do sistema, como no período entre uma e outra. Resulta, por isso, ainda mais interessante que regras eleitorais praticamente idênticas tenham produzido sistemas partidários aparentemente tão diversos. O fenômeno abre campo extenso para pesquisa e reflexão. Vale a pena, mesmo assim, chamar a atenção, de imediato, para pelo menos um ponto. Ao longo do período que vai de 1945 a 1964, os mesmos três maiores partidos ocuparam, sempre, em conjunto, pelo menos oitenta por cento das vagas na Câmara dos Deputados. Já no período que vem desde as eleições de 1982, o quadro partidário tem sido marcado por intensa fragmentação e por mudanças significativas nas posições relativas dos maiores partidos, que, aliás, nem sempre são os mesmos. Duas configurações partidárias bastante diferentes, para regras eleitorais bastante similares.

Considerações finais.

A reforma do atual sistema eleitoral, como qualquer reforma abrangente de um regime de representação política, seja no Brasil ou em outro país, enfrenta obstáculos relevantes, que não estão sob foco neste texto. Há um obstáculo, no entanto, que, por resultar da própria estrutura do sistema vigente, merece referência aqui. Trata-se do fato de que nosso sistema eleitoral, até por combinar representação proporcional com voto em indivíduos, apresenta grande maleabilidade e, conseqüentemente, forte capacidade de resposta a diferentes situações e a diferentes demandas dos eleitores, dos partidos, dos candidatos ou do próprio momento histórico.

Foi por isso, talvez, que as regras atualmente vigentes puderam conviver, como se viu, com sistemas partidários muito diferentes.

A maleabilidade do sistema eleitoral se manifesta, por exemplo, nas distintas estratégias que tanto os partidos como os eleitores podem seguir em suas decisões. Assim, um partido pode apostar na coesão programática e ideológica, apresentando apenas candidatos que estejam plenamente afinados com uma linha política bem definida, enquanto outro partido pode apostar em uma postura mais flexível, que admita candidatos ligados a um leque mais amplo de linhas políticas. O eleitor, por sua vez, tanto pode votar tendo em conta, principalmente, a legenda, ainda que vote em um indivíduo, como pode privilegiar a confiança em um candidato individual e, implicitamente, na escolha que ele fez da lista em que se apresenta aos eleitores.

As duas estratégias, aliás, não são necessariamente conflitantes. Assim, os militantes mais afinados com o Partido Comunista e com o Partido Trabalhista, tal como eles surgiam em 1945, desejavam certamente criar legendas fortes, e se esforçaram nesse sentido, mas isso não impediu que as candidaturas de Luís Carlos Prestes e de Getúlio Vargas fossem usadas como pontos de referência para que o eleitorado pudesse identificar com mais facilidade a linha política das novas legendas. Mais recentemente, as candidaturas de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1986, e do Dr. Enéas Carneiro, em 2002, fizeram parte da tática de implantação do PT e do PRONA. O êxito dos partidos dependeria, por certo, da existência de base social e de militância a sustentá-los, mas isso não invalida que a tática possa ter sido útil para os eleitores se localizarem politicamente.

Da mesma maneira, o voto de legenda pode ser privilegiado por uma agremiação que, tendo apelo eleitoral em um determinado momento, não dispõe, ainda, de suficientes nomes conhecidos para neles basear, prioritariamente, sua campanha nas eleições proporcionais. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o Partido Verde e sua candidata à presidência de República, Marina Silva, em 2010. Assim, também, em 1990, mais de quarenta por cento dos votos do PT foram dados à legenda. No caso do PRONA, esse percentual chegou, em 1994, a oitenta por cento⁹.

A combinação de um sistema proporcional de listas com a possibilidade de votação em indivíduos permite, ainda, que as demandas normalmente respondidas pela prevalência do princípio proporcional e as demandas respondidas pela prevalência do princípio majoritário sejam simultaneamente atendidas, mesmo que parcialmente, pelo sistema vi-

⁹ Dado retirado de David Samuels, "Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrais no Candidato: Evidências sobre o Brasil", *Dados*, vol. 40, nº 3, Rio de Janeiro, 1997.

gente no Brasil. Assim, tal como acontece com os sistemas proporcionais em geral, os eleitores simpáticos a programas e legendas ainda minoritários na sociedade freqüentemente verão os partidos de sua opção representados nas casas legislativas. Ao mesmo tempo, uma proporção muito significativa de eleitores, superior talvez à produzida na maior parte das eleições regidas por sistemas majoritários, encontrará na casa legislativa um parlamentar que recebeu individualmente seu voto, pois mais da metade dos votos válidos dados nas eleições proporcionais brasileiras (e, em algumas circunscrições, muito mais da metade) vão para um candidato que será efetivamente eleito. Além disso, a experiência eleitoral brasileira recente mostra que, em sua esmagadora maioria, os deputados federais eleitos foram os candidatos mais votados em sua circunscrição.

O tema da maleabilidade do sistema eleitoral proporcional brasileiro admite ainda maior detalhamento, em várias direções. É notável, por exemplo, que alterações em pontos secundários de sua estrutura, como a permissão ou proibição de coligações eleitorais, podem produzir efeitos consideráveis. Mas o objetivo dessas considerações não é esgotar o tema ou, sequer, valorizar, em abstrato, a maleabilidade apontada. Trata-se, apenas, de chamar a atenção para uma das dificuldades de construir maioria, seja no Congresso Nacional, seja fora dele, para ultrapassar o sistema vigente. Como ele responde a demandas muito variadas, algumas, inclusive, que parecem contraditórias, sempre que uma pessoa é colocada frente a um modelo alternativo concreto, tende a valorizar aquelas características do modelo atual que se perderão com sua substituição.