

EDUARDO FERNANDES SARTURI

**REFORMA ELEITORAL:
DESAFIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGRAS DA COMPETIÇÃO
POLÍTICA**

Porto Alegre

2001

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**REFORMA ELEITORAL:
DESAFIOS À INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGRAS DA COMPETIÇÃO
POLÍTICA**

**Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-graduação em Ciência Política da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul, para a obtenção do
Grau de Mestre.**

Orientador: Prof. Dr. Cesar Marcello Baquero Jacome

Porto Alegre

2001

*É difícil defender
só com palavras a vida
(ainda mais quando ela é
esta que vê, severina).*

João Cabral de Melo Neto

AGRADECIMENTOS

Gostaria de fazer meus agradecimentos a algumas pessoas e instituições que foram importantes na elaboração desta dissertação.

Ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFRGS e ao seu corpo Docente

Ao Povo trabalhador deste país tão sofrido pelo custeio dos meus estudos

À CAPES pela concessão da Bolsa.

Ao Professor e Mestre Marcello Baquero pela orientação, apoio, incentivo e paciência, qualidades estas que foram fundamentais na elaboração deste trabalho.

Para a minha queridíssima Avó Beatriz Fernandes, pelo incentivo e apoio dispensados nestes últimos anos. Sem tua ajuda esta dissertação não teria sido concretizada.

Para a minha querida Avó Maria Sarturi pelo carinho dedicado para o seu neto Eduardo.

Aos meus Pais pela apoio em todos os momentos em que precisei. Estiveram sempre comigo.

Ao Grande Amigo e “Irmão” de luta Érico Fernandez, intelectual de brilhante formação acadêmica, um dos melhores que já conheci, humanista combatente das injustiças que assolam este País. Te digo que sou uma pessoa privilegiada por te ter no meu círculo de amizades. Para ti o meu muito obrigado pelo incentivo e apoio nos momentos críticos.

Ao meu Amigo e “Irmão” Dominicano e brasileiríssimo de coração, Sócrates pela admiração, incentivo e lealdade demonstrados nos momentos em que compartilhaste comigo das angústias inerentes ao ser humano. Serei sempre grato pela tua lealdade e desprendimento que tiveste junto a mim.

Ao amigo, Mestre e grande Professor, José Luis Bica de Melo e família, toda a minha admiração. O convívio e o carinho de vocês foi primordial no meu amadurecimento como acadêmico e como indivíduo.

Aos meus familiares Milton Sarturi e Madalena Sarturi, Álvaro Sarturi e Hamilton Sarturi, pelo carinho e apoio que me deram ao longo da elaboração desta dissertação

A Lucy e ao Ivan meus Mestres pelo carinho e incentivo que recebi de vocês.

À todos os meus colegas e amigos e, especialmente, meus familiares.

Aos meus Avós General Mário Fernandes e Francisco Sarturi, “In Memoriam”.

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo avaliar as conseqüências da implementação de uma Reforma Política que visa modificar o sistema eleitoral proporcional vigente no Brasil, e a adoção do sistema distrital-misto - mais conhecido como sistema distrital alemão. Pretende-se diagnosticar, ademais, quais os pressupostos que delineiam esta Reforma Política, bem como o seu impacto sobre o processo de consolidação da democracia brasileira. Questiona-se, para tanto, se tal reforma aperfeiçoa ou não os mecanismos institucionais quanto à participação da sociedade no exercício da democracia. É intenção, também, analisar como as modificações propostas redefinem as estratégias tradicionais da competição política por parte da elite dirigente, bem como se estas mudanças possibilitam os meios de intervenção institucional: a adoção do voto facultativo e do voto distrital, como mecanismo de tutela da sociedade, entre outros. Neste sentido procura-se verificar se tais elementos reforçam a exclusão da cidadania política e colaboram no controle governamental de grandes parcelas da sociedade brasileira, que estão à margem do processo de socialização política.

Finalmente, discute-se como esta Reforma Política afetaria o sistema político brasileiro, ou, mais especificamente, o subsistema partidário do Estado do Rio Grande do Sul. Outrossim, almeja-se contextualizar a Reforma Política proposta dentro de uma agenda de reformas de Estado liberalizantes, pois as mesmas permeiam as atuais reformas institucionais encontradas no quadro político dos países considerados periféricos, como o Brasil.

ABSTRACT

This study has intention to evaluate consequences of implementation of a political reform which pretends to modify the current brazilian proportional electoral system, and adoption of a double district electoral system based in the germanic district system. It intents to verify delineated issues' of this political reform, its impact into the process of democratic consolidation. This will be done at this study that ask its effectiveness to perfect social participation into democratic system. It analysis and redefine the conservatory strategies by the proposal modifications remains as a way to the governing elite, allowing institutional interventions with punctual modifications as adoption of facultative vote and district vote, as control mechanism of the society. This will permit to verify if this issues strengthen the political citizenhood exclusion. Finally, verify how this political reform affects the brazilian policy system relating to the party subsystem in state of Rio Grande do Sul, trying to contextualize the liberal structural reforming program that permeate the current institutional reforms inserted in the policy program of that outskirts countries as Brazil.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA 009/2001

Aos onze dias do mês de dezembro de dois mil e um, às nove horas e trinta minutos, na sala duzentos e dois, Pantheon do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, no Campus do Vale da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Renato Monsef Perissinotto e Jussara Reis Prá para, sob a presidência do Professor Cesar Marcello Baquero Jacome examinar a Dissertação de Mestrado do aluno **Eduardo Fernandes Sarturi**, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sobre o tema intitulado – “Reforma Eleitoral: desafios à institucionalização das regras da competição política”. O candidato realizou uma exposição oral de trinta minutos, e após, foi argüido pelos Professores na seguinte ordem: Henrique Castro, Renato Monsef Perissinotto e Jussara Prá. Concluída a argüição, os membros da Banca Examinadora atribuíram os seguintes conceitos ao candidato: Prof. Henrique Carlos de Oliveira de Castro - conceito *A* ; Prof. Renato Perissinotto - conceito *A* ; Prof. Jussara Reis Prá - conceito *A* ; obtendo o conceito final *A*

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2001.

Prof. Cesar Marcello Baquero Jacome

Prof. Renato Monsef Perissinotto

Prof. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Prof. Jussara Reis Prá

ERRATA

Nos trechos onde se lê Anexo 2 pg. 164,
leia-se Anexo 2 pg. 165

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Capítulo 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA DENTRO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS.....	22
1.1- Características dos Sistemas Eleitorais.....	38
Capítulo 2 - HISTÓRICO DAS LEGISLAÇÕES ELEITORAIS NO BRASIL.....	47
Capítulo 3 - DEFINIÇÃO E ANÁLISE DA PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL.....	67
3.1- O Sistema Proporcional no Brasil e o Voto Distrital-misto.....	95
Capítulo 4 - A SIMULAÇÃO DO VOTO DISTRITAL NO RS E SEUS IMPACTOS NO SISTEMA ELEITORAL DO RS.....	119
4.1 - Magnitude do Distrito, Sistema Eleitoral e Número de Partidos.....	147
CONCLUSÕES.....	152
LISTA DE ABREVIATURAS.....	157
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	158
ANEXO 1.....	164
ANEXO 2.....	165
ANEXO 3.....	166

TABELAS

TABELA 1 - Demonstrativo das Taxas das Coligações Eleitorais por Partido.....	75
TABELA 2 - Comparação entre Voto Facultativo e Escolaridade na 1º Pesquisa.....	87
TABELA 3 – Comparação entre Voto Facultativo e Escolaridade na 2º Pesquisa.....	88
TABELA 4 - Demonstrativo da Identificação Partidária dos Eleitores e Nível de Escolaridade.....	89
TABELA 5 – Partidos no Brasil que se Enquadram nos Requisitos Mínimos da Legislação Eleitoral para Obtenção de Representação Parlamentar.....	94
TABELA 6 - Demonstrativo com a Correção da Proporcionalidade dos Colégios Estaduais no Congresso Nacional.....	98
TABELA 7 - Representatividade de Cada Colégio Eleitoral Estadual Corrigida no Congresso Nacional.....	102
TABELA 8 – Representação Atual e Representação Esperada dos Colégios Estaduais no Congresso Nacional.....	103

QUADROS

Quadro 1 - Comparativo do uso de Medidas Provisórias (Mp's).....	27
Quadro 2 - Demonstrativo dos Alistamentos Ex-Officio em alguns Estados da Federação.....	54
Quadro 3 - Demonstrativo dos Sistemas Eleitorais vigentes em Algumas Democracias Ocidentais Importantes.....	115
Quadro 4 - MACRORREGIÕES COREDES/FEE	121

MAPAS

MAPA 1A – Mapa do Rio Grande do Sul Dividido em Macrorregiões.....	164
MAPA 1 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Partido mais Votado na Eleição para Deputado Estadual em 1990 nas 39 Cidades.....	124
MAPA 2 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Segundo Partido mais Votado na Eleição para Deputado Estadual em 1990 nas 39 Cidades.....	125
MAPA 3 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Partido mais Votado na Eleição para Deputado Federal em 1990 nas 39 Cidades.....	126
MAPA 4 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Segundo Partido mais Votado na Eleição para Deputado Federal em 1990 nas 39 Cidades.....	127
MAPA 5 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Partido mais Votado na Eleição para Deputado Estadual em 1994 nas 39 Cidades.....	135
MAPA 6 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Segundo Partido mais Votado na Eleição para Deputado Estadual em 1994 nas 39 Cidades.....	136
MAPA 7 - Distribuição dos Votos de acordo com o Partido mais Votado na Eleição para Deputado Federal em 1994 nas 39 Cidades.....	138
MAPA 8 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Segundo Partido mais Votado na Eleição para Deputado Federal em 1994 nas 39 Cidades.....	139
MAPA 9 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Partido mais Votado na Eleição para Deputado Estadual em 1998 nas 39 Cidades.....	141
MAPA 10 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Segundo Partido mais Votado na Eleição para Deputado Estadual em 1998 nas 39 Cidades.....	142
MAPA 11 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Partido mais Votado na Eleição para Deputado Federal em 1998 nas 39 Cidades.....	143
MAPA 12 - Distribuição dos Votos de Acordo com o Segundo Partido mais Votado na Eleição para Deputado Federal em 1998 nas 39 Cidades.....	144

***Ao Povo Sofrido e
Trabalhador deste
Brasil***

INTRODUÇÃO

A escolha da Reforma Política como assunto a ser estudado, baseia-se no fato do tema ter adquirido importância no cenário político brasileiro a partir de 1995, quando começaram a ser implementadas as reformas estruturais, que coincidem com o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O período acima referido, marca o início de um ciclo de reformas liberalizantes, baseado em ajustes macro-econômicos, políticos e sociais conhecidos, também, como ajuste neoliberal. Nele, as privatizações de ativos públicos correspondem às reformas econômicas; a flexibilização das leis trabalhistas e a reforma previdenciária como parte das reformas sociais e, por último, a reforma da legislação partidária – que é o objeto de nosso estudo – faz parte da última prioridade de ajustes que se refere à Reforma Política.

A nova legislação eleitoral, em tramitação no Senado Federal, modifica profundamente a legislação atual, tendo como pontos principais: 1) mudança do sistema eleitoral proporcional para sistema distrital misto, baseado no modelo da República Federal da Alemanha; 2) estabelece a redução do número de partidos no Congresso Nacional (CN); 3) altera o financiamento público de campanhas, de acordo com o tamanho de cada bancada no Congresso Nacional; 4) extingue o segundo turno e o voto obrigatório, adotando o voto facultativo; 5) Institui cláusula de barreira de acordo com o desempenho eleitoral de cada partido; 6) proíbe as coligações nas eleições proporcionais; 7) adota a fidelidade partidária; 8) remodela a imunidade parlamentar.

O projeto de reforma eleitoral proposto é muito importante, pois altera as regras estabelecidas àqueles que disputam o Poder (políticos), e aos que delegam representação (eleitores); ou seja, regulamentará os procedimentos legais e formais, com os quais os agentes políticos mobilizarão recursos com o intuito de disputar e conquistar este poder.

A justificativa para a reforma eleitoral proposta pode ser identificada na ligação que o relator, Senador Sérgio Machado, estabelece entre prosperidade e desenvolvimento econômico com a questão da estabilidade política e a governabilidade. Para alcançar este equilíbrio somente a Reforma Política, nos moldes como está sendo proposta – de acordo seu relator – seria capaz de dotar o País de um modelo institucional dinâmico e estável.

É importante compreender neste contexto, de que maneira o projeto de reformulação do sistema eleitoral brasileiro pode ser sinônimo de retrocesso, em termos de consolidação da cidadania política. Um exemplo emblemático disso, seria indagar como a flexibilização de um direito social (voto), que passa, então, a ser facultativo, fortalece o processo democrático? Alguns autores (Lamounier, 1987) sugerem que a consolidação da democracia brasileira, não se completou na conclusão do governo da Nova República (1985), e tampouco, a transição se concluiu com a eleição Presidencial de 1989. Outros autores (Reis, 2001), preferem afirmar que a prova definitiva dessa transição estará efetivamente completa, com a eleição de um candidato de esquerda para a Presidência da República.

O problema de pesquisa nesta dissertação, portanto, está centrado no estudo da Reforma Política como instrumento (ou não), de viabilização da consolidação democrática. E, também, da possibilidade de institucionalização da governabilidade sem conflitos mais graves de ordem institucional, que possam provocar paralisia decisória, causa freqüentemente apontada como inerente ao sistema eleitoral proporcional vigente.

Pretende-se analisar, também, se essa reforma contribui ou não para o aperfeiçoamento da representação política da sociedade, e qual o seu respectivo impacto na geração de condições políticas que possibilitem a governabilidade, tendo como referência o subsistema partidário do RS.

Entre outras medidas, está sendo proposta no atual texto de Reforma Política, a diminuição do número de partidos, a adoção de cláusula de desempenho e a proibição de coligações em eleições proporcionais. Argumenta-se que elas possibilitariam uma condição “*sine qua non*” de governabilidade e de consolidação da democracia brasileira, em bases sólidas e duradouras.

As mudanças pretendidas são profundas e tocam em pontos nevrálgicos. Elas modificam estruturalmente a legislação eleitoral, no que se refere às regras da competição eleitoral, podendo, inclusive, em um segundo momento, alterar o quadro político da atualidade.

Esta reforma político-partidária, independente dos pontos de modificação, tem como principal virtude, estabelecer um debate sobre os problemas que afetam a institucionalização do sistema partidário brasileiro. Além disso, a discussão sobre a reforma eleitoral certamente interfere em diversos interesses, pois está em jogo a manutenção ou substituição dos sistemas de regulação da competição político-ideológico. Em conseqüência, é provável que tanto empresários quanto trabalhadores, de uma maneira geral, sejam solicitados a se posicionar em relação a mudanças pontuais propostas no projeto de Reforma Política.

No exemplo desta clivagem de interesses, a classe empresarial – constitutiva de um segmento destas forças sociais – identifica no projeto de Reforma Política um situação propícia para estabelecer suas reivindicações e, portanto, considera indispensável a formação de um ambiente institucional capaz de desenvolver as forças de mercado. De acordo com seus pressupostos, consideram a Reforma Política o veículo que faltava para estabelecer essas condições institucionais. Desta forma,

A geração de condições capazes de favorecer o crescimento da economia brasileira no longo prazo depende da estabilidade, das reformas econômicas e de um ambiente institucional capaz de garantir o respeito aos contratos e ao direito de propriedade e de um sistema de decisões políticas eficaz, que garanta a adequada modernização do País e o funcionamento pleno da economia de mercado. (Documento CNI,1998:58)

Da mesma maneira que a classe empresarial manifesta-se favorável às reformas, questiona-se quais aspectos da Reforma Política, proposta pelos partidos de sustentação do governo Federal, garantiriam a governabilidade gerando, conseqüentemente, maior agilidade e eficácia no processo decisório? De acordo com o projeto em tramitação e apoiado em grande parte pelos partidos no Congresso Nacional (CN), a adoção do sistema distrital misto garantiria a conquista deste objetivo, além do que, segundo argumentação dos defensores da reforma, possibilitaria a eleição de parlamentares mais identificados com o dia-a-dia dos seus eleitores, impedindo o enfraquecimento das siglas partidárias, ao mesmo tempo que reservaria espaço para candidaturas proporcionais (Machado, 1999:4-6).

No entendimento do relator do projeto, estaria viabilizada, através da lista proporcional, a representação dos partidos minoritários que não conseguissem se eleger pelo sistema distrital. Entretanto, cabe salientar que as características do sistema distrital o tornam adequado à formação de maiorias parlamentares consistentes em sistemas políticos parlamentaristas, forçando a adoção de um modelo bipartidário que possibilite maior governabilidade, agilidade e eficácia nos processos decisórios. Além disso, não seria mais adequado à implementação deste sistema, se fosse mudado o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista? A adoção de um modelo, próprio para um sistema parlamentarista, não resultaria numa instabilidade institucional ainda maior, se fosse levado em conta que o modelo presidencial brasileiro é muito centralizador? Nesse sentido, a reforma já não nasceria inviabilizada quanto aos seus objetivos?

Deve-se considerar, também, que o fio-condutor que permeia a reforma incorpora concepções e categorias idênticas às aplicadas no campo econômico, ou seja, voltadas para liberalização e enxugamento do mercado político, de tal forma que se adeque aos pressupostos de competitividade, eficiência, desempenho e qualidade, dados pela economia de mercado e que se resumem, exemplarmente, na idéia de que *“a atual dinâmica sócio-econômica exige um Parlamento capaz de atender às demandas de alterações legislativas, de forma ágil e eficaz”*¹. Outrossim, salientando o que foi dito anteriormente a respeito do incremento da competição, os empresários vislumbram a necessidade da *“formação de um ambiente favorável à competitividade”* (CNI, 1998), para que seja possível o andamento e a modernização das relações de mercado.

¹ Agenda da Indústria (CNI/Confederação Nacional da Indústria), 1998.

Essas reformas só podem ser entendidas compreendendo-se a lógica e o conteúdo das mudanças que se pretende implementar. Tanto a Reforma Política, como a administrativa e a desregulamentação da atividade econômica, atualmente em discussão no Brasil, não podem ser analisadas isoladamente, como se estivessem desvinculadas uma das outras, sob o risco de se perder de vista sua amplitude. Isso porque, tais reformas estão inseridas em uma mesma conjuntura, se interrelacionam e obedecem a uma lógica que defende a necessidade de reformulação das instituições, nas quais estão baseadas as atuais estruturas da sociedade. Tais reformas orientam-se no sentido de incorporar pressupostos da economia de mercado: eficiência, estabilidade econômica, competitividade e agilidade decisória, entre outros.²

Assim, um dos objetivos deste estudo é verificar em que medida a Reforma Política proposta pelo Poder Executivo é apoiada no Congresso Nacional (CN) pela maioria dos partidos mais conservadores, contribui (ou não), para o aperfeiçoamento da representação política da sociedade; qual o seu impacto sobre o sistema partidário e quanto afetará a governabilidade no sistema político do Rio Grande do Sul. A indagação é pertinente pois, como foi dito, está sendo proposta no atual texto de Reforma Política, a diminuição do número de partidos, a adoção de cláusula de desempenho, a proibição de coligações e a extinção do voto obrigatório. Essas metas são consideradas imprescindíveis para a governabilidade e a consolidação da transição democrática em bases sólidas e estáveis.

Busca-se, examinar também, em que medida a Reforma Política proposta pelo governo Federal possui um caráter desmobilizador e excludente da cidadania política, da representação e da participação política da sociedade.

Outro objetivo a ser analisado é o novo quadro político-partidário que poderá delinear-se no Rio Grande do Sul (RS), caso haja a adoção do novo sistema eleitoral. Para que se possa trabalhar com algumas projeções possíveis, propõe-se um provável cenário com base em uma simulação referente às eleições de 1990, 1994 e 1998, para deputados estaduais e

² No documento da CNI, estas diretrizes aparecem claramente, ou seja, a idéia manifesta é de que o Parlamento deva possuir a sensibilidade necessária para que promova o funcionamento pleno da economia de mercado. Esta concepção parece ir ao encontro da compartilhada pelo relator da PEC, que também salienta em uma de suas exposições de motivos, a necessidade de se modernizar o sistema político ajustando-o "às necessidades do mundo globalizado, onde as decisões devem ser tomadas com eficiência e profundidade".(PEC:1-2)

federais do RS, de acordo com as regras do sistema distrital-misto. Esse cenário poderá mostrar, com precisão, os efeitos do sistema na formação do quadro político do RS.

A hipótese principal deste estudo considera que a proposta de Reforma Política, nas bases em que se encontra, possui um caráter oligárquico, desmobilizador e excludente da cidadania política, da representação e da participação política da sociedade.

Decorrente dessa hipótese, sugere-se que, conhecendo-se as peculiaridades histórico-estruturais que moldaram a cultura política da sociedade brasileira, a proposta de Reforma Política, caso não considere esta especificidade, será inócua quanto aos seus objetivos de modernizar a estrutura política atual.

Trabalha-se, ainda, com a hipótese de que o texto do atual projeto de Reforma Política possui um conteúdo antidemocrático e fortalecedor da hegemonia das elites políticas tradicionais dominantes, ao mesmo tempo que viabiliza a exclusão de grande parte do eleitorado da cidadania política, com a adoção do voto facultativo.

Outra hipótese é a de que os deputados estaduais do RS, que apoiam a Reforma Política, visualizam nela um mecanismo fortalecedor de sua atuação junto às bases eleitorais, com a adoção do sistema distrital e a não obrigatoriedade do voto, facilitando em função da história do país, o recrutamento de eleitores mediante a troca de favores pessoais. Este fator reforça, portanto, o paroquialismo, o clientelismo e a patronagem, traços característicos da política patrimonialista e personalista da cultura política brasileira. Além disso, aqueles políticos que possuírem uma votação mais concentrada serão beneficiados de imediato, com a adoção do sistema distrital

Pretende-se, com base nessas hipóteses, demonstrar que a Reforma Política defendida faz parte de um ajuste que visa facilitar a adoção de medidas liberalizantes, mais precisamente, ajustadas “às necessidades deste mundo competitivo e globalizado, onde as decisões devem e precisam ser tomadas com eficiência e profundidade (Machado, 1999:1-2)”, ao mesmo tempo que exclui politicamente uma grande parcela do eleitorado, com a adoção do voto facultativo. Nota-se aqui a idéia tão cara ao ideário neoliberal e do livre mercado do conceito de eficiência (eficácia) e competitividade, que também precisa ser incorporada ao sistema político. Assim, como diz o relator do projeto, precisa-se:

Implementar reformas que visam garantir a permanência desta estabilidade e a construção de uma sociedade mais justa, a modernização da vida política é essencial', e mais adiante prossegue "a estabilidade só tem vida longa com reformas que modernizem as relações produtivas e o funcionamento do Estado; e esta modernização apoia-se numa estrutura institucional dinâmica, ou seja, da governabilidade (Machado, 1999:1-2).

Portanto, esta dissertação pretende contribuir com os estudos sobre os efeitos dos sistemas eleitorais como construtos técnico-teóricos que auxiliam na elaboração de modelos institucionais, sociais e políticos minimamente organizados e consensualmente reconhecidos por seus cidadãos como capazes de mediar conflitos políticos e sociais inerentes à qualquer sociedade democrática.

Parte-se de uma análise comparativa dos principais sistemas eleitorais atualmente utilizados em democracias ocidentais, conjugando os estudos referentes à cultura política, que tem em Almond (1963) e Verba (1972) os principais precursores desta corrente analítica. Tais estudos são importantes, pois propiciam o entendimento e a caracterização dos contextos histórico-estruturais, que contribuíram e contribuem para a formação de capital social baseado em um sistema de crenças e valores, que estão internalizados e são compartilhados pelos indivíduos, em suas práticas e relações sociais. É importante, também, analisar como os indivíduos, de acordo com esta racionalidade, reagem diante de um modelo institucional novo (neste caso o impacto da Reforma Política sobre a racionalidade do eleitor), levando em conta a peculiaridade, no caso brasileiro, da resistência dos indivíduos na mediação dos conflitos sociais pelas instituições políticas, principalmente no que se refere aos partidos políticos.

Também buscamos algumas contribuições nos estudos oriundos da vertente institucionalista, que tem em Huntington (1968) seu principal representante, apesar de algumas limitações explicativas de cunho conservador impostas por esta análise, que vêem na mobilização social um fator deletério para a consolidação democrática dos países situados na periferia do sistema. Com base nisso, acredita-se que, no caso brasileiro, ainda é possível resgatar alguma contribuição conceitual, que possa ajudar na compreensão do quadro social, político e econômico brasileiro que ainda se encontra em fase de desenvolvimento institucional.

A utilização dos pressupostos das duas vertentes analíticas baseou-se em análises conjunturais do sistema político brasileiro referentes aos níveis de participação política, governabilidade, estabilidade institucional, bem como sobre dados³ coletados por alguns institutos de pesquisa referentes a essas categorias. As análises sobre cultura política basearam-se em pesquisas indicativas dos níveis de aceitação dos indivíduos sobre a confiança dos mesmos na previsibilidade e credibilidade de suas instituições públicas e do sistema político (Latinobarômetro 2001), como capaz de gerar condições de convivência mínima em sociedade.

No desenvolvimento desta dissertação foram elaborados 12 mapas com espacialização e distribuição da votação dos partidos envolvidos nas eleições para deputados estaduais e federais nos anos de 1990, 1994 e 1998 em 39 cidades/distritos. O critério para a escolha de apenas 39 cidades está no fato de que cada uma delas apresenta um mínimo de 30 mil eleitores (Anexo 2, pg.164) que somados representam, em média, 57% do eleitorado gaúcho e, portanto, sob nosso ponto de vista, fornece uma amostra relativamente importante para elaboração dos cenários com a votação distrital.

Em relação à simulação com o voto distrital, partiu-se da seguinte configuração: no sistema distrital-misto, cada eleitor terá direito a efetuar dois votos desvinculados um do outro. O primeiro voto será dado pelo sistema majoritário ao candidato do distrito; o segundo voto será dado em uma lista, pelo sistema proporcional.

Para que se possa montar o cenário com os dois votos (1º e 2º votos) os dados eleitorais foram obtidos com base nas *Estatísticas Comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994)*, de Noll e Trindade (1995) e dos dados eleitorais do TRE/RS. Com base nesses dados, optou-se por verificar em cada município/distrito, qual o partido mais votado que, nesta análise, corresponderia ao 1º primeiro voto.

³ Sobre esta referência ver *LATINOBARÔMETRO 2001*, um projeto financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e que tem por finalidade fazer um acompanhamento das mudanças e continuidades da opinião pública sobre os principais temas políticos, sociais e econômicos. A pesquisa é realizada anualmente em 17 Países da América Latina e caracteriza-se pelo emprego de questionários simples, com perguntas estáveis ao longo dos anos para que se disponha de uma série de tempo para efeitos de comparação e avaliação. Entre os temas abordados no Latinobarômetro úteis neste estudo estão: Economia e Comércio Internacional; Democracia, Política e Instituições; Políticas Sociais e Distribuição de Renda; Cultura Cívica, Capital Social e Participação; Temas Conjunturais, entre outros.

Para a caracterização do 2º segundo voto foram escolhidos os partidos que ficaram em segundo lugar em cada município/distrito, para efeitos de ilustração do sistema distrital-misto.

Além disso, a estrutura desta dissertação consta, na primeira parte, de uma revisão bibliográfica referente aos sistemas eleitorais, bem como de fontes secundárias compostas de artigos e notícias veiculadas em jornais de circulação estadual e nacional, além de publicações oriundas sobre o pensamento institucional do setor empresarial, e do posicionamento político dos parlamentares sobre o projeto em tramitação no Congresso Nacional. Inclui, também, dados estatísticos do TRE-RS, do TSE, referentes aos resultados das eleições para a Câmara dos Deputados e para a Assembleia Legislativa, entre os anos de 1990, 1994 e 1998.

Na segunda parte, faz-se um balanço das legislações eleitorais que vigoraram no Brasil em cada contexto histórico, mostrando como o conflito político era institucionalmente administrado pelas oligarquias dominantes na política do País.

Na terceira parte, trabalha-se com uma análise comparativa a respeito dos modelos de sistemas eleitorais utilizados nas sociedades ocidentais, comparando as vantagens e desvantagens dos modelos distritais e proporcionais, e suas variantes.

No quarto capítulo, verifica-se como a simulação com o voto distrital pode demonstrar o comportamento eleitoral dos partidos no RS, de acordo com a sua distribuição pelos 39 municípios/distritos do Estado.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA DENTRO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS

A análise da Reforma Política em tramitação no Senado Federal, deve ser contextualizada dentro do momento histórico que coincide com a hegemonia, no mundo inteiro, do processo de Globalização, que passou a ser o *leitmotiv* das reformas estruturais de inúmeros países situados à periferia da economia mundial. É importante salientar que o resultado do processo institucional oriundo da Constituição de 1988, reflete-se de maneira muito forte no atual processo de reformas. Portanto, entender o resultado do ordenamento institucional pós-1988 é primordial para discutir o encaminhamento político das reformas estruturais, entre as quais, a Reforma Política, tanto em decorrência das regras político-institucionais estabelecidas pela nova constituição (sistema de governo e processo legislativo, por exemplo), como pelos dispositivos constitucionais herdados do modelo nacional-desenvolvimentista (monopólios estatais estratégicos como: telecomunicações, petróleo, controle sobre o fluxo do capital estrangeiro, etc.). Em síntese, as reformas estruturais vieram com o intuito de desregulamentação ou flexibilização dos setores monopolísticos estatais, privatizações, fim da restrição ao capital estrangeiro, desregulamentação das leis trabalhistas e reforma político-partidária.

Essas reformas estruturais começaram a ser implementadas com maior ímpeto a partir de diretrizes traçadas dentro das políticas estabelecidas pelo “Consenso de Washington”⁴. A partir da segunda metade dos anos 80, ocorre o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição das importações e do acirramento do que se convencionou de “ajustes neoliberais”, que pregavam o enxugamento das atividades empresariais do Estado e

⁴ Encontro realizado em Washington pelo FMI, Banco Mundial, Departamento do Tesouro e Banco Central dos EUA, donde foi elaborado um documento com diretrizes para o desenvolvimento econômico e social da América Latina. Estas diretrizes eram a redução dos déficits públicos, disciplina fiscal, desregulamentação econômica e privatizações de ativos estatais dentre outros. Daí o nome Consenso de Washington.

o revigoração do *laissez-faire*, como o novo paradigma de desenvolvimento para as economias periféricas que quisessem se integrar neste modelo de desenvolvimento.

É necessário levar em conta, também, que o ideário da nova ordem econômica mundial está confortavelmente abrigado dentro das próprias elites dirigentes regionais, produzindo em suas sociedades a idéia da inevitabilidade histórica, que traz embutido em sua proposta, a desqualificação de qualquer possibilidade de crítica ou oposição a respeito da doutrina (da nova ordem econômica mundial) em ascensão. A idéia manifesta neste ideário é a de uma total inevitabilidade dos novos arranjos, e de rendição da velha ordem nacionalista, sob pena, das sociedades periféricas que não a adotarem, perderem o trem da história mais uma vez.

Os anos 80 foram considerados, por muitos analistas, como a década perdida, e os anos 90 teriam que marcar a retomada do desenvolvimento sustentável das economias, por isso a força deste processo foi tão avassaladora e totalizante que novos conceitos passaram a integrar o vocabulário dos *policy-makers* regionais afinados com o centro do poder financeiro internacional, e passaram a ser sinônimos do novo ideário tais como: inserção internacional, internacionalização da economias nacionais, abertura econômica irrestrita etc. Conforme Diniz (1998),

[...] permitem a difusão não apenas de argumentos técnicos, mas também o delineamento de novos parâmetros e valores, dando origem a uma ideologia da globalização com alto poder de contágio e capaz de promover um verdadeiro choque semântico, que subverte conceitos e significados.

Podemos imaginar de acordo com a autora, que o processo de globalização em curso consegue ou tenta resignificar os valores éticos e sociais, diferenças e crenças que estruturam o contrato social de cada sociedade nacional submetida, uniformizando, de forma autoritária, os padrões culturais, impondo valores e comportamentos que se exigem ser universais como um dogma imutável.

A ênfase destes processos de reformas estruturais girava em um eixo que, basicamente, desembocava em duas vertentes distintas que a rigor complementavam-se entre si, quais sejam: a) a primeira dessas vertentes tratava de dar um caráter de inevitabilidade ao processo

de globalização que acompanha o receituário neoliberal e considerava os fatores externos como uma camisa de força, da qual não haveria como romper, sob pena de retaliação e esgotamento de financiamentos externos por parte da comunidade financeira internacional e, portanto, não restaria outra alternativa senão ficar à mercê de represálias econômicas. b) a outra vertente, com igual teor reducionista, argumentava que a soberania dos Estados Nacionais estaria imune à inserção globalizante ou às crises financeiras internacionais, como se o isolamento, por si só, fosse suficiente para não sofrer as consequências das quebras financeiras.

Na realidade, estas duas interpretações pecavam por não dar conta, satisfatoriamente, dos processos em andamento. Contudo, elas são complementares uma a outra, no sentido de preencherem as lacunas explicativas que, sozinhas, não satisfazem. Um enfoque adequado procuraria integrar as duas análises, pois sabe-se que se os fatores externos não podem ser desprezados, e muitas vezes são determinantes, também é verdade que elas podem ser controladas no âmbito interno, de maneira plausível, desde que haja condições políticas para isso. Entretanto, do ponto de vista das políticas macroeconômicas adotadas internamente é aconselhável lidar de forma criteriosa sobre a conveniência (ou não) de determinada receita dada como universalmente válida. Acredita-se que há espaço para os governos nacionais manobrem com certa autonomia, desde que respeitada as condições internas pactuadas pela sociedade civil de cada País. Neste enfoque, pode-se buscar ajuda em David Held, quando ele afirma que:

A Era do Estado Nação de modo algum terminou. Ainda que o Estado Nação territorial tenha declinado, é preciso observar que esse é um processo desigual e em particular restrito ao poder e ao alcance dos Estados-Nação dominantes do ocidente e do leste. (Held 1991:162)

O raciocínio implícito às reformas institucionais está permeado por uma lógica econômica, que impõe e domina uma agenda de ações governamentais, das quais não permite que haja espaço para a adoção de outras alternativas, reforçando assim, a ideia da inevitabilidade ou inexorabilidade destes ajustes macroeconômicos. Entretanto, a globalização econômica e, por conseguinte, as reformas estruturais não são inevitáveis como querem fazer entender. Isto porque ela não está atrelada unicamente a uma lógica econômica, possuindo também uma lógica política.

Desta maneira, é preciso reavaliar e definir os aspectos políticos, juntamente com os aspectos econômicos, como determinantes das políticas públicas, e considerar que estas escolhas econômicas são opções políticas de elites cosmopolitas antes de mais nada. Independentemente dos padrões internacionais, as escolhas de política macroeconômica interna são resultados de políticas conscientemente escolhidas dentre as existentes. A elite dirigente é formada por agentes sociais criteriosamente recrutados dentro de um perfil pré-estabelecido. Ou seja, são agentes políticos com formação intelectual dentro de organismos internacionais, e que em seus países, procuram aplicar seu “*modus operandi* e *modus vivendi*”, dentro dos padrões internacionais econômicos hoje vigentes. Este recrutamento não é feito aleatoriamente como se imagina; ao contrário, são resultados de escolhas da elite governante.

Desta forma, “*na negociação e implementação de programas de ajuste, a comunidade-chave de teor transnacional é constituída de economistas treinados nas universidades americanas ou européias, que tendem a adquirir grande influência como mentores das reformas e programas de estabilização*” (Diniz, apud Kahler, 1992:126). E, ainda, “*Muitos desses economistas integraram durante algum tempo o staff de agências multilaterais, como o banco FMI e o banco Mundial, levando para seus países de origem orientações afinadas com o pensamento canônico nos círculos internacionais*”. (Diniz, apud Nelson, 1990, 330-31)

Para o entendimento deste raciocínio, torna-se importante um detalhamento da perspectiva histórica para a compreensão da ordem institucional autocrática. Diniz (1995), enfatiza que o descrédito das instituições públicas nada mais é do que herança das especificidades de constituição do Estado brasileiro e seus conflitos, resultantes do modelo historicamente construído, que hipertrofia o Executivo com poderes, “*imperiais*”, no qual as decisões caracterizam-se, predominantemente, pela falta de transparência, por parte de uma elite dirigente encastelada na alta burocracia do Estado. Por consequência, o Legislativo, além de ser visto como uma instituição inoperante pela opinião pública, sofre com o desprestígio de ter suas funções reduzidas a uma mera caixa de ressonância, vinculada às vontades do Poder Executivo.

Cabe ressaltar ainda que este modelo globalizante, vem quase que, simultaneamente, acompanhado por *um novo regime institucional* mais centralizado, ou seja, a reorganização

de um novo pacto intra-elites que, no caso brasileiro, caracteriza-se pela gradativa extinção da função legislativa e fiscalizadora do Legislativo, que pode ser facilmente verificada pelo predomínio absoluto das Medidas Provisórias, na supressão de direitos de minoria, como o fim do Colégio de Líderes e dos DVS (destaques de votação em separado), pelo sistemático descumprimento do regimento interno e pela inviabilização de qualquer iniciativa legislativa, através da obstrução do funcionamento das Comissões. O processo legislativo tem o controle total do Executivo, pois com 470 dias de governo, o presidente da República já havia editado e reeditado mais de 559 Medidas Provisórias.

O resultado pode ser expresso em números: desde a posse do Fernando Henrique Cardoso, em Janeiro de 1995, foram apresentadas pelo Executivo 200 projetos de lei e emendas constitucionais. Dessas, o governo conseguiu aprovar 62 ou (31%), enquanto que o Congresso Nacional (CN), com 4762 projetos, aprovou apenas 110 ou (2,3%). No que diz respeito às emendas constitucionais, o Executivo apresentou 24 propostas obtendo êxito em 8 delas (33%), nos últimos 3 anos. Em comparação aos parlamentares, a desproporção é ainda maior, ou seja, das 540 propostas, apenas três ou (0,55%) foram aprovadas. (Folha de São Paulo, 1996)

Um exemplo deste aumento do poder de legislar pelo executivo pode ser exemplificado pelo excessivo uso de Medidas Provisórias (MP) em comparação com os decretos-lei que eram usados pelo Regime Militar. A Constituição de 1988, com o intuito de criar um instrumento mais apropriado à democracia, estabeleceu a Medida Provisória que seria um instrumento a ser votado pelo Congresso, mas que acabou tendo sua finalidade distorcida, pois tem sido usada indiscriminadamente pelo Executivo, para legislar em todas as áreas possíveis e, com isso, entulhar a pauta legislativa com o acúmulo de MPs a serem vistas.

A medida provisória transformou-se em um decreto-lei hipertrofiado. No quadro abaixo podemos comparar o uso de Medidas Provisórias (MPs) pelos quatro últimos presidentes da República.

Quadro I

Quadro Comparativo do uso de Medidas Provisórias (MP's)

	José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando Henrique (1995)	Total
Número de MP's editadas e reeditadas	147	159	416	450*	1172
Número de Decretos-lei	376				376
Total	523	159	416	450	1548

Fonte: Diniz apud (W.G.Santos,1996:10); Diniz (1995a:395-6)

*O Número de 450 MP's diz respeito apenas ao ano de 1995.

A argumentação dada pelo Executivo Federal – e que é um sintoma do espírito personalista e voluntarista da elite dirigente brasileira – refere-se, à justificativa constante de que é imperativo a agilidade e eficácia na aplicação de medidas governamentais, sem o qual a nação arriscaria a uma paralisia decisória e governamental. O Parlamento acaba sendo visto, pelo Executivo, como obstáculo e um sinônimo de morosidade à aplicação imediata das políticas de administração do governo.

A tática adotada, portanto, é de entulhar a agenda do Congresso com Medidas Provisórias, reeditando-as muitas vezes, sem critério, mantendo o Legislativo ocupado, enquanto o Executivo adianta-se na implementação de suas políticas. De certa maneira, há certeza da inoperância do Congresso por parte da burocracia governamental, pois têm conhecimento de que, mesmo não conseguindo ser apreciada no prazo de 60 dias, ela se torna de efeito imediato, seu conteúdo não “caduca”, ou seja, não pode ser rejeitada e seus efeitos, uma vez em vigor, não podem ser anulados.

Por exemplo; o Plano Real, que foi editado por uma MP, estabelecia a criação de uma nova moeda, com câmbio fixo, com paridade no dólar. Esta MP nunca foi apreciada pelo Congresso em prazo hábil e foi reeditada inúmeras vezes. Imagine-se, hipoteticamente, que, mesmo sendo apreciada no prazo legal, o Congresso a recusasse? Não haveria como anular seus efeitos, pois não há como retornar à situação anterior. O Parlamento se vê numa camisa

de força, e não tem como reverter uma situação que já criou relações jurídicas, econômicas e sociais, com a adoção do plano econômico.

O Congresso Nacional (CN) não é consultado antes que uma medida desse porte seja adotada. Isso revela o grau impressionante de discricionariedade de um presidente, que efetivamente não necessita do Congresso para governar. O poder é tão despótico, sinônimo de um Presidencialismo Imperial, como bem definiu Sérgio Abranches (1988), que o Legislativo não tem a mínima ingerência fiscalizatória sobre o Executivo. Portanto, existe um certo cálculo perverso e uma certeza de que as MPs nunca serão rejeitadas, seja pela incapacidade de ser analisada em tempo hábil, seja pelo fato de ser reeditada quantas vezes forem necessárias. Assim, o Congresso transformou-se em um espaço opaco, sem força decisória, utilizado para as mais diversas trocas de favores entre parlamentares, que negociam verbas para suas bases eleitorais, e o Executivo, que utiliza habilmente sua base parlamentar como instrumento de legitimação de uma prática política pouco transparente e autoritária. Conforme Diniz (1995:183),

O uso irrestrito do poder de decreto, além disso, ao tolher o debate público, impedir a transparência e restringir a informação disponível, reduz ainda mais o baixo grau de Accountability (responsabilização) dos atos governamentais, em um sistema político como o brasileiro, caracterizado por um teor expressivo de fragilidade institucional.

A mesma performance baseada na tutela em relação aos atores sociais, através de políticas assistencialistas ou de impacto meramente paliativo se manifestará, também, no campo político, ou seja, o sistema partidário ficará subordinado às decisões e interferências do Executivo. Assim, o Estado brasileiro vai pautar sua convivência com os partidos políticos, como se estes fossem ou fizessem parte orgânica da estrutura de seu corpo. Assim, a “assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando este último a reboque das iniciativas do primeiro”. (Diniz, 1997:183)

No caso brasileiro, as reformas estruturais iniciaram-se um pouco mais tarde do que seus vizinhos sul-americanos. Este atraso decorrencia das especificidades políticas que o Brasil passava, devido ao afastamento de um presidente da República, em 1992, e pelo fracasso da revisão constitucional prevista para 1993, até a eleição de um candidato em 1994, comprometido firmemente em adotar as reformas liberalizantes. Uma vez estabilizado o

quadro político, com o consenso formado em torno da candidatura de Fernando Henrique Cardoso, o próximo passo foi obter a estabilidade econômica através do Plano Real, sem o qual não seria possível avançar nas reformas constitucionais. Conquistado o ambiente político e econômico necessário, a principal reforma empreendida pelo governo eleito em 1994, foi viabilizar a desregulamentação indiscriminada da economia brasileira, abrindo-a ao mercado internacional, desnacionalizando-a, proporcionando um choque de “globalização” à estrutura econômica considerada cartorial, atrasada e ineficiente, herdada do modelo nacional-desenvolvimentista, que vinha desde a era Vargas. Esta mudança de eixo pode ser encontrada no discurso de posse do presidente, quando este afirmou que a era Vargas havia chegado ao fim.

As reformas econômicas liberalizantes tinham o discurso estratégico de colocar o País na rota dos grandes investimentos internacionais e, como consequência, dotar o País dos fundamentos econômicos modernos para o seu desenvolvimento sustentado. Esse foi o discurso emanado pelas elites políticas e empresariais, que se aliaram em um “*novo*” pacto hegemônico intra-elites, visando garantir a execução de uma agenda política e econômica consensual. É importante destacar, também, que as elites empresariais possuíam interesses específicos, principalmente no que tange à desestatização de empresas consideradas estratégicas e de grande porte (como, por exemplo, a Telebrás, Embratel, Embraer, Vale do Rio Doce), vistas como oportunidades de realização de grandes negócios e lucros, capazes de atrair investimentos estrangeiros para financiamento da dívida pública. Essas possibilidades de lucro eram identificadas, também, em relação a possíveis associações com empresas estrangeiras que, por sua vez, possuíam grande interesse em ingressar em um mercado consumidor com mais de 100 milhões de pessoas.

Em consideração a isto, acreditamos, também, ser oportuno a citação de Fiori a respeito destes processos de reformas neoliberais:

*[...] Todas elas visam reforçar o movimento inicial dos capitais, difundindo uma imagem externa de confiabilidade e da solidez inabalável do que Edgard Boeninger, consultor do Banco Mundial, chamou de um *enabling economic environment* (1982): a certeza de que nem as novas regras econômicas nem as decisões políticas liberalizantes serão alteradas. Como o que interessa aqui é assegurar os horizontes futuros dos investidores, é aqui também que assume enorme importância tática a difusão de uma imagem de consenso nacional. Por quê? Porque ela suprime a idéia e a possibilidade de um sistema político-partidário*

competitivo onde a alternância no poder pudesse levantar dúvidas sobre a continuidade de nova estratégia. Nesta perspectiva é que se deve entender o fenômeno cada vez mais generalizado do contínuismo e da melancolia democrática que reina nestes emerging markets. Por isto, também, a mídia usa hoje, invariavelmente, uma linguagem eufórica e esconde os fatos menos auspiciosos do ponto de vista dos investidores externos. E os próprios institutos de pesquisa destinados a produzir e difundir dados reais sobre a conjuntura deixam de ser informantes confiáveis para participar deste esforço coletivo de maquiagem nacional. Como consequência o que fora um consenso inicial e compreensível produzido pela euforia dos primeiros resultados, vai sendo substituído por um trabalho de eliminação ativa e consciente – pela via do cerceamento ou distorção das informações – de toda a possibilidade de oposição. Neste quadro, o próprio dissenso, essencial à vida democrática, acaba sendo desqualificado como catastrofismo e vai se transformando, nesta guerra de sombras e expectativas entre países e regiões, numa espécie de moderno crime de lesa-pátria. Foi esta nova realidade que transformou, aliás, os presidentes destes países numa espécie de caixeiros-viajantes que passeiam pelo mundo tentando vender credibilidade de suas próprias economias, numa disputa milimétrica pela confiança dos analistas de risco.” (José Luis Fiori. Em busca do Dissenso Perdido, 1995)

Complementando Fiori (1995), Held (1995) parece claro a respeito desses processos de enfraquecimento dos Estado Nacionais: *“(...) revelam um conjunto de forças que se combinam para limitar a liberdade de ação de governos ao tornar menos nítidas as fronteiras da política doméstica (...) ao alterar o arcabouço jurídico e as práticas administrativas dos governos e ao obscurecer as linhas de responsabilidade e prestação de contas dos próprios Estados Nacionais”.*

No que se refere à Reforma Política, que é o objeto deste estudo, ela volta a adquirir importância na agenda política nacional, logo após a reeleição (em 1998, no primeiro turno) de Fernando Henrique Cardoso e com o esgotamento das reformas econômicas, em virtude da grande maioria delas terem sido implementadas em seu primeiro mandato. Além disso, com a proximidade das eleições municipais em outubro de 2000, o tema ressurgiu evidenciando por parte da elite política, o desejo de adoção do sistema distrital-misto baseado no modelo alemão. Este sistema, de acordo com o discurso emanado pela classe política, substituiria com “vantagens”, o atual modelo proporcional, tido como ineficiente e gerador de distorções na representação parlamentar, causa da paralisia institucional e governamental.

Nesta perspectiva histórica, a Reforma Política adquire importância, pois se enquadra dentro dos pressupostos de flexibilização de direitos sociais e políticos pregados pelas políticas neoliberais do “Consenso de Washington”. Alicerçada nas reformas já implementadas é que se baseará a argumentação, com objetivo de demonstrar o provável retrocesso democrático que compõe estas reformas e, neste caso, a Reforma Política não foge às mesmas especificidades das outras reformas.

Com base no discurso de que só com uma ampla Reforma Política seria viabilizada a saída da crise política e econômica, grande parte dos setores ligados ao empresariado e à classe dirigente, mostra-se favorável à substituição do sistema proporcional pelo distrital-misto. Anteriormente, notava-se a construção da idéia da inevitabilidade desta reforma, impossibilitando uma discussão mais aprofundada a respeito da conveniência ou não da mudança do sistema eleitoral, em detrimento do aperfeiçoamento do modelo que já vigora, há décadas, no País. As propostas que compõem a Reforma Política, como a adoção do sistema distrital, a desobrigatoriedade do voto, o fim das coligações nas eleições proporcionais, extinção do segundo turno nas eleições Estaduais e municipais, mostram, com alguma margem de certeza, de que se trata de uma reforma extremamente excludente, do ponto de vista da cidadania política.

Por exemplo, uma das propostas que parecem ir de encontro ao incremento da participação política, é a adoção do voto facultativo que, em princípio, representa a exclusão de milhões de eleitores do processo político, além de possibilitar a concentração das decisões políticas importantes nas mãos de poucos eleitores, já que a pré-disposição da maioria dos indivíduos é descreditar da ação política, associando-a (e muitas vezes com razão), freqüentemente à prática da corrupção e da politicagem. Considerando-se que os processos históricos que marcaram as conquistas sociais e a ampliação do sufrágio foram pautados pela modernização e complexificação das estruturas sociais, podemos afirmar que estamos vivendo um período de refluxo destas conquistas, se considerar que a flexibilização destes e de outros direitos, vem no vértice das prioridades das reformas estruturais. Assim, está-se diante de uma Reforma Política que, como as outras reformas estruturais, obedece a estes princípios flexibilizadores e excludentes, característicos do final de século. A Reforma Política pode ser entendida como uma privatização da cidadania política, à medida que só uma pequena parcela da população se prestará a comparecer às urnas.

Além disso, a veemência na defesa da mudança do sistema eleitoral baseia-se no intuito de dar sustentação a um arcabouço institucional moderno para que todas as outras reformas possam vingar com êxito. O condicionamento do sucesso de uma reforma a outra é indispensável para a conquista da estabilidade política e econômica e, portanto, deve ser priorizada dentro da agenda política nacional, e está dentro da construção da idéia da inevitabilidade.

Vislumbra-se, também, em qual medida se pode trabalhar com a idéia de exclusão da cidadania política, com a adoção de alguns pontos desta reforma, como por exemplo: a adoção do voto distrital e a desobrigatoriedade do voto. Se se trabalhar em uma perspectiva dentro dos preceitos da democracia liberal clássica, não há nenhum problema nestas modificações, pois quanto mais liberdade, melhor para a livre manifestação da vontade do *demos*. Mas, se analisado por outro prisma, pode-se questionar até que ponto não estaríamos perdendo de vista a sua forma e o seu conteúdo, ou qual a visão estratégica que a personifica. Estas mudanças são opções políticas perfeitamente relevantes. Deve-se salientar que as intenções do legislador podem ser positivas, por acreditar que essas mudanças fazem parte de sua visão de mundo e da forma como ele visualiza o bem comum. No entanto, se for levado em conta uma análise longitudinal e comparativa da história brasileira, tendo a acuidade de perceber que os momentos de esgotamento político sempre vieram acompanhados de mudanças institucionais vindas do alto, pode-se levantar a hipótese de que as elites, ao sentirem-se acuadas ou percebendo a médio ou longo prazo uma possível derrota, propõem mudanças no regime ou no sistema eleitoral, com o intuito de se manterem no poder. Exemplo desta preocupação presente entre a elite política, está na constante reformulação da legislação eleitoral em vésperas de eleições, adaptando-a à conjuntura política sempre que lhes seja mais favorável. A história das legislações eleitorais no Brasil, possui um componente que não pode ser desconsiderado, que é o casuismo de quem detém o poder para alterar a legislação.

Outrossim, a contemporaneidade da proposição deste projeto de Reforma Política vem dentro de um “pacotão” de reformas que também estão sendo aplicados em outros países, e a vantagem disto é que se pode efetuar um estudo comparativo, no sentido de verificar quais os efeitos gerados nas sociedades que adotaram as políticas de reforma neoliberal. Com base nesta comparação é possível determinar com certo grau de certeza que, na maioria dos casos,

essas reformas causaram grandes estragos no tecido social, provocando o acirramento dos conflitos sociais que já não são escassos.

O argumento segundo o qual se associa instabilidade política ou paralisia decisória à falta de reformas estruturais, pode ser evidenciado também pela necessidade de se alcançar as condições necessárias para o perfeito funcionamento das forças de mercado, bem como da livre concorrência aliada à liberalização do mercado político. No caso brasileiro, portanto, existe uma dificuldade em se delimitar ou definir um conjunto de normas que proporcione maior previsibilidade das regras do jogo político às demandas das forças sociais, de tal forma que estas passem pela mediação do sistema partidário. Não havendo tais condições, o sistema rapidamente satura-se, comprometendo os esforços ainda incipientes de consolidação das instituições políticas.

O contraditório desta afirmação, é de que não é a falta de reformas que gera a instabilidade política e, sim, a sua constante reformulação, que não deixa espaço para a estabilização e assimilação das regras do jogo institucional pelos agentes econômicos, sociais e políticos. Esses agentes sociais não possuem a mínima confiança nas regras do jogo, pois elas estão sempre sendo reformuladas com a partida em movimento. Esses agentes sociais apostam na instabilidade por causa disso, e não por outro motivo. A estabilidade da regras jurídicas, econômicas e políticas é de fundamental importância para a institucionalização e internalização de uma idéia de coletividade e de convívio em sociedade.

Freqüentemente, a pauta da transição política brasileira desde a redemocratização pode ser caracterizada por um *hiper-reformismo institucional*⁵ como bem definiu Tavares (1998). Este *hiper-reformismo institucional* reflete-se na insistência com que as elites políticas brasileiras justificam a necessidade da adoção de uma agenda reformista. Além de serem as responsáveis pela transição, salientam que a governabilidade almejada e a volta de um ciclo de desenvolvimento político e econômico estável, só será possível com a adoção “consensual” da referida agenda. Esta foi a maneira encontrada, pelas elites dirigentes nacionais, de proporem novos arranjos políticos pelo alto, como saída viável para a crise de

⁵ Este termo usado por Tavares em sua obra, *Reforma Política e Retrocesso Democrático*, 1998, expressa bem como tem sido a transição política brasileira nestes últimos 15 anos.

governabilidade gerada pelos insucessos das políticas econômicas adotadas, desde então. Esta agenda reformista precisa estar concatenada com a realidade que se quer modificar, pois do contrário, não passará de mero casuismo, ou seja, terá um conteúdo antidemocrático. Este hiper-reformismo é a causa mais visível da instabilidade das regras do jogo.

É importante destacar que a plataforma de todo sistema institucional é desenhada para oferecer a sociedade os mecanismos que confirmam, ao longo do tempo, estabilidade política, governabilidade e a previsibilidade das ações institucionais, além de gerar nos indivíduos a confiança nas instituições como árbitros do contrato social. O sistema político que oferece debilmente estes dois pressupostos, coloca em risco a coesão social, bem como a integridade do sistema e a previsibilidade das normas sociais. Esta deficiência é o embrião do acirramento dos conflitos e do aumento do individualismo, próprio de sociedades com baixo nível de institucionalização.

*Estabilidade política não tem um fim em si mesmo. É um conceito que se resignifica ao longo do tempo de acordo com a conjuntura histórica que vive determinada sociedade. Possuir estabilidade política não é uma questão valorativa boa ou ruim e, sim, um indicador dentre os inúmeros indicadores que devem ser considerado, para se poder afirmar que determinada sociedade possui ou não estabilidade política. Estabilidade política pode estar associada, por exemplo, ao desempenho econômico e à mobilização social ou, na falta destes, à rotatividade dos governantes no poder e ao grau de legitimidade do sistema perante os indivíduos. São muitas as variáveis que concorrem para esta definição. Assim sendo, dentre os indicadores que se pode citar com maior segurança, estão os que se referem à *eficácia decisória e a legitimidade*. Deve-se compreender que estes dois conceitos andam em paralelo pois um deriva do outro. Um sistema que seja eficaz e ágil, no que diz respeito à tomada de decisões que tenha uma repercussão social, por parte da elite dirigente, pode gerar, perante os membros desta sociedade, a legitimidade. Portanto, um sistema que apresente eficácia decisória consegue, em certo grau, obter previsibilidade e legitimidade para suas ações. Dessa maneira, um sistema político que propicie satisfatoriamente os mecanismos para o equilíbrio entre legitimidade e eficácia na resolução das demandas sociais, conseguirá arbitrar, de forma aceitável, os conflitos internos desta sociedade. Destes conflitos têm-se que as demandas por maior participação, podem vir ao encontro do aperfeiçoamento das instituições democráticas desta mesma sociedade.*

O mapeamento das classificações de participação política envolvem um conjunto de variáveis, que vão desde a influência de aspectos econômicos até a diferenciação de participação autônoma e mobilizada, bem como dos indicadores convencionais e não convencionais (Baquero, 1981).

Nesse aspecto, percebe-se que a definição de participação política não pode ser analisada sem considerar que em torno de sua classificação existe um número considerável de variáveis que faz diferença quando se defronta com a análise de processos de consolidação democrática nas sociedades em estudo. Ao analisar o nível de participação política de determinada sociedade, é necessário ir na raiz da estruturação daquele sistema, e em relação ao que se considera como característico de um processo democrático e de sua cultura política. Também não se pode perder de vista possíveis fatores que podem alterar ou encobrir a descoberta de mecanismos democráticos ditos “informais”, altamente enraizados como, por exemplo, o caso do *Orçamento Participativo* de Porto Alegre, e que fazem parte da cultura política daquela comunidade.

É comum, muitas vezes, e mais fácil, ser reducionista e classificar o nível de institucionalização de uma democracia, visualizando apenas o seu calendário eleitoral, o nível sócio-econômico, o grau de mobilização e a participação política resultantes. Detendo-se apenas nestas variáveis, pode-se incorrer em erros, não percebendo que podem estar presentes mecanismos de participação não convencionais supra-mencionados. A esse respeito Baquero (1981), argumenta a dificuldade em se generalizar resultados coletados em sociedades desenvolvidas, e transpô-los automaticamente àquelas sociedades em vias de desenvolvimento, sob o risco de formar-se uma imagem inadequada da realidade existente, no que se refere aos procedimentos específicos internos daquele sistema político.

Em relação à conceituação de *legitimidade*, pode-se afirmar que ela existe, quando os membros de uma sociedade conferem credibilidade a determinado sistema político, como sendo o mais apto para disciplinar os conflitos e proteger os direitos dos membros desta sociedade. Com base nisso, pode-se afirmar que eficácia decisória e legitimidade são dois pré-requisitos vitais para a existência de estabilidade social.

Da mesma forma que a definição de estabilidade política envolve uma série de variáveis que concorrem para a sua identificação, o conceito de governabilidade envolve o mesmo

pressuposto. A estabilidade política e governabilidade também podem caminhar paralelamente ou serem mutuamente excludentes, dependendo do contexto que se analisa. Para que um sistema possua um nível mínimo de governabilidade, ele precisa ter presente na sua gênese, eficácia decisória e legitimidade política. Um sistema que possua deficiência nestes requisitos apresentará baixa ou nenhuma legitimidade perante seus cidadãos, ocasionando no futuro a geração de conflitos, pois não serão reconhecidos pelos indivíduos como legítimos e eficazes, para a garantia mínima de seus direitos, ou não serão capazes de gerar o consenso mínimo para a instituição de um contrato social. Segundo a escola institucionalista, que tem em Huntington (1968) seu maior expoente, o acirramento das reivindicações e mobilizações populares por melhorias sociais é diretamente proporcional ao descrédito das instituições; e a consequência direta é a instabilidade e a ingovernabilidade do sistema. Seria, por assim dizer, o pior dos mundos, ou seja, o caos estaria instalado e proporcionaria o surgimento de sociedades cada vez mais autoritárias, individualistas e carentes de capital social e legitimidade nas instituições públicas. Para os institucionalistas, a mobilização política é vista como deletéria para o sistema social, cresce em espiral, seguindo-se a diminuição da confiança dos indivíduos nas instituições de governo e, por tabela, a descrença nos governantes, gerando a diminuição da capacidade de solução de problemas dentro de um ciclo vicioso ocasionando instabilidade e rarefação das relações sociais.

O enfoque dado à crise de governabilidade do Estado deve ser entendido à luz da incapacidade deste, de gerenciar de maneira adequada os problemas sociais que se avolumam de forma preocupante como: o déficit social, os altos índices de miserabilidade e, principalmente, o aprofundamento da distância entre Estado-sociedade. Dessa forma, a discussão sobre os sistemas eleitorais, sejam eles, o distrital ou o proporcional, adquirem importância na medida que passam a ser vistos como mecanismos contornadores da crise. Nohlen (1992), argumentando a respeito dos efeitos do sistema proporcional sobre os partidos políticos na América Latina, tenta mostrar que constantemente é atribuída ao sistema proporcional a incapacidade de gerar maiorias parlamentares coesas e estáveis e, disto, derivaria a instabilidade do sistema partidário e de governo. Na maioria das vezes, como salienta Blais/Dion (1990), associa-se a representação proporcional com a instabilidade política e democrática. Mas esse não é o caso, como se verá mais adiante.

Fábio Wanderley Reis (1995), ao relatar que a *crise institucional*⁶ brasileira é caracterizada pela incapacidade do Estado de prover, de maneira satisfatória e eficaz, os procedimentos relativos à constituição de regras estáveis, flexíveis e dinâmicas que proporcionem o equilíbrio necessário para a resolução de conflitos de interesses que convivem e se antagonizam na sociedade, argumenta que a institucionalização dessas condições, aliada à capacidade das forças partidárias de se tornarem os veículos das demandas sociais, oportunizaria a construção de um sistema institucional estável, capaz de fazer a mediação entre Estado e sociedade. Assim,

uma vez equacionado tal problema, a 'institucionalização do sistema partidário' terá resultado em propiciar o atendimento simultâneo tanto dos requisitos da 'governabilidade' quanto da necessidade de representatividade e participação. (Reis, 1995:44-45)

Entretanto, referindo-se à crise institucional e a alta indisciplina partidárias como causas da deficiência institucional, verifica-se o seguinte, de acordo com Argelina Cheibub e Fernando Limongi⁷:

O poder legislativo não se constitui em um obstáculo à ação governamental do Executivo. Esta possibilidade foi e vem sendo removida pelos próprios parlamentares.

Convém lembrar que a Reforma Política retorna à agenda política governamental após as eleições para prefeitos e vereadores, em Outubro de 2000. Todas as forças políticas envolvidas no pleito, vitoriosas ou não, de acordo com seu desempenho, reafirmam a importância de se voltar a discutir a reformulação do sistema eleitoral. Um ponto de consenso parece unificar o discurso da maioria da classe política, que é o financiamento público das campanhas eleitorais, e o voto distrital. Todos os partidos com representação no Congresso Nacional, desde o PT ao PFL, parecem convictos da necessidade da adoção deste mecanismo como forma de moralizar as campanhas eleitorais amenizando-se a força do poder econômico nas eleições.

⁶ Esta afirmação vai ao encontro da definição de Tavares sobre o nosso *hiper-reformismo institucional*, ou seja, é a constante alteração das regras institucionais, que gera a instabilidade das regras do jogo e não o seu fortalecimento.

⁷ Cheibub e Limongi, desqualificam hipótese de que a crise do sistema seja oriunda exclusivamente do sistema partidário, em estudo realizado no legislativo brasileiro no período pós-constituição de 1988.

1.1. Características dos Sistemas Eleitorais

Os sistemas eleitorais podem ser entendidos como vetores ou procedimentos de conversão de votos em cadeiras parlamentares ou cargos governamentais, estando agrupados em dois modelos básicos: *o majoritário e o proporcional*. O sistema majoritário mais conhecido como distrital (o mais lembrado é o distrital-misto alemão), é comum em países cujo sistema de governo é parlamentarista; e é utilizado com o objetivo de formar maiorias parlamentares que dêem sustentação política ao governo. É considerado, por muitos especialistas, como o sistema político ideal, que alia duas qualidades imprescindíveis em um sistema político, quais sejam: a formação de gabinetes ou governos estáveis e a geração de condições de governabilidade. O sistema majoritário foi o primeiro a surgir. Está baseado sob o princípio de que a vontade da maioria dos eleitores é a única a contar, na distribuição das cadeiras repartidas em distritos. O sistema majoritário foi o primeiro a surgir, com o liberalismo político; o sistema proporcional é o que acompanha a evolução da moderna democracia de massas, com ampliação do sufrágio universal. De outra maneira, o princípio que dá a espinha dorsal ao sistema proporcional é o que procura garantir a perfeita igualdade *entre voto e eleitor*, de maneira que a representação proporcional seja um espelho e obedeça, fielmente, às clivagens sociais.

Assim, o sistema proporcional, que tem na máxima, *"um eleitor, um voto"*, o seu maior apelo, é considerado como aquele que mais se aproxima da perfeita e avançada democracia representativa.

O sistema proporcional divide-se em dois modelos básicos: o primeiro, refere-se ao voto individual, eventualmente transferível que se chama sistema de HARE, e o segundo modelo, de listas abertas ou fechadas.

Sabe-se que nenhum sistema eleitoral, seja ele qual for, é perfeito. Todos apresentam algum tipo de problema e depende, exclusivamente, de cada sociedade arcar com os custos da escolha de um ou outro. Os eleitores precisam ter acesso à informação por parte de suas instituições, sejam elas o Congresso Nacional (CN) ou suas instituições normativas, como a Justiça Eleitoral, em relação ao quadro das opções existentes e dos riscos que podem gerar, no futuro, tais escolhas. A informação, desta forma, passa a ser crucial em uma sociedade que deve estar ciente dos custos advindos de determinada opção, pois da informação precisa

depende o indivíduo para poder votar “*corretamente*” e, quanto mais deficientes ou incompletas forem estas informações, maiores serão os custos para as pessoas com baixo nível cultural; por conseguinte, maiores serão suas dificuldades de votar independentemente, o que ocasiona, em sociedades muito desiguais, o aliciamento e o apadrinhamento de eleitores em clientelas a serviço da patronagem de políticos inescrupulosos.

As opções políticas adotadas pelas sociedades por determinada política pública ou, neste caso, pelo sistema eleitoral, dependem significativamente do contexto histórico, político e social em que está inserido. Não se trata aqui de determinismo histórico no qual todos os acontecimentos estão previamente condicionados pelo passado e, sim, de avaliar a história destas sociedades, para entender a cultura política e o comportamento que permeia as relações sociais e de poder político.

Portanto, um sistema eleitoral consiste em um conjunto de leis, procedimentos e técnicas que performam o processo eleitoral e que, além da representação e da participação política, realiza objetivos estratégicos bem delimitados ao que se propõe. Além disso, também dependem do nível de socialização política que determinada sociedade propicia aos seus cidadãos. De acordo com Tavares (1994:17),

Sistemas eleitorais são construtos técnico-institucionais-legais instrumentalmente subordinados, de um lado à realização de uma concepção particular de representação política, e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político.

Todo sistema eleitoral é pensado e organizado de forma estratégica, de tal maneira que produza determinados efeitos sob determinadas condições históricas, políticas, sociais. Tanto isto é verdadeiro que não só a legislação eleitoral, mas todo ordenamento jurídico-institucional de uma nação é elaborado por agentes políticos previamente credenciados pela sociedade, através do processo de representação ou delegação do mandato popular - e de forma estratégica, de maneira que os resultados obedeçam aos cálculos de custo-benefício, que externalizam nas leis e nas regras, suas visões de mundo e ideologias, que são resultado

de um momento histórico, que performam uma racionalidade instrumental, estruturando uma cultura política onde estão inseridos. De acordo com Tavares (1998:44),

Assim a funcionalidade e a eficácia de um sistema real de governo dependem do rigor com que o instituidor consegue anteciper o funcionamento e os efeitos da interação estratégica concreta entre esses diferentes elementos bem como entre o mecanismo institucional composto que deles resulta e o ambiente sócio-político tanto quanto a cultura política sobre os quais opera.

Se essas visões de mundo são estratégicas, não o são por acaso ou resultado de voluntarismos mas, sim, de interesses diversos que perpassam os diversos grupos sociais, em constante conflito, mas enquadrados por um ordenamento institucional adequado capaz de assimilar e administrar as diferenças. Assim, conforme Tavares (1994:34-35), as leis são feitas “*como engenharia política, em termos de cálculo de racionalidade instrumental e estratégica, objetivando produzir, ou evitar, determinadas conseqüências prováveis*”.

É possível associar o termo *racionalidade instrumental*, a que se refere o autor de acordo com a idéia de “*previsibilidade*” das ações dos indivíduos. O cálculo feito em torno da elaboração de uma reforma institucional (como é o caso da Reforma Política) ou de um ordenamento jurídico qualquer, precisa anteciper ao legislador possíveis cenários resultantes do emprego de determinado modelo. A direção escolhida pelo legislador depende de muitas variáveis, inclusive políticas e econômicas, para não citar os *Lobbies* que podem influenciar de maneira negativa a condução de políticas passíveis de provocar um desastre institucional, por um lado, a médio ou longo prazo, ou melhorar o funcionamento das instituições, em outro. Isto afetará, de forma importante, o cálculo racional dos indivíduos em relação às regras instituídas.

Os eleitores, que operam dentro de uma determinada racionalidade estruturada em uma cultura política, calculam os custos e benefícios advindos do cumprimento do contrato social, e obedecem à lógica da escolha racional, da teoria da ação coletiva e agem procurando obter o máximo de benefícios possíveis para si, dentro de uma lógica individualista e privatista.⁸ Além disso, baseado em uma lógica utilitarista, o indivíduo

⁸ Sobre este aspecto os estudos de Banfield (1958:83), sobre o que o autor denominou de “*Familismo Amoral*”, definem como o descrédito por parte dos indivíduos dos laços de solidariedade fora do núcleo familiar e a *racionalidade direcionada para uma máxima muito aceita na sociedade brasileira que diz que se deve “levar*

reflete sobre as conseqüências do seu comparecimento ou não, às urnas. Se essa ausência indicar um custo muito alto, ele sabe que será prejudicado, inclusive em relação ao provimento de bens públicos, que podem fazer com que determinada decisão seja reconsiderada, como o de ausentar-se de uma eleição. Além das opções individuais de votar ou não, o indivíduo estabelece correlações de reciprocidade quanto ao comportamento provável dos outros indivíduos, dentro das mesmas condições de incerteza.

Os objetivos estratégicos citados anteriormente manifestam-se, por exemplo, dentro da classe empresarial que representa um importante segmento de forças sociais e econômicas, possuindo um enorme poder de influência dentro do sistema político, pois tem interesse especial no que diz respeito à aprovação ou rejeição de leis, projetos ou políticas econômicas que afetem diretamente, de forma positiva ou negativa, a atividade econômica e a atividade empresarial. Desta maneira, os empresários se mobilizam no sentido de pressionar o Legislativo e o Executivo a aprovarem medidas que tornem a atividade empresarial mais estável e independente dos *humores* políticos, que afetam o funcionamento adequado das relações de mercado.

A geração de condições capazes de favorecer o crescimento da economia brasileira no longo prazo depende da estabilidade, das reformas econômicas e de um ambiente institucional capaz de garantir o respeito aos contratos e ao direito de propriedade e de um sistema de decisões políticas eficaz, que garanta a adequada modernização do País e o funcionamento pleno da economia de mercado. (Documento CNI, 1998:58)

O clamor dos empresários em relação à maior previsibilidade do sistema político e das decisões governamentais no sentido de que elas venham ao encontro das necessidades do desempenho econômico, parece ser unânime entre a classe empresarial.

é um tema de elevada importância para a comunidade empresarial. A perspectiva empresarial está associada ao efeito que uma Reforma Política pode vir a ter no aperfeiçoamento da representatividade [...] Assim, estaremos concorrendo para a maior previsibilidade das ações de governo, melhorando o grau de desempenho das instituições públicas e, finalmente, tornando o Brasil um país consolidado econômica e

vantagem em tudo". Assim o autor descreve este fenômeno "Procure maximizar as vantagens materiais, imediatas, da família nuclear; parta do princípio que todos os outros farão a mesma coisa quando agem". Para o autor fica clara a opção dos indivíduos na obtenção de um ganho material imediato ou a curto prazo, o que leva a crer que há baixo capital social interagindo nas relações sociais com a esfera pública.

*politicamente, assegurando plena confiança aos investidores internos e externos*⁹.

Essa citação sugere o que poderia ser caracterizado como exemplo de um comportamento estratégico, pois a ênfase dada pela *Agenda Legislativa da Indústria*, deixa clara a expectativa dos empresários em relação ao tema da Reforma Política, no sentido de que ela seja implementada para que se possa ter maior previsibilidade nas ações econômicas. O mesmo comportamento estratégico também acontece dentro do segmento da classe trabalhadora, que se posiciona contrária a reformas institucionais, que possam gerar perdas aos trabalhadores, no que diz respeito à flexibilização dos direitos trabalhistas.

Tanto Nohlen (1992), quanto Tavares enfatizam que os efeitos políticos dos sistemas eleitorais dependem das estruturas sociais, ou seja, das condições institucionais e da cultura política. Conforme estes autores, um mesmo sistema eleitoral pode produzir efeitos diferentes e inesperados de acordo com o contexto político, social e econômico. É o que Tavares chama de efeitos compósitos, ou seja, seriam os resultados de sua interação estratégica, em condições de incerteza. Assim o autor define o que sejam efeitos compósitos.

Os efeitos dos sistemas eleitorais são efeitos compósitos, isto é, efeitos que resultam da combinação entre o sistema eleitoral, o sistema de partidos, o sistema de governo, a constituição - unitária ou federativa - do Estado, a organização - unicameral ou bicameral - do Poder Legislativo, a cultura política, a estratificação e o conflito sócio-econômicos, o regionalismo e os demais elementos do sistema político social.

e prossegue,

Os elementos que compõem a sociedade política estão associados entre si por relações de interdependência funcional ao mesmo tempo íntima, profunda e complexa - o que embora não inviabilize, torna necessariamente problemático e deficiente o cálculo racional e instrumental de causalidade teleológica, isto é, a antecipação estratégica de efeitos compósitos e dos futuros alternativos possíveis e prováveis. (TAVARES, 1998:23)

Assim, o grande potencial estratégico gerado pelos sistemas eleitorais resulta da possibilidade de viabilizar a representação política e a constituição de governos. Como foi

⁹ *Agenda Legislativa da indústria/CNI, (2000:67-8)*

dito anteriormente, toda reforma institucional é um reflexo do contexto histórico, político e social em o qual se vive e, portanto, ela será um retrato das relações sociais do momento. Por isso, é relevante entender a cultura política de uma sociedade como estruturadora, e não como estruturante dos conflitos políticos. Taagepera e Shugart (1989:234), aproximam-se desta idéia ao afirmarem estes princípios segundo o qual:

Os sistemas eleitorais não surgem no vácuo, mas sim do debate e da luta política. Eles refletem a política do tempo de sua criação e são modificados quando a política muda de tal maneira que o sistema eleitoral passa a ser muito restritivo. Enquanto duram, os sistemas eleitorais, tais como as constituições e outros constrangimentos institucionais, dão forma à política. Eles podem adiar e exercer pressão nas políticas, e isto pode fazer diferença.

Os sistemas eleitorais podem viabilizar ou tolher a expressão de clivagens sócio-políticas relevantes em que se divide a sociedade (...), moderando seu impacto sobre o sistema político e selecionando-as, de modo a limitá-las não apenas em intensidade mas também em número, excluindo da agenda pública aquelas percebidas como irrelevantes ou impertinentes. (TAVARES, 1994:231)

Alguns pontos da Reforma Política parecem vir ao encontro desta proposição da CNI, quando comparamos a exposição de motivos do relator Sérgio Machado (1999), ao justificar a adoção de alguns mecanismos que diminuam o número de partidos, entre os quais, está a cláusula de desempenho e a cláusula de barreira. A cláusula de desempenho funciona com o seguinte o princípio: cada partido deverá ter um desempenho médio com base nas 3 ou 4 últimas eleições para poder manter seu registro na Justiça Eleitoral. Em relação à cláusula de barreira, ela seria instituída em 5% dos votos válidos (excluídos os votos brancos e nulos) distribuídos em pelo menos um terço dos colégios eleitorais com 2% dos votos válidos em cada um deles. Os pequenos partidos de esquerda temem a Reforma Política, pois acreditam que vão perder representatividade, além do medo de não conseguirem cumprir as regras e acabarem extintos, já que no projeto em tramitação não existe nenhuma salvaguarda em relação a possíveis danos que estes partidos (que já estão minimamente consolidados) possam sofrer.

Tavares (1998:44) classifica quatro combinações institucionais possíveis de serem adotadas em relação ao sistema eleitoral e de governo: a) *parlamentarismo majoritário e*

com bipartidarismo parlamentar; b) parlamentarismo proporcionalista com parlamento pluripartidário; c) presidencialismo majoritário com bipartidarismo congressional; d) presidencialismo proporcionalista com pluripartidarismo congressional.

Ele ainda (TAVARES, 1998) alerta com precisão, que a escolha de qualquer uma destas combinações, bem como a adoção de um sistema distrital, precisa vir acompanhada de um estudo que preveja as possíveis conseqüências que podem ocorrer a longo prazo para o funcionamento adequado das instituições políticas.

Os primeiros autores a argumentarem a respeito das conseqüências dos sistemas eleitorais sobre o sistema partidário foram respectivamente, Maurice Duverger e Douglas Rae. Duverger é o autor de duas leis que regem os sistemas eleitoral e partidário: “*a) o sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos; b) os sistemas majoritários de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo*” (Duverger, 1987:241). Assim, tem-se, resumidamente, a idéia de que o sistema majoritário tenderia a formação de um bipartidarismo com dois partidos de grande apelo popular e um terceiro partido de porte médio; no modelo proporcional, há a formação de um multipartidarismo com quatro a cinco partidos com representação congressional relevantes no cenário político.

Para analisar a influência dos modelos de representação e de configuração do sistema partidário, Duverger desenvolveu dois conceitos integrados: *o efeito mecânico e o efeito psicológico*. Desta maneira, o *efeito mecânico* poderia ser caracterizado pela tendência existente em todo o sistema eleitoral, seja ele qual for, de favorecer os maiores partidos na distribuição das cadeiras no parlamento. O *efeito mecânico*, de acordo com o autor, acontece paralelamente ao do *efeito psicológico*, pois as sucessivas eleições teriam a capacidade de internalizar, no eleitor, que partidos são considerados de baixo desempenho eleitoral (desfavorecidos), fazendo com que o eleitor racionalize e redirecione seu voto para um partido que seja capaz de sair vitorioso. Seria o que, em última análise, o *voto útil* (as pesquisas eleitorais divulgadas às vésperas das eleições teriam forte apelo na formação deste tipo de atitude). O *efeito psicológico* (pode-se pensar no voto útil), manifestar-se-ia a partir da segunda eleição, pois o eleitor já seria portador de uma certa memória residual, capaz de efetuar uma comparação em relação ao desempenho de determinado partido na eleição anterior, contrastando-a com a situação atual.

Conforme Nicolau (1996:46), *o efeito psicológico pode ocorrer em cascata: um partido com baixa votação na eleição 1, sofrerá o efeito psicológico na eleição 2, recebendo menos votos; com isso, ele novamente sofrerá o efeito psicológico na eleição 3. Além disso, o efeito psicológico atua no comportamento dos agentes políticos, “já que eles definem suas estratégias de campanha eleitoral a partir da intensidade com que o efeito mecânico influencia suas oportunidades eleitorais”.*

Sartori (1986), tentando aperfeiçoar as “Leis de Duverger”, definiu outras duas leis tendenciais, que são: *a) fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário e, inversamente, dificultam o multipartidarismo; b) fórmulas de representação proporcional favorecem o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente produzem bipartidarismo* (Pg.64).

Taagepera e Shugart (1989), preferiram transformá-las em duas proposições denominadas de Lei e Hipótese de Duverger:

1- Lei de Duverger: a regra da maioria simples tende a reduzir para dois o número de partidos, independentemente do número de clivagens políticas.

2- Hipótese de Duverger: as regras de representação proporcional tendem a não reduzir o número de partidos, caso o número de clivagens políticas favoreça a existência de muitos partidos. (Taagepera e Shugart, 1989:65)

Nicolau argumenta que, apesar das críticas, as leis de Duverger ainda mantêm seu poder analítico, sobretudo no que se refere às interpretações de caráter probabilístico e tendencial. Nohlen (1992), baseando-se em duas proposições de Giovanni Sartori¹⁰, divide em três, os tipos de representação proporcional. O primeiro tipo é de representação pura, onde os efeitos quase não se manifestam; o segundo de representação proporcional impura, estabelece que há fortes efeitos restritivos e redutores; e o terceiro, que é do tipo intermediário, produziria efeitos restritivos, mas não ocorreriam os efeitos redutores. Para Nohlen os efeitos redutores ou concentradores agiriam fazendo com que “o votante se vê obrigado a concentrar o seu voto em uns poucos partidos políticos, que são os que obtêm uma representação em listas, que percentualmente equivale à sua força eleitoral” (Nohlen, 1992:20).

¹⁰ Sartori define dois tipos de variáveis relativas ao sistema proporcional sobre a relação entre votos e cadeiras, e o efeito concentrador e/ou o efeito restritivo.

Em suma, neste capítulo foi discutido a relevância na contextualização da Reforma Política como parte de um conjunto de reformas estruturais que estão sendo implementadas com base no “Consenso de Washington” nas sociedades periféricas. A contextualização torna-se importante pois fornece uma ferramenta importante de análise comparativa, tendo por base determinado período histórico. Além disso, permite que tais reformas estruturais possam ser analisadas de forma crítica, buscando sua melhor adequação e adaptação ao sistema político que está sendo objeto de modificação. Viu-se, também, as características dos modelos distrital e proporcional, bem como as suas respectivas repercussões sobre o sistema institucional estabelecido, em relação a um padrão cultural já instituído. Além disso, visualizou-se os possíveis aspectos estratégicos inerentes a cada um dos sistemas e os seus efeitos sobre o comportamento e a racionalidade dos indivíduos, perante a regulação da competição política. Na seção seguinte, observar-se-á um balanço das principais legislações eleitorais que vigoraram no Brasil, bem como os seus aspectos políticos e estratégicos peculiares à época em que vigoraram.

2 HISTÓRICO DAS LEGISLAÇÕES ELEITORAIS NO BRASIL

As legislações eleitorais no Brasil passaram, ao longo da História, por inúmeras transformações que tiveram início após a Proclamação da Independência, em 1822. Data deste ano, a primeira regulamentação dos sistemas eleitorais. Em 1824, a Constituição não criou, especificamente, nenhuma regra similar; apenas atribuía o peso das bancadas por intermédio de legislação ordinária (Leis, Decretos e Resoluções). Nesse período, a representação na Câmara oscilava entre 100 e 125 deputados, e este número era sempre modificado, após a introdução de um novo sistema eleitoral ou da alteração de status, como a criação das Províncias do Amazonas, Paraná e a independência da Província Cisplatina, ou mesmo, do aumento arbitrário do número de representantes de alguma Província.

Durante o império foram feitas várias intervenções nos sistemas eleitorais. Neste período, foram adotados os sistemas majoritários de listas completas por províncias, o sistema distrital, o voto distrital de três deputados, o voto limitado ou de lista incompleta e a Lei Saraiva, que restabeleceu o sistema distrital de um Deputado ou uninominal.

Pode-se considerar o decreto de 26 de março de 1824 como a primeira lei eleitoral do Império. Este decreto estabelecia as regras procedimentais para eleição de deputados e senadores da Assembléia Geral. As eleições eram indiretas e em dois níveis: nas eleições de primeiro nível ou primárias eram escolhidos os eleitores de província e, na eleição secundária, os eleitores indicavam os deputados e senadores para a Assembléia Geral. Seria como se fosse um tipo de colégio eleitoral, que escolheria os deputados e senadores.

Em 12 de agosto de 1834, com um ato adicional foram criadas as Assembléias Legislativas Provinciais, e revogados os conselhos gerais de províncias. É importante esclarecer que o sistema eleitoral vigente àquela época, espelhava-se nas características

políticas, econômicas e sociais existentes, como ocorre em qualquer época: o contexto histórico é fundante das normas sociais. Dito isso, pode-se entender, então, as razões históricas da exclusão da cidadania política da maioria da população. A exclusão do direito de voto era tão elevada que, em 1876, apenas 0,23% da população adulta estava apta a exercer este direito, pois o voto era censitário¹¹, ou seja, o eleitor deveria possuir uma renda estipulada na legislação da época, para votar e ser votado, além do voto não ser secreto.

É de 1846 a primeira lei eleitoral elaborada pelos representantes da Assembléia Geral, que regulava as eleições para senadores, deputados e membros das assembleias provinciais. Considerando que, até então, quem tinha o monopólio de propor leis deste tipo era o Imperador, pode-se concluir que esta foi uma inovação interessante, mas que não contribuiu muito para a melhoria do sistema eleitoral; isso porque ainda manteve a eleição indireta. Além disso, esta lei estabeleceu um número máximo de deputados por província.

Este sistema perdurou até 1855, quando foi instituído o Voto Distrital pelo Decreto nº 842 de 19 de setembro daquele ano, mais conhecido como a primeira “Lei dos Círculos”. A eleição para as Assembleias Provinciais era distrital. O número de seus membros era obtido pela divisão do número de membros da Assembléia Provincial pelo de deputados, obtendo-se o número de integrantes da Assembléia Legislativa provincial. A Câmara dos Deputados era eleita pelo sistema de listas completas por maioria relativa, tendo como circunscrição eleitoral territorial a província. O eleitor votava em um número de candidatos igual ao número de cadeiras atribuídas à província. O número de senadores seria equivalente à metade do número de deputados da província. As eleições para senador eram feitas pelo mesmo sistema que elegia os deputados, mas com o diferencial de ser em listas com o triplo do número de Senadores relativos à província, dos quais o imperador escolhia um terço. Neste caso, o cargo de senador era vitalício e, portanto, só com a morte de algum deles ou um aumento do número, é que haveria uma nova eleição.

Em 1855, através da primeira “Lei dos Círculos”, foi introduzido o sistema distrital para eleição dos deputados. A Província era dividida em distritos relativos ao número exigido de deputados na Assembléia Geral (a Assembléia Geral corresponderia ao Congresso

¹¹ Um Deputado Provincial, para ser eleito precisava comprovar a renda anual de 400 mil réis e para o cargo de Senador o equivalente a 800 mil réis. (Braga, 1990:16)

Nacional daquela época). Nesse sistema era eleito um representante por distrito, por maioria absoluta. Cada província elegia o mínimo de um deputado. Aquele que se elegeisse por mais de um distrito, poderia escolher qual representar. Os membros das Assembléias Legislativas provinciais eram eleitos por distritos plurinominais.

Em 1860 surge a segunda “Lei dos Círculos” aumentando o número de deputados eleitos por distrito de um para três por maioria relativa. Cada província elegia pelo menos dois deputados. O objetivo desta reforma foi moderar ou refrear a representação de lideranças locais, permitindo, também, a representação das lideranças nacionais.

O Decreto de 18 de agosto de 1860, instituiu novas regras para as eleições, modificando o número de deputados, que passou a ser de três por distrito. Esta lei ficou conhecida como a segunda lei dos círculos e manteve inalterado o estado da arte, pois não modificou em nada o status anterior. As províncias foram divididas em distritos de três deputados, do qual eram eleitos no mínimo dois deputados por maioria relativa de votos. A eleição para as Assembléias Legislativas obedecia ao mesmo critério da eleição dos deputados, porém o número de representantes era obtido pela divisão do número máximo de eleitos pelo número de distritos.

A Lei do Terço de 1875 revogou o sistema distrital e substituiu-o pelo sistema de voto limitado ou lista incompleta por Província; funcionava de forma que o eleitor escolhia dois terços do número de deputados relativos à província. A lei tinha este nome porque para um partido alcançar a vitória precisaria fazer dois terços das cadeiras, reservando espaço para as *minorias no terço restante*. Essa lei é resultado de pressões visando o reconhecimento de minorias no processo de representação. Ela restaurou as eleições por província, revogando a eleição por distrito. Assim, estaria estabelecida a representação das minorias que não eram contempladas no outro sistema. Uma inovação importante introduzida por esta lei foi a participação da justiça no processo eleitoral, pois cabia recurso contra a decisão das juntas eleitorais à justiça comum, que arbitrava quando chamadas no acompanhamento do processo de qualificação.

Em 1881, com a Lei Saraiva, foi estabelecida a eleição direta e se restaurou o sistema distrital para a Câmara dos Deputados, desta maneira caso nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta dos votos relativos ao distrito, seria realizada um novo escrutínio com os

dois candidatos mais votados. Na eleição para as Assembléias Legislativas provinciais, cada eleitor escolhia um candidato, sendo eleito, então, aquele que atingisse o quociente eleitoral resultante da divisão do número de eleitores do distrito pelo número de membros da assembléia eleitos no distrito. Os pobres e analfabetos ainda eram proibidos de votar, pois eram considerados incapazes. Outra inovação importante foi que a Lei Saraiva estabeleceu o alistamento eleitoral a cargo da Magistratura.

Na eleição para deputados, as Províncias eram divididas em distritos, mediante a observância da igualdade entre população e distritos que compunham o município respeitando-se sempre a integridade territorial do município. Quanto à eleição para senador continuava a ser feita por uma lista tríplice, em que cada eleitor votava em três nomes, elegendo-se os candidatos mais votados entre as três primeiras colocações.

Durante o império, as eleições eram controladas pelo Imperador através dos presidentes das províncias e dos coronéis da guarda nacional. O resultado da eleição dependia da mesa eleitoral que apurava os votos. O voto, além de ser censitário, não era secreto, ou seja, dava ao governo a vantagem de controlar ou anular a eleição de candidatos opositoristas. As preocupações das elites imperiais eram materializadas na legislação eleitoral, que assim manipulavam a representação de minorias e de candidatos hostis, além de poder garantir a influência do governo no resultado das eleições. Os instrumentos utilizados para o exercício deste poder de intervenção eram garantidos pelas mesas eleitorais que possuíam um poder ilimitado, além do uso da guarda nacional e dos chefes de polícia leais ao Imperador.

Em todas as constituições republicanas do período da República Velha, existem especificações que vão desde a fixação de um número mínimo e máximo de representantes por Estados, a um número máximo de representantes na Câmara e dos territórios, bem como o estabelecimento de um quociente mínimo de habitantes ou de eleitores para obtenção de representação na Câmara dos Deputados. Neste período foram usados três sistemas eleitorais: o majoritário de listas completas por Estado, o voto distrital plurinominal, com lista incompleta, e o voto distrital plurinominal, com lista incompleta combinado com o voto cumulativo (Braga, 1990:66).

Em 1890, o governo provisório editou o decreto nº 200-A, de 8 de fevereiro que regulava a eleição de deputados e Senadores ao congresso constituinte. Cada Estado e o Distrito Federal elegiam três senadores, e os deputados eram eleitos por maioria relativa dos votos. Assim foram eleitos 63 senadores e 205 deputados que tinham a tarefa de elaborar a nova constituição. Como avanços, a República Velha aboliu o voto censitário e diminuiu a idade para ser eleitor, de 25 para 21 anos.

Kinzo (1980), afirma que, quanto ao processo de apuração e qualificação, os mecanismos de patronagem e corrupção continuaram intactos, ou seja, o regulamento Alvim (1890), que regulou as eleições para o Congresso Constituinte retirou a interferência das autoridades judiciárias, conquistada com a Lei Saraiva, que garantia uma maior transparência nos trabalhos de apuração e diplomação dos eleitos. Por este decreto, Alvim (1890), os intendentos nomeados pelo presidente nos Estados tinham o poder de controlar todo o processo eleitoral. Com estes poderes o governo provisório obtinha o controle sobre a elaboração da nova constituição além da maioria congressual necessária. A autora afirma:

Esse decreto revogou os distritos e mandou que se fizessem as eleições através do sistema de lista completa por Estado. Por este sistema, já praticado no império, são considerados eleitos os mais votados até o preenchimento dos lugares. Favorecendo, ao que tudo indica, a formação de câmaras unânimes de uma corrente, foi ele uma forma do Governo Provisório garantir a maioria no congresso que deveria fazer a constituição republicana. (Kinzo, 1980)

Elaborada a Constituição de 1891, ficou estabelecido que o presidente e o vice-presidente eram eleitos de forma direta e por maioria absoluta de votos, com mandato de quatro anos. Em caso de nenhum candidato alcançar a maioria absoluta dos votos, o congresso escolheria entre os dois mais votados; persistindo o empate, seria escolhido o candidato que fosse mais velho. A Constituição manteve restrições de voto aos analfabetos e às mulheres. Apesar de ter revogado o voto censitário, os cidadãos aptos a votar eram a minoria da população, isto porque, a maioria do povo era analfabeta e composta de escravos, o que os excluía das condições exigidas para ser eleitor.

Em 26 de Janeiro de 1892, foi instituída a primeira lei eleitoral da República que organizou o processo para as próximas eleições. Esta lei instituiu o sistema de voto

limitado ou de lista incompleta e o voto distrital de três deputados por distrito. Dessa maneira, o eleitor votava em dois terços do número de deputados do distrito, sendo eleitos os mais votados, até o preenchimento das cadeiras. Mesmo assim, esse sistema dificultava a representação das minorias, pois muitos destes distritos não recebiam votos na oposição.

Em 15 de novembro de 1904, é aprovada a Lei Rosa e Silva, em referência ao senador da República que a instituiu. Esta lei manteve o voto distrital, o voto limitado ou de lista incompleta e introduziu o voto cumulativo, além de aumentar de três para cinco o número de deputados por distrito. Esta legislação estabelecia o voto secreto, mas em virtude do contexto social da época, marcada pela política dos governadores e da pressão exercida pelo governo sobre os resultados das eleições, o voto continuou, na prática, sendo descoberto, o que favorecia, em muito, as fraudes. Em 1912, a população brasileira era de 24.618.429 habitantes e o número de cidadãos aptos a votar correspondia a 4,9% da população, ou seja, 1.206.525. A proporção de pessoas aptas a votar era insignificante, o que demonstra que a exclusão política e social era mantida através de leis que reforçavam a dominação oligárquica da República Velha.

As eleições nunca deixaram de ser manipuladas em favor do governo, pois continuavam funcionando as mesas apuradoras, que tinham imenso poder de “degola” ou “depuração”, como justificativa à perseguição de representantes hostis ao governo ou à oligarquia dominante. Apesar disso, a tendência oposicionista vinha crescendo nos grandes centros urbanos e áreas industrializadas onde o governo tinha mais dificuldade de manipular as eleições, enquanto que, no meio rural, seu domínio era incontestável. Com o tempo, essa oposição cresce a ponto de gerar a revolução de 1930, que marca um novo padrão nas relações eleitorais no País.

Com a Revolução de 1930 tem início um novo padrão de desenvolvimento econômico, social e político, que é um divisor de águas na história recente do País. Neste período, inicia-se um processo de inclusão social, modernização econômica e institucional, sem precedentes. A Revolução veio para quebrar a hegemonia agrário-exportadora que dominava o país desde o Brasil Colônia e que já dava sinais de esgotamento de seu modelo, há muito tempo. Deve-se entender que muitas destas oligarquias se converteram à nova ordem hegemônica, mas isso não desmerece os avanços que foram feitos em prol do desenvolvimento econômico e industrial do país. A modernização não ocorreu somente na

esfera econômica e social, senão que a esfera política sofreu uma readaptação nos antigos padrões oligárquicos importante, mas não menos casuística no sentido de que preservou quase que intacta a estrutura clientelística.

O manifesto do programa da Aliança Liberal previa, entre outras medidas, a moralização do sistema eleitoral bem como a punição das fraudes; a instituição do sistema de representação proporcional nacional; o voto secreto e a criação da justiça eleitoral. Em 1932, foi disponibilizado ao país o código eleitoral que institui a justiça eleitoral encarregada de organizar e fiscalizar as eleições federais, estaduais e municipais. Junto com este código vem a determinação do voto secreto, o reconhecimento do direito de voto das mulheres e o sistema de representação proporcional, extinguindo o ultrapassado sistema distrital.

A nova legislação eleitoral tinha um caráter estratégico que era o de propiciar o controle, pelo Governo Provisório, da maioria da Assembléia Constituinte instalada em 1934. A idéia era dotar as categorias profissionais de representantes, de tal forma que a maioria fosse governista. Em 14 de maio de 1933, foram fixadas as regras para as eleições à Assembléia Nacional Constituinte que, por eleição indireta, seria responsável pela escolha do presidente. Ficou estabelecido que o número de deputados constituintes seria de 254, dentre os quais, 214 seriam eleitos de forma proporcional, de acordo com o código eleitoral, e 40 deputados, seriam eleitos pelos sindicatos de trabalhadores, empresários e profissionais liberais.

A eleição destes representantes classistas se dava de forma indireta, o que assegurava ao governo o controle sobre os eleitos. Entre outras medidas casuísticas, esse código instituiu a representação nacional, profissional e “ex-officio”. A representação “ex-officio” também dava ao governo margem para manipular eleitores ao seu favor. Era uma forma de clientelismo em relação aos que eram excluídos de votar, por serem analfabetos. Entretanto, apesar dos avanços da legislação, os analfabetos continuaram excluídos do processo, bem como os mendigos.

A representação classista é uma inovação do Estado corporativista e só participava da escolha dos representantes associações ou sindicatos que fossem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, o que dava um poder de cooptação fantástico ao governo. Dos 254

constituintes eleitos, 40 representavam associações profissionais, sendo 17 oriundos dos empregadores, três profissionais liberais e dois funcionários públicos. Conforme Roberto Gambini (1968), esse expediente “ex-officio” assume,

um sentido muito especial quando se considera que se trata de recurso tipicamente clientelístico urbano, portanto geralmente concernente ao funcionalismo público e aos sindicatos, pelo qual o getulismo expande o eleitorado ao mesmo tempo que o compromete [...]

e complementando este raciocínio Virgílio de Mello Franco acrescenta:

O alistamento ex-officio [...] foi calculadamente estendido às massas menos esclarecidas, enquadradas pelas organizações fascistas a que tinham sido reduzidos, pelo Estado novo, os sindicatos, possibilitando assim a inclusão dos analfabetos e dos estrangeiros [...].

Kinzo (1980), também o afirma, dizendo que o alistamento ex-officio era uma forma de controle sobre o eleitorado:

A despeito de seus méritos, continha o código de 32 um dispositivo que facilitava a interferência do poder público sobre o eleitorado. Trata-se da instituição ex-officio. Sob o pretexto de apressar a formação do novo eleitorado, facultou-se aos órgãos do poder público, empresas mistas e associações, enviar à justiça eleitoral a lista de funcionários a fim de qualificar os possíveis eleitores.

De acordo com esta afirmação é possível verificar a porcentagem da eleição para a Constituinte de 1946 em 1945 dos alistamentos ex-officio;

Quadro II

Demonstrativo dos Alistamentos ex-officio em alguns Estados da Federação

Total Nacional	Distrito Federal	Rio de Janeiro	Rio Grande do Sul	Pernambuco	São Paulo	Bahia	Minas Gerais
23%	54%	31%	21%	21%	33%	17%	15%

Fonte: Souza, 1980.

A Constituição de 1934 estabeleceu que a representação profissional era eleita de forma indireta e estava dividida em quatro segmentos: a lavoura e pecuária, a indústria, comércio, transportes, profissões liberais e funcionários públicos, respectivamente. A primeira categoria, que compreendia da lavoura à pecuária, tinha deputados para empregadores e empregados; a segunda categoria, que era a indústria, também composta de sete deputados entre patrões e trabalhadores; a terceira categoria, que era o comércio e os transportes, também com sete deputados cada um e, finalmente, na quarta e última categoria referente às profissões liberais e funcionários públicos, com quatro deputados cada um. Esta Constituição aumentou de 40 para 50 representantes classistas no Congresso. Fixava os quocientes mínimos e máximos para cada Estado e ainda que o número de deputados seria proporcional à população, não podendo exceder de um para cada 150 mil habitantes até o máximo de 20 e, acima deste limite, de um deputado para cada 250 mil habitantes. Ficou estabelecido, também, que o voto era obrigatório para homens e mulheres, desde que estas estivessem exercendo cargos públicos.

Em relação à eleição presidencial ficou estipulada a proibição de reeleição do presidente, sendo permitida sua volta somente depois de cumprir um intervalo de quatro anos entre um mandato e outro. Apesar dos avanços propostos na legislação eleitoral como a incorporação do voto feminino, a obrigatoriedade do voto para homens, e a redução do voto de 21 para 18 anos, mesmo assim, a imensa parcela do povo estava excluída da participação política, pois em 1933, a população brasileira somava 39.939.151 habitantes, mas apenas 3,6% da população votava, ou seja, apenas 1.438.729 eleitores. Em termos relativos houve, inclusive, um decréscimo quanto à proporção de habitantes aptos a votar em relação a 1912, que era de 4,9% ou 1.206.525 enquanto a população era 24.618.429. Percebe-se que a população cresceu, nos últimos 21 anos, em torno de 15 milhões de habitantes ou 60%, mas a taxa dos cidadãos aptos a votar cresceu 1,3%, apenas.

Em 1937, com o golpe do Estado Novo, as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal foram fechados e a representação para a Câmara dos Deputados passou a ser mediante eleição indireta. A partir deste momento, o governo passou a nomear interventorias nos Estados e fixou que o número de deputados por Estado seria proporcional à população, com um número máximo de 10 deputados e um mínimo de três deputados por Estado.

O Poder Legislativo passou a ser exercido pelo Parlamento Nacional, juntamente com o Conselho da Economia Nacional e o presidente da República. A composição do Parlamento Nacional compunha-se de duas Câmaras, respectivamente a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal, com mandato de quatro anos. O Conselho Federal era composto de representantes Estaduais e de 10 conselheiros indicados pelo presidente da República, com mandato de seis anos. O Conselho da Economia Nacional foi criado em 1937, para substituir a representação classista.

Com o golpe de 1937, a eleição presidencial passou a ser feita por um Colégio Eleitoral composto de eleitores designados por cada Estado, não excedendo a 25. O Conselho da Economia Nacional indicava para o Colégio Eleitoral, 50 representantes entre empregadores e empregados. A Câmara dos Deputados e o Conselho Federal indicavam, cada um, respectivamente, 25 representantes. Não estava incluída, nesta Constituição, a Justiça Eleitoral como órgão do Poder Executivo. Durante a vigência do Estado Novo, estes mecanismos de representação não foram utilizados, pois não houve eleições.

A redemocratização em 1945, iniciou-se por uma confluência de fatores externos e internos que, conjugados, permitiram a deposição de Vargas, em outubro daquele ano, pelo General Cordeiro de Farias. Vargas conduziu este processo até ser deposto em 45, mas a elite dirigente permaneceu praticamente intacta no poder. O fim de Segunda Guerra Mundial precipitou a convocação de eleições para a instalação de uma Assembléia Constituinte em 1946, com a publicação do Decreto nº 9, em 28 de Fevereiro de 1945, mais conhecida como Lei Agamenon. Esta lei manteve o sistema proporcional, mas incluiu o expediente da distribuição das sobras entre os partidos mais votados; era um mecanismo facilitador na obtenção de maiorias parlamentares na constituinte. A distribuição das sobras beneficiava majoritariamente o partido nascido dentro do governo. Uma vez mantida a estrutura política getulista, este se tornava quase que imbatível nas eleições. As sobras consistiam em que, quando não houvesse o preenchimento das cadeiras, estas seriam destinadas ao partido com maior votação. Conforme Kinzo (1980),

Este dispositivo como outros criados por esse decreto, era um meio utilizado pelo grupo dominante sob o Estado Novo, de controlar a representação, favorecendo no caso, o Partido Social Democrático: o grande partido nascido no interior do Estado, com base nas interventorias.

O PSD tinha enorme abrangência nas interventorias e estava organizado em boa parte do território nacional, enquanto que o partido de oposição a Vargas, a UDN, não possuía organização em todo o território nacional. A Lei Agamenon também restabeleceu outro fator importante no controle da representação, que era a volta do alistamento “ex-officio” e a inscrição “ex-officio”, ou seja, o eleitor alistado nesta modalidade tornava-se praticamente obrigado a votar em quem o alistou; este mecanismo de cooptação aumentava a massa de votos governistas que não se enquadravam nos requisitos para o alistamento eleitoral exigidos na época. Na inscrição “ex-officio” era o Tribunal Eleitoral que remetia aos organizadores os títulos eleitorais em branco, para serem assinados pelos candidatos a eleitores, que muitas vezes eram analfabetos, uma vez que não se exigia comprovação de alfabetização.

Com estes mecanismos, o PSD ratificou sua gênese governista, alcançando a maioria absoluta na constituinte de 1946, com 43% dos votos populares e 53% das cadeiras na Câmara Federal, em virtude, também, do uso da regra que permitia a distribuição das sobras ao partido mais votado. Além disso, mesmo deposto, Vargas conseguiu, graças à estrutura estadonovista dada pelas interventorias, fazer Eurico Gaspar Dutra seu Ministro da Guerra como sucessor. Vargas, mesmo fora do poder, conseguiu deixar a estrutura de seu regime intacta, de tal forma que foi acolhido novamente em 1951, desta vez eleito pelo voto popular.

A Constituição de 1946 estabeleceu as regras para a eleição proporcional no Congresso Nacional. No entanto, essas regras aumentaram as distorções na representação proporcional que vinham se acumulando ao longo das legislações eleitorais. As distorções referem-se a sobre-representação dada a localidades com população muito inferior aos grandes centros populacionais, enquanto estes tinham sua condição sub-representada. De acordo com a constituição, fixou-se um número mínimo de sete deputados por Estado e de um deputado para cada 150 mil habitantes até 20 e, além desse limite, um deputado para cada 250 mil habitantes. Dessa forma, Estados com mais de 3 milhões de habitantes acabaram prejudicados, já que a partir deste limite seria eleito um deputado a cada 250 mil habitantes e não a cada 150 mil. Portanto, a distorção na representação cresce, à medida que a população daquele Estado aumenta. Assim, por exemplo, um Estado com 3.250 mil habitantes elegeria 21 deputados e um Estado com o dobro populacional elegeria 34 e não 42 deputados. Outrossim, os Estados com população máxima de 1.050 mil habitantes

foram super-representados, ou seja um Estado com 300 mil habitantes teria a representação de sete deputados, o mesmo que outro Estado com 1.051 habitantes. Desta forma, verificou-se que os Estados mais industrializados perderam representação para outros considerados mais atrasados.

O Código Eleitoral de 24 de Julho de 1950 regulamentou a Justiça Eleitoral e os partidos políticos. A novidade deste código foi a extinção do alistamento ex-officio. Além disso, os partidos políticos passaram a ter personalidade jurídica com o registro no TSE, e para a formalização de um partido político foi fixado o número de 50 mil assinaturas em cinco ou mais Estados com o mínimo de 10.000 eleitores, além de exigir que os regimentos internos tivesse um programa de alcance nacional. Ficou proibido o registro de partido que tivesse, em seus estatutos, alguma norma que contrariasse o regime democrático e a garantia dos direitos fundamentais do Homem. Em compensação, cumprindo todas essas exigências, o PCB continuava na clandestinidade.

Em 1945, apenas 16,07% da população tinha direito a voto. A maioria absoluta da população, de um total de 46.215.000 habitantes, continuava excluída da cidadania política (Braga,1990). Em 1962, a população brasileira alcançou 75.246.000 habitantes e a proporção de eleitores aumentou, mas ainda permaneceu baixa, em torno de 24,62%. As únicas categorias de indivíduos que continuavam excluídas do processo era os analfabetos e os praças. Os analfabetos ainda eram em número muito alto no País.

Com o golpe militar em 1964, surgem novos atores políticos na cena brasileira, que irão reformular inúmeras vezes as regras do jogo eleitoral, visando manter afastada qualquer possibilidade de derrota pela via eleitoral. Apesar do calendário eleitoral não ter sido modificado, as legislações que o regulavam, por sua vez, foram alteradas. Desse modo, o Regime Militar procurava dar um caráter de legitimidade às suas ações e realizações econômicas, mostrando eficiência pelo crescimento econômico, ao mesmo tempo em que procurava desmobilizar a oposição ao regime.

Em 9 de Abril de 1964 com o AI-1, o governo militar decretava a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República por maioria absoluta dos representantes do Congresso Nacional, com mandato até 31 de janeiro de 1966, quando seriam realizadas eleições gerais para escolha dos Executivos Federal e Estadual e dos Legislativos Estaduais

e federais. O código eleitoral que estabeleceu as regras para as eleições de 3 de Outubro 1965, era a Lei nº 4737, de 15 de Julho de 1965.

A junta militar que governava o País, imaginava que, com esta medida, pudesse entregar o cargo de presidente da República a alguém ligado à direita anticomunista, ou seja, o golpe seria um atalho para que as forças golpistas pudessem ser reconduzidas pelo voto popular, já que os candidatos de esquerda tinham sido cassados e se encontravam no exílio. Esta estratégia simplista era a única alternativa de fazer com que a UDN, que articulou politicamente o golpe, finalmente ganhasse as eleições sem concorrência da esquerda, já que seus maiores expoentes eleitorais estavam exilados. A análise corrente é de que os militares, após efetuarem a deposição do governo civil e controlarem a situação, retirariam-se possibilitando, através da convocação de novas eleições, uma possível vitória da UDN.

Mas, infelizmente para a UDN e para Carlos Lacerda (o golpista-mor) os militares resolveram esticar sua estadia no poder. A linha mais radical do exército ficou incomodada com a vitória oposicionista em dois Estados considerados muito importantes: Guanabara e Minas Gerais. Esta vitória oposicionista fez com que os militares pressionassem o presidente da República, o marechal Castelo Branco para baixar o AI-2, que extinguiu os partidos políticos e estabelecia que as eleições para presidente da República passariam a ser indiretas, daí para frente. O AI-2, determinava, também, que os políticos cassados não seriam substituídos. Com a extinção do pluripartidarismo o governo determinou, pelo ato complementar nº 20 de Novembro de 1965, que fossem estabelecidas regras para a instituição do bipartidarismo, criando-se a ARENA, que congregava a maioria dos políticos egressos da UDN e PSD e o MDB, que congregava políticos de outras legendas com tendências mais à esquerda. O MDB ficou conhecido no jargão, como o *partido-ônibus*, pois nele encontravam-se abrigados desde membros do PTB ao PCB, PSB e outras siglas que faziam oposição ao regime. O Ato Complementar nº 4, criou também as sublegendas que serviriam na lógica dos militares para agregar mais votos à ARENA.

O AI-3 de 5 de Fevereiro de 1966 decretou as eleições indiretas para governador e vice-governador pelas respectivas assembleias estaduais por maioria absoluta. As prefeituras que não fossem estâncias hidrominerais, capitais ou áreas de segurança nacional teriam eleições diretas, admitindo sublegendas.

No dia 3 de Outubro de 1966, com candidatura única, realizaram-se eleições indiretas para presidente e vice-presidente da República elegendo-se, pelo Colégio Eleitoral, o marechal Costa e Silva e seu vice Pedro Aleixo. Empossado, o novo presidente militar decreta, em 20 de Outubro de 1966, recesso do Congresso Nacional até a data de 22 de Novembro de 1966, quando seriam realizadas as eleições em 15 de Novembro para a nova legislatura federal. A ARENA obteve 44,7% dos votos e elegeu 18 senadores enquanto que o MDB fez 34,2%, elegendo quatro senadores. Para a Câmara dos Deputados a ARENA obteve 50,5% dos votos, com 277 deputados e o MDB com 28,4% elegeu 132 deputados.

A Constituição de 1967, foi baixada pelo AI-4 e estabeleceu eleições diretas para prefeito e vice, deputados federais e estaduais, senadores, governadores e vice-governadores; o presidente da República continuava a ser eleito por um Colégio Eleitoral, composto pelos congressistas, de forma indireta, com a ajuda de delegados escolhidos pelas Assembléias estaduais. Cada Assembléia Legislativa estadual participava da indicação para o Colégio Eleitoral, de três delegados e mais um delegado para cada 500 mil eleitores, nunca sendo inferior a quatro delegados. Ficou estabelecida também a proporcionalidade na representação para a Câmara dos Deputados que seria de um deputado para cada 300 mil habitantes até o limite de 25 deputados e, acima disto, um deputado para cada 1 milhão de habitantes. Fixou o número mínimo de representantes por Estado em sete deputados não podendo ser reduzida.

A legislação estabeleceu, também, uma cláusula de barreira relativamente alta para que os partidos pudessem disputar eleições. Essa cláusula de barreira fixou em 10% do eleitorado que tivesse comparecido à última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos em dois terços dos Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles e, ainda, 10% de deputados em um terço dos Estados e 10% de senadores, além da proibição de coligação partidária. As regras estabelecidas para a representação na Câmara dos Deputados eram prejudiciais aos Estados mais populosos e industrializados, onde era maior a resistência ao governo militar, enquanto que Estados mais agrários e atrasados, economicamente, tiveram sua representação majorada artificialmente.

Este é o caso dos Estados da região Norte e Nordeste do Brasil que estão muito aquém de possuir representação na Câmara Federal, pois não possuem densidade eleitoral para eleger sequer um deputado, se fosse aplicada a proporcionalidade corretamente. Portanto,

esses estados foram presenteados com um mínimo de sete deputados. Assim, os Estados com menos de 2.100 mil habitantes tiveram sua representação majorada. Esta estratégia foi utilizada pelo Regime Militar para equilibrar os desempenhos pouco confiáveis no Sul e Sudeste, sobre-representando os Estados menos populosos, para que se alcançasse uma maioria governista mais folgada, e capaz de legitimar eleitoralmente o governo.

Em 1968, no dia 13 de dezembro, foi baixado o AI-5, dando poderes ditatoriais ao presidente Costa e Silva, que fechou o Congresso e cassou inúmeros parlamentares. O AI-5 deu prerrogativas especiais ao presidente de legislar em todas as matérias e de exercer atribuições previstas na Constituição e na Lei Orgânica dos Municípios. Com a vacância do cargo decretada por impedimento de saúde do presidente Castelo Branco, assume uma junta militar em 14 de outubro de 1969, e estabelece a data de 25 de outubro daquele ano para a eleição do presidente da República e seu vice pelo Colégio Eleitoral. O fato mais importante é que a Junta Militar, com a emenda n.1 de 1969, alterou significativamente a constituição de 1967. Modificou os critérios para a representação eleitoral nos três níveis, que passou a ser feita com base no eleitorado e não mais na população.

Desta maneira, elegiam-se três deputados até 100 mil eleitores; de 100 mil e 1 a 3 milhões de eleitores, mais um deputado para cada 100 mil ou fração superior a 50 mil; de 3 milhões e 1 a 6 milhões de eleitores mais um deputado para cada 300 mil ou fração superior a 150 mil; além de 6 milhões de eleitores, mais um deputado para cada 500 mil ou fração superior a 250 mil. Com a mudança no cálculo de cadeiras, que passou a ser feita com base no eleitorado e não na população, o número de cadeiras na Câmara Federal diminuiu de 409 para 310. Ainda para manter o peso dos Estados mais atrasados, onde o desempenho eleitoral do Regime Militar era melhor, assegurou-se que os Estados e territórios que não atingissem 100 mil eleitores, se beneficiassem com a regra que estipulava o mínimo de três deputados. A desproporcionalidade para os Estados mais populosos foi mantida, aumentando-se o quociente para eleição de representantes com eleitorado acima de 3 milhões, exigindo-se um Deputado a mais para cada 300 mil eleitores e, acima de 6 milhões de eleitores, um deputado para cada 500 mil eleitores.

Outra mudança exigida para representação na Câmara Federal foi a diminuição da cláusula de barreira que passou de 10% para 5% do eleitorado que tivesse votado na última eleição, em pelo menos sete Estados com um mínimo de 7% em cada um deles. Continuou

a proibir a coligação partidária e instituiu a fidelidade partidária. Na eleição para senador em 1970, a ARENA conquistou 43,7% dos votos, elegendo 41 senadores e o MDB elegeu 5 senadores, com 28,6% dos votos. Para a Câmara dos Deputados a ARENA e MDB fizeram respectivamente, 48,4% e 21,3% com 223 e 87 Deputados cada um. A peculiaridade desta eleição é que votos brancos e nulos foram de 30,3%, muito maior, portanto, que a votação feita pela oposição.

Em 1974, com a eleição de Geisel pelo Colégio Eleitoral, a oposição começa a ganhar musculatura com o lançamento da candidatura de Ulisses Guimarães no Congresso. Além disso, nas eleições para a Câmara, Senado e Assembléias Legislativas, o MDB sai fortalecido, impondo ao governo militar preocupações quanto ao futuro do Regime. Nas eleições para a renovação de 1/3 do Senado, a ARENA obteve 34,7% e o MDB 58,3%, elegendo 16 senadores, de um total de 22 cadeiras a serem renovadas. Na Câmara, o MDB faz 37,8% e a ARENA 40,9%. Mesmo com a instituição da candidatura nata visando fortalecer os candidatos do regime, com as regras eleitorais feitas para favorecer o partido do governo, a oposição ganha densidade eleitoral ameaçando a maioria parlamentar dos militares.

A Emenda Constitucional nº 8, de 14 de Abril de 1977, conhecida como Pacote de Abril, e que pautou a legislatura de 1978, foi elaborada com o objetivo de evitar que o regime sofresse uma grande derrota nas eleições daquele ano. Com este pacote restabeleceu-se a representação com base, na população para obtenção de cadeiras na Câmara Federal. Incluiu a exigência de delegados das câmaras de vereadores para a eleição do presidente no Colégio Eleitoral e aumentou o número de deputados para 420 e ainda que cada Estado não tivesse mais que 55 e menos de seis Deputados. Instituiu, também, a figura do Senador biônico, que era eleito de forma indireta quando da renovação de dois terços, aumentando o mandato presidencial de quatro para seis anos.

O Pacote de Abril, a que referido acima, consistia ainda das seguintes medidas: instituiu uma cláusula de barreira¹² de 5%, com votos distribuídos em pelo menos nove Estados, com pelo menos 3% em cada um deles, para que os candidatos obtivessem representação

¹² A cláusula de barreira é o mecanismo, segundo o qual se impõe aos partidos que disputam vaga no parlamento uma obrigação acessória de alcançar um limite mínimo de votação para obtenção do direito de representação parlamentar.

no Congresso. Além disso, estabeleceu o voto vinculado, ou seja, os votos na lista tinham que ser dados a candidatos do mesmo partido, sob pena de ser considerado voto nulo. Não se pode esquecer que estas medidas vieram acompanhadas da Lei Falcão (que disciplinava a propaganda gratuita no rádio e na televisão), que só permitia a propaganda eleitoral com a divulgação da foto, currículo, horário, local do comício e do número do candidato.

A estratégia do Pacote de Abril consistia segundo Fleischer de que:

As polêmicas e cálculos eleitorais de 1978 davam conta de que o Pacote de abril havia sido adotado por se prever uma derrota para arena nas eleições de 1978 frente aos resultados das eleições municipais de 1976. onde entendeu-se que o MDB havia crescido muito, principalmente no Centro-Sul. Assim, seguindo este raciocínio crítico, as novas regras do jogo aumentariam as bancadas Estaduais no Norte e Nordeste onde a Arena era mais forte e diminuiriam as do Centro-Sul onde o MDB levava mais vantagem. Assim, um efeito cancelaria o outro, mais ou menos conservando o status quo de uma ligeira maioria arenista na Câmara Federal. Por outro lado, a adoção das eleições indiretas para uma das duas vagas para o Senado Federal evitaria a composição de uma maioria emedebista haja vista a eleição de 16 Senadores em 22 pelo MDB em 1974. (Fleischer, apud Braga, 1990:126)

Fleischer (1990), detecta que a ARENA receberia majoritariamente seus votos de localidades com população equivalente a até 100 mil habitantes, e nas regiões mais industrializadas, em cidades com até 50 mil habitantes, ou seja, quanto maior a densidade populacional em regiões desenvolvidas menor a hegemonia eleitoral da ARENA. Do contrário, podia-se perceber este avanço do MDB nas eleições de 1978, para a Câmara Federal e Assembleias Legislativas. Nessa eleição, a ARENA elegeu 231 deputados com 40% dos votos, e o MDB com 39,3% alcançando 189 cadeiras, ou seja, a oposição começava a se tornar uma ameaça eleitoral ao regime. Para o Senado, esta reviravolta é significativa pois o MDB, com 46,4% dos votos conquista 8 senadores e a ARENA, com 35%, faz 14 senadores. Sem o pacote de Abril, certamente no Senado, o governo teria sido derrotado por uma pequena maioria do MDB.

De acordo com Diniz (1990), a instituição de um bipartidarismo entre ARENA e MDB, que depois se transformaram em PDS e PMDB, tinha como objetivo manter sob controle a oposição ao regime, bem como, criar uma forte base de sustentação eleitoral para dar legitimidade às ações do governo. Com o tempo, este mecanismo esgotou-se em si mesmo,

a ponto de ocorrerem inúmeras mudanças nas regras do jogo, de tal maneira que possibilitasse ao partido do governo, a ARENA, manter-se encorpado eleitoralmente. Mas os planos do governo fracassavam, na medida que as mudanças nas regras eleitorais eram sintomas da debilidade e da rejeição ao regime, já que, a partir de 1974, o partido governista vinha sofrendo declínio eleitoral em favor do MDB.

Em 1982, a Lei nº 6978 de 19 de Janeiro estabeleceu as normas para a eleição em todos os níveis, exceto para presidente da República que continuava a ser pelo Colégio Eleitoral. Esta lei exigia que todos os partidos, sob pena de impugnação, deveriam apresentar candidatos em todos os níveis, ou seja, exigiu o voto vinculado, em que o eleitor votaria em candidatos pertencentes ao mesmo partido, para os diversos cargos em disputa. Com estas medidas o governo esperava aumentar as chances de vitória do PDS, de forma que a rigidez das regras impedissem um maior aumento eleitoral da oposição. A Emenda Constitucional nº 22 de 29 de Junho de 1982, foi outra medida casuística desesperada que consistia no aumento do número de cadeiras na Câmara Federal para 479, além de estipular um número mínimo de 8 e um máximo de 60 deputados federais por Estado. Mesmo com estes casuísmos o governo obteve uma vitória relativa, mas não muito folgada, ou seja, com 43,2% dos votos o PDS fez 49% das cadeiras no legislativo federal, enquanto a oposição, com a eleição de 10 governadores, conquistava uma área correspondente a 70% da população e da economia do país, ou seja, os centros urbanos reafirmavam o voto oposicionista, enquanto nas zonas rurais mais pobres, o PDS mantinha a hegemonia eleitoral. No Senado, sem os Senadores biônicos, o governo dificilmente obteria a maioria das cadeiras, pois a oposição conquistava 10 das 25 cadeiras. Na Câmara, o PDS obtinha 235 contra 240 cadeiras da oposição juntas.

Fleischer (1986), afirma que *“as últimas manipulações do colégio eleitoral feitas em 1982 viraram contra o feiticeiros em 1984, quando os dissidentes da Frente Liberal abandonaram o PDS para selar a “aliança democrática” com o PMDB, que sob a liderança astuta de Tancredo Neves, acumulou uma margem de vitória de 300 votos no colégio eleitoral em janeiro de 1985”*.

Com a eleição da Aliança Democrática, em 1985, pelo Colégio Eleitoral, derrotando o candidato do PDS, foi restabelecida a eleição direta para presidente da República pela emenda nº 25 de 15 de Maio de 1985, em dois turnos. A preocupação imediata era

convocar eleições para a elaboração de uma nova Constituição, o que relegou a segundo plano a legislação eleitoral que continuava a manter os mesmos problemas de vício e estrutura, pois a legislação era fruto do casuismo do Regime Militar. Não se tocou na questão do número mínimo e máximo de deputados federais por Estado, nas candidaturas natas, nas cláusulas de exclusão, na sub-representação e sobre-representação das regiões e nas sublegendas, que só foram abolidas em dezembro de 1986. Talvez a única modificação positiva mais importante implementada pelo novo governo, foi a inclusão dos analfabetos à cidadania política como eleitores, porém continuavam sendo inelegíveis.

Em 1988, a Constituição introduziu algumas alterações importantes, como o voto facultativo ao maior de 16 anos, incorporando uma imensa parcela da população à cidadania política. Concedeu, também, o direito de voto aos cabos e soldados e fixou o número mínimo de deputados federais por Estado, que passou de 60 para 70, e manteve o mínimo de 8 deputados por Estado, permanecendo as distorções da representação proporcional. Fleischer, analisando estas condições sobre as eleições de 1990, conclui que:

[...] a continuidade na representação desigual entre Estados e regiões. A pequena migalha conseguida pelos paulistas (cuja bancada deveria ser perto de 120 Deputados Federais), de aumentar a sua bancada de 60 para 70, será devidamente cancelada com o aumento de mais 16 Deputados Federais novos da periferia (4 do Amapá, 4 de Roraima e 8 do Tocantins).

Nesta mesma linha de raciocínio, referindo-se aos casuismos feitos com o intuito de garantir a vitória dos representantes do governo no Congresso Nacional (CN), à custa da distorção provocada intencionalmente, Soares (1973) chama atenção ao custo político, social e econômico provocado por tal medida. Estes custos se tornariam altos, na medida que os efeitos perversos desta desproporcionalidade induzida se manifestassem em um futuro próximo, no que se refere ao bloqueio, por parte dos representantes mais atrasados e paroquialistas, de medidas socialmente modernizadoras, e contra o qual os interesses particulares destes últimos não deixariam de se concretizar. Assim,

Efetivamente, ao aumentar artificialmente a representação política de uma cultura política tradicional, atrasada, dominada por líderes locais, freqüentemente latifundistas, proprietários rurais, coronéis de todos os tipos, ou pessoas de sua escolha ou confiança, o sistema eleitoral terminou por prejudicar a maioria da população destas áreas. Ao aumentar o poder político da elite dirigente desta cultura política rural,

tradicional e pré-ideológica, ao super-representar na Câmara e no Senado as áreas desenvolvidas social e politicamente, a legislação diminuiu a possibilidade de aprovação, pelas duas Câmaras, de reformas que viriam a beneficiar a maioria da população rural que habita principalmente estas áreas subdesenvolvidas. Este foi o caso da reforma agrária. (1973:27-28)

Em síntese, neste capítulo, foi possível fazer um resgate histórico das legislações eleitorais no Brasil em cada período histórico, acompanhando a evolução da democracia de massas no país, paralelamente à modernização e urbanização da sociedade brasileira. Pode-se acompanhar os avanços e retrocessos políticos em relação à incorporação e desmobilização de imensos contingentes populacionais, que ainda hoje possuem pouco acesso à cidadania política plena, apesar do voto ser obrigatório. Além disso, em todos os períodos históricos mais relevantes que o País atravessou, assistiu-se ao conflito político entre as oligarquias dominantes e as elites dissidentes, que disputavam a sua hegemonia e projeto de sociedade nem sempre pautada pela mediação partidária. Na próxima seção será analisada a proposta de reforma política em tramitação no Congresso Nacional (CN).

3 DEFINIÇÃO E ANÁLISE DA PROPOSTA DE REFORMA POLÍTICA EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

O Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 518, que trata da Reforma Eleitoral, possui 11 propostas de alteração da legislação eleitoral atual. Destas, existem algumas que são consideradas muito relevantes, pois mudam radicalmente os procedimentos para a disputa eleitoral. Dentre as consideradas importantes estão: *1- o sistema distrital misto; 2- a proibição de coligações em eleições proporcionais; 3- a fidelidade partidária; 4- a alteração de normas para o segundo turno para presidente da República; 5- o fim do segundo turno para governadores e prefeitos; 6- implantação do voto facultativo; 7- desempenho eleitoral para acesso à recursos do fundo partidário e ao rádio e televisão; 8- e o financiamento público de campanhas eleitorais.* (Machado:1999)

Estes oito pontos não foram escolhidos de forma aleatória, mas obedeceram a critérios funcionais relativos ao impacto induzido sobre o sistema eleitoral brasileiro. A profundidade deste impacto, as suas conseqüências, os resultados positivos ou negativos e a amplitude de suas modificações sobre o sistema de representação, será, é claro, examinada sob uma prisma de projeções, pois as mudanças não estão em vigor; portanto só podem ser analisadas sob os espectro da investigação e da probabilidade.

Outrossim, esta reforma está prevista, se aprovada como se encontra, a partir das eleições de 2006. Assim define Tavares (1999:1)

os diferentes sistemas eleitorais são concebidos não apenas segundo propósitos estratégicos mas como artefatos institucionais capazes de realizar uma concepção particular, embora nem sempre teoricamente explicitada. acerca da natureza, das funções e das finalidades da

representação política e do mandato representativo: o que supõe, por sua vez, uma concepção da ordem pública e da própria natureza humana.

O primeiro ponto que será estudado é o que institui o sistema distrital misto. O projeto em tramitação no Congresso Nacional que dá redação à reforma eleitoral, estipula para o ano de 2006 sua vigência. Propõe introduzir o sistema distrital misto no Brasil, modificando os artigos 45 e 56 da Constituição Federal nos seguintes pontos: A PEC estabelece que a representação nas Assembleias Legislativas e Câmara Federal de cada Estado e do Distrito Federal passaria ser feita com base em 50% de vagas pelo sistema majoritário, ou número inteiro mais próximo em distritos uninominais e os restantes 50% de vagas, passam a ser escolhidos em listas partidárias pelo sistema proporcional.

O modelo idealizado pelos relatores do projeto é o sistema eleitoral da Alemanha. Nesse sistema cada eleitor terá dois votos desvinculados, no qual, um dos votos, será dado a um candidato da preferência do indivíduo, no distrito; o outro será dado em uma lista na qual o eleitor escolhe o partido de sua preferência, também no distrito. Este segundo voto é dado com base no sistema proporcional.

Este sistema, dentro da engenharia política proposta pelo relator do projeto, adequaria a vantagem de unir com eficácia dois modelos antagônicos de conversão de votos em cadeiras. O sistema majoritário teria a vantagem de proporcionar ao sistema brasileiro a estabilidade e a governabilidade, gerando um modelo de competição bipartidário além de aproximar o eleitor do seu representante através do distrito. No outro extremo, estaria a vantagem do sistema proporcional, que asseguraria a representação das minorias. O problema apontado pelos que defendem a adoção do sistema misto é de que se precisa dar coesão ao sistema partidário, para fortalecê-lo. O próprio relator do projeto defende esta mudança com entusiasmo, ao referir-se novamente à questão da governabilidade. Esta idéia fixa em torno deste tema parece transformar a Reforma Política como a tábua de salvação do País. O relator argumenta:

uma verdadeira democracia, onde os poderes executivo e legislativo possam de fato trabalhar no sentido da governabilidade, tem no sistema partidário seu principal alicerce. Só partidos fortes e com atuação parlamentar coerente é que representam a vontade de seus eleitores. Definem com mais precisão as principais correntes de opinião da sociedade a respeito dos seus grandes problemas, e desta forma,

cumprem o seu papel primordial, que é fazer da democracia uma ferramenta de desenvolvimento. (Machado, 1999:02)

O projeto define que o número total de representantes na Câmara dos Deputados não será superior a 513, mas mantém intacto o número mínimo de oito e o máximo de 70 representantes, um dos problemas que disfuncionam o sistema proporcional. O relator remete, para uma lei complementar, a fixação com base na proporcionalidade do eleitorado, o número de representantes, uma alteração importante, pois modifica a atual legislação que fixa o número de representantes com base na população. Isto, no caso de eleição pelo sistema proporcional. Mas continua em vigor a fixação de um teto como foi dito anteriormente para a representação Estadual e do Distrito Federal, prevendo que, o partido que eleger um número superior ao definido pela proporcionalidade, terá sua diferença acrescida ao número total de deputados. Além disso, veda a coligação partidária nas eleições proporcionais.

Nesse caso, a modificação parece ser positiva, pois a coligação em eleições proporcionais é um instrumento que deturpa a representação, porque faz com que um pequeno partido sem status eleitoral pegue carona nas costas de um partido maior, aproveitando sua envergadura eleitoral. Exemplificando; o pequeno partido torna-se parasita do partido maior usurpando deste votos que, do contrário, se concorresse sozinho, não conquistaria. O partido que aceita coligar-se com outro sai perdendo no sistema proporcional, em virtude do cálculo do quociente eleitoral, além de ser incompatível com o sistema. O sistema proporcional visa, sobremaneira, garantir a especificidade do partido individualizando-o perante os outros, diferenciando-se para que o eleitor compare e vote no partido com o qual se identifica. A permissividade das coligações, em eleições proporcionais, dilui a diferenciação, a nitidez e a representação dos diferentes partidos, desfigurando a proporcionalidade da representação, bem como a identidade destes com o eleitor.

Em relação ao cálculo do quociente eleitoral, a prática das coligações acaba proporcionando densidade eleitoral a partidos sem expressão social, que, do contrário, não obteriam representação no parlamento. Exemplos mais conhecidos destas distorções, precisam ser analisados cuidadosamente para não comparar essências diferentes. Pequenos partidos como o PV e Pcdob, ao coligarem-se com um partido muito maior eleitoralmente

como o PT, e através deste artifício obterem representação na Assembléia Legislativa do RS, pode ser punidos da mesma maneira que um partido que foi criado no fim-de-semana, no gabinete de um parlamentar independente.

Não há como comparar partidos como o Pcdob ou mesmo o PSB (que são pequenos), com outro como o PRONA ou PV – não desmerecendo a sua criação – mas que não possuem raiz histórica alguma. Portanto, a correção destas distorções precisa ser cuidadosamente estudada, para que não se coloquem em patamares idênticos, partidos com histórias diferentes. Isto não significa discordar do diagnóstico feito sobre a “malandragem” utilizada pelos pequenos partidos, para obterem representação parlamentar. O que se deseja é que em uma reformulação deste porte, “não se jogue fora a criança junto com a água do banho”, ou seja, é preciso criar um mecanismo que favoreça os partidos minimamente enraizados, daqueles que são criados a “toque de caixa”, para abrigarem dissidentes que passeiam de um partido ao outro.

Em relação a este problema que a reforma pretende corrigir, Tavares (1999), salienta que a coligação partidária passou a ser um fim em si mesmo, pois esta prática acaba por substituir a função de diferenciação do partido e o quociente da coligação utilizado para converter votos em cadeiras, acaba anulando o quociente partidário, ocasionando a desproporção na distribuição dos votos para cada partido integrante da coligação, de acordo com seu peso eleitoral. O autor argumenta que a coligação partidária não é, em si, o maior problema que o sistema proporcional adotado no Brasil apresenta. Outras democracias que utilizam o sistema proporcional também enfrentam este tipo de problema com as coligações. Entretanto, esta disfunção sistêmica pode ser corrigida, desde que seja instituído um mecanismo que redistribua adequadamente e de forma proporcional entre os partidos, as cadeiras obtidas por cada um na coligação. Segundo o autor,

Alianças eleitorais entre partidos são inconsistentes com a representação proporcional porque ela busca (sic) a integração e o consenso precisamente por meio da diferenciação, da especificidade e da nitidez na expressão parlamentar de cada um dos partidos, e não do seu sincretismo, de sua confusão, ambigüidade e equivocidade. E são também desnecessárias na representação proporcional porque esta última otimiza as condições para que cada partido concorra sozinho às eleições. (Tavares, 1998:166)

No sistema partidário brasileiro os pequenos partidos utilizam este mecanismo para fugirem ao quociente eleitoral. Nicolau (1991), propõe a correção deste problema de maneira que seja proibida a coligação partidária em eleições parlamentares, ao mesmo tempo que seja elaborada uma mudança na fórmula matemática para dar aos partidos que não alcancem o seu quociente exigido, a possibilidade de disputarem as cadeiras que sobraram. Para tanto, a fórmula das maiores médias que facilita a distribuição das cadeiras aos maiores partidos, teria que ser corrigida. Assim, Nicolau (1991), afirma:

A melhor maneira de se corrigir essa distorção seria acabar com o mecanismo da coligação para eleições parlamentares. Além disso, seria necessária uma mudança na fórmula matemática usada para se obter o quociente eleitoral, excluindo os votos em branco do cálculo, e permitindo que os partidos que não tenham atingido tal quociente disputem as cadeiras que sobraram. Dessa forma, o fim da coligação seria compensado com uma fórmula mais proporcional e menos punitiva para os pequenos partidos. (pp.22)

O autor segue sua argumentação a respeito da coligação partidária em eleições parlamentares, dizendo que de uma maneira ou de outra, todos os partidos, independente do espectro ideológico, são favorecidos. Mas onde está, o favorecimento? Segundo o autor, o benefício estaria na estratégia político-eleitoral utilizada no sentido de maximizar a sua força eleitoral, buscando alcançar o quociente mínimo necessário para a representação parlamentar. As coligações, em relação aos partidos pequenos, tenderiam a anular o efeito mecânico que seria o de favorecer os maiores partidos na conversão de cadeiras. Se isso é verdade, por que então os partidos mais fortes aceitam e não recusam a coligação com os micro-partidos, já que este tipo de prática em princípio só favoreceria aos pequenos?

Existem elementos mostrando que esta prática também beneficia, de alguma maneira, os grandes partidos. Isso ocorre, em virtude da maneira como é montado o colégio eleitoral no Brasil, ou seja, cada Estado da Federação funciona como um “distrito eleitoral” ou uma circunscrição eleitoral, no sentido do cálculo que é feito para a proporcionalidade da representação na Câmara Federal. Se este cálculo fosse corrigido para proporcionar uma cláusula nacional única de barreira, por exemplo, os partidos seriam obrigados a organizar-se nacionalmente, evitando a regionalização dos partidos no Congresso Nacional e o mecanismo das coligações seria aos poucos inviabilizado. No entanto, como o sistema eleitoral brasileiro, pelas suas regras, favorece o regionalização dos partidos, estes, dependendo da região, apresentam densidade eleitoral pouco uniforme fazendo com que

um partido grande como o PFL, que no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, possui uma força eleitoral bem estruturada, tenha dificuldade de penetração no Sul, com exceção de Santa Catarina, obrigando este a se coligar com outros partidos como o PMDB, PPB e PSDB nestas regiões. Este é um exemplo de como um grande partido busca a coligação para alcançar o quociente eleitoral. Neste caso, as afinidades ideológicas¹³ prevalecem sobre outros fatores.

A argumentação de Nicolau segue esta linha quando afirma que, na maioria das vezes, a coligação é a maneira enviesada encontrada no sistema, para a competição eleitoral, mesmo que esta prática não seja aconselhável no sistema proporcional pois, a longo prazo, destrói a especificidade e a diferenciação dos partidos, que é o que dá sentido à sua existência. Assim ele afirma que:

No entanto, o Federalismo partidário brasileiro, graças ao qual partidos relevantes em alguns Estados são irrelevantes em outros, faz com que até os maiores partidos nacionais se beneficiem das coligações em Estados onde são mais fracos em termos eleitorais. Portanto, por um caminho ou por outro, a coligação eleitoral nas eleições parlamentares interessa a todos. (Nicolau 1996:80)

Outro fator importante para a coligação entre os partidos é a respeito do recurso da propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão. O tempo disponibilizado para cada partido exercer este direito é diretamente proporcional ao número de deputados no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas e Câmara de Vereadores. A coligação tem, portanto, o aspecto estratégico de aumentar o tempo do partido “cabeça de chapa”, na propaganda gratuita. Existe, também, outro fator que influencia na coligação, que é a possibilidade de aliança com um determinado partido, com o intuito de impedir que este partido adversário coligue-se com o partido rival, garantindo um maior peso eleitoral na disputa pelas cadeiras e esvaziando o potencial competitivo do outro partido.

Schmitt (1999) afirma que é possível associar o fenômeno das coligações eleitorais, com o tipo de sistema eleitoral que se usa. Se os partidos utilizam esta prerrogativa estão cientes da necessidade estratégica de maximizar o desempenho eleitoral e buscam nas

¹³ Em estudo referente aos parceiros preferenciais dos partidos políticos nas coligações eleitorais para a Câmara dos Deputados é muito interessante o estudo feito por Schmitt (1999).

alianças o caminho mais viável. Talvez isto se deva a deficiências no regramento do jogo político. Além disso, se as alianças acabam tornando-se indispensáveis para o jogo eleitoral, deduz-se que a simples diferenciação dos partidos não está correspondendo às expectativas do eleitor, quando este transforma seu voto em uma escolha partidária.

A escolha pelas coligações obedece, também, a uma lógica utilitarista, que se aproveita das deficiências da fórmula eleitoral, que gera desigualdade na distribuição das cadeiras parlamentares. Esta desigualdade está, por exemplo, presente no cálculo do quociente eleitoral, na definição das circunscrições eleitorais tendo o Estado, e não a Federação como parâmetro. Na ausência de uma cláusula nacional única de barreira, Lijphart argumenta sobre os efeitos das coligações no processo eleitoral dizendo que:

como o apparentment¹⁴ ajuda os menores partidos, e como a desproporcionalidade tende a se dar especialmente em detrimento dos pequenos partidos, pode-se esperar que o apparentment reduza a desproporcionalidade. Dele pode se esperar também que tenha um efeito sobre o sistema partidário; como ele reduz a desvantagem de ser um pequeno partido, ele remove um importante incentivo à fusão das pequenas legendas, e assim, todos os outros fatores sendo iguais, ele deverá aumentar o número efetivo de partidos e diminuir a incidência de maiorias parlamentares e manufaturadas. (Lijphart, 1994:134-5)

O terceiro ponto considerado de extrema importância no projeto de reforma eleitoral, diz respeito à fidelidade partidária. Este instituto teve maior visibilidade nas legislações elaboradas pelo Regime Militar, pois tinha uma finalidade instrumental invertida dentro das regras do jogo, de permitir um maior controle sobre o sistema partidário. O que seria afinal esta finalidade instrumental invertida? A fidelidade partidária, como o próprio nome diz, faz com que haja coesão e unidade partidária frente aos princípios regimentais ou programáticos do partido.

No Regime Militar, este instrumento de administração interna dos partidos passou a funcionar como uma forma de pressão às avessas, ou seja, no intuito de manter uma unidade partidária no partido do governo, para inibir possíveis defecções em sua base.

¹⁴ O termo *Apparentment* tem sido utilizado na literatura internacional para classificar instituto que estuda e trata do impacto das alianças e coligações eleitorais. Sobre isto ver FARREL, David (1997). *Comparing Electoral Systems*. Londres, Prentice Hall.

Neste caso, não era o partido que aplicava a punição ao parlamentar e, sim, o governo, que punia, caso não houvesse fidelidade às ordens do Executivo.

Entende-se que o mandato pertence ao partido e não ao indivíduo, então a fidelidade partidária é mais um reforço para proporcionar unidade aos seus filiados. Sabe-se que a divergência interna é normal e as diferenças de posicionamento sobre determinado assunto geram conflitos - no sentido positivo do termo - que são solucionados pela democracia interna de cada partido, fazendo com que aqueles que têm posição minoritária acatem a determinação da maioria e, portanto, votem e ajam em defesa da posição do partido e não do indivíduo. No caso do político estar em desconforto com o partido, ele deve ter a prerrogativa de se desfiliar e ingressar em outro que o acolha, mas, neste caso, o mandato teria que pertencer ao partido no qual pertencia antes da troca.

A fidelidade também é parte constitutiva do estatuto interno do partido, ou seja, quem se filia a um partido deve conhecer as regras deste estatuto, de tal maneira que fique claro a sua margem de manobra e de liberdade, de acordo com este mesmo estatuto e ciente das punições impostas pelo seu descumprimento. Desta forma consegue-se impedir que o partido seja usado apenas como trampolim, para indivíduos que não tenham nenhum compromisso partidário. A punição com a perda do mandato seria um fator coercitivo e de seleção, pois aqueles que pensam em usar os partidos para benefício próprio teriam maior dificuldade de encontrar acolhida. Em recentes estudos, a argumentação de que a troca indiscriminada de partidos seria uma das causas da fragilidade e instabilidade de nosso sistema partidário, autores como Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1995) afirmam que a troca de partidos, apesar de ser intensa, ocorre dentro de um espectro ideológico compatível, não havendo nenhuma relação mais grave com a geração de instabilidade política.

Pode-se afirmar com certo grau de certeza que, ao contrário do discurso de que a troca de partidos é um facilitador da instabilidade política, esse fenômeno poderia ser compreendido de outra maneira. É verdade que o sistema proporcional está com problemas, no que diz respeito ao seu aperfeiçoamento; mas também é verdade que ele não é a causa de todos os males, como a ingovernabilidade, e a alta volatilidade eleitoral. Existem estudos recentes mostrando que a excessiva troca de partidos pode ser interpretada como um realinhamento e um acomodamento das siglas partidárias, correspondentes ao

mesmo espectro ideológico, ou seja, elas são consistentes em cerca de 95%. São raros os casos em que um candidato do PFL, por exemplo, ingressa no PT. A provável troca se dá para um partido correspondente ao espectro ao qual estava inserido antes da saída. Assim, um indivíduo, na maioria das vezes, trocava o PFL pelo PTB ou PMDB e assim por diante, obedecendo um critério ideológico. De acordo com a Tabela I abaixo pode-se exemplificar este argumento:

Tabela I

Tabela Demonstrativa das Taxas das Coligações Eleitorais por Partido

Ano	Coligações Consistentes			Coligações mais ou menos consistentes			Coligações inconsistentes		
	86	90	94	86	90	94	86	90	94
PDS/PPR	83,9%	87,8%	72,1%	6,5%	7,8%	17,6%	9,7%	4,4%	10,3%
PFL	80,6%	88,5%	70,7%	5,6%	8,7%	14,6%	13,9%	2,9%	14,6%
PTB	71,0%	81,6%	57,5%	12,9%	6,6%	10,3%	16,1	11,8%	20,7%
PMDB	0	7,6%	15,5%	100%	92,4%	84,5%	0	0	0
PSDB	-	9,2%	13,9%	-	90,8%	86,1%	-	0	0
PDT	26,7%	36,9%	40,9%	6,7%	21,5%	11,4%	66,7%	41,5%	47,7%
PT	66,7%	91,9%	88,5%	0	8,1%	3,1%	33,3%	0	8,3%

Fonte: Schmitt, 1999.

Nesse mesmo sentido, Rodrigues (1995), referindo-se à questão das coalizões e da unidade parlamentar na identificação da instabilidade política, afirma que é possível identificar uma “espinha dorsal” ideológica no sentido em que Schmitt (1999) emprega, ou seja, existe um comportamento ideológico que funciona pois de uma maneira ou outra, há consistência nas coligações e blocos partidários que se situam dentro de uma mesma linha programática, ou de coligações consistentes. Assim, verifica-se a existência de um padrão que obedece a um alinhamento coerente com as coalizões pactuadas, da mesma maneira como afirmou também Rodrigues (1995).

Kinzo (1993), nesse mesmo sentido, afirma que, independentemente da volatilidade ou da fragmentação partidária, “[...] é possível discernir certo padrão no que se refere a uma parcela considerável de políticos [...]”, ou seja, existe uma determinada coerência ideológica que funciona para o reagrupamento em torno de questões mais importantes e que mesmo com a ausência de organizações partidárias mais sólidas, as lideranças políticas tendem a se manter em um bloco ideológico consistente, como afirma Schmitt (1999).

A instituição da fidelidade partidária deve ser entendida como mecanismo de controle da vida partidária, ou seja, é um instrumento que possibilita a disciplina interna, coíbe o personalismo eventual de algum filiado que não esteja muito alinhado com o conteúdo decisório do partido ao qual é vinculado, e fortalece a união interna deste partido. Além disso, a fidelidade partidária precisa ser entendida e internalizada como um capital político extremamente útil, sinalizando ao eleitor o padrão de comportamento do político e do seu partido, quando comparado com a coerência das ações no discurso e na prática. Outra vantagem positiva que o mecanismo da fidelidade partidária introduz na vida dos partidos é a possibilidade de diferenciação, perante o eleitor, dos posicionamentos ideológicos frente a determinadas questões, facilitando ao eleitor a escolha segura do partido no qual pretende votar.

Um sistema partidário e institucional excessivamente permissivo corrói o funcionamento minimamente organizado de uma democracia representativa. Ainda nesse sentido, a ausência de mecanismos institucionais de vinculação do parlamentar ao partido acaba permitindo intensas migrações intrapartidárias, engendrando um amorfismo partidário, deixando o eleitor desorientado no momento em que faz sua opção de voto. O eleitor nunca sabe, com uma margem segura de certeza, a que partido pertence, a qual ideologia ou quem é oposição ou quem é governo. Quando nos discursos inflamados se procuram causas para a instabilidade política, e culpa-se a “*amnésia*” que a maioria dos eleitores têm, porque não lembram em quem votaram nas últimas eleições, nada mais é do que um sintoma da falta de vínculo dos candidatos com os partidos. A excessiva permissividade da legislação com a falta de regras para filiação e desfiliação partidária é um dos problemas que devem ser corrigidos possibilitando, como medidas de ajuste, a instituição da lista partidária fechada que daria maior visibilidade ao conteúdo programático, em detrimento do voto personalista, dando maior estabilidade e visibilidade para os eleitores poderem fixar o partido e o programa ao qual pertence o candidato.

A fidelidade partidária deixou de ser um mecanismo forte de conduta da vida partidária, quando da escolha em 1984 pelo colégio eleitoral do candidato Tancredo Neves. Naquele contexto, dissidentes do partido vinculado ao Regime Militar, o PDS, resolveram votar no candidato da oposição. Esses dissidentes fundaram o PFL, e junto com o PMDB, montaram a transição política dentro da Aliança Democrática, que seria a base de sustentação do regime democrático recém eleito pelo colégio eleitoral. A fidelidade

partidária, nos anos 70, era usada como um instrumento de controle governamental sobre os partidos no Congresso Nacional (CN), pelo do Regime Militar, como forma de punir eventuais defecções na sua base de sustentação. A argumentação do governador do Estado de São Paulo, Mário Covas vai ao encontro deste fato quando diz que:

Na época do bipartidarismo, a fidelidade partidária prevaleceu, mas prevaleceu sob um enfoque completamente diverso. Naquele instante, a fidelidade partidária era uma forma de compulsoriamente, já que não havia liberdade de organização partidária, reter alguém dentro do partido. No instante em que há liberdade de organização partidária, a fidelidade partidária é uma necessidade absoluta.

Neste enfoque o Senador Sérgio Machado (1999:7), parece ser claro:

a fidelidade partidária é outro aspecto indispensável ao fortalecimento das instituições políticas. A valorização do candidato em detrimento do partido tem propiciado uma situação que facilita a migração partidária, muitas vezes com a finalidade meramente eleitoral ou pessoal, em face da ausência de compromisso com os programas partidários.

E nesta linha o Senador Arruda (1999) afirma:

Penso que a fidelidade partidária, como conceito, é um complemento indispensável ao primeiro ganho, à primeira conquista do voto distrital misto, que é exatamente a existência de partidos políticos fortes [...] mas é preciso reconhecer que a fidelidade partidária só pode ter vigência a partir da existência do voto distrital misto, por razão de coerência conceitual, e penso que é muito interessante - como consta do relatório - que exista a questão do prazo de filiação. Entendo também que, nas questões programáticas a nível das estruturas partidárias, dever-se-ia ter cláusulas claras de julgamento partidário. Parece-me que são esses os dois pontos fundamentais que devem ser colocados. (pp.6)

No que diz respeito ao mecanismo que introduz alteração das normas do segundo turno para a Presidência da República, entende-se que até seja mais um indicador da desmobilização eleitoral que está sendo planejada. A proposta do relator pretende extinguir o segundo turno das eleições para os cargos majoritários aos governos estaduais, municipais e, em relação ao Executivo Federal, propõe a sua não realização nas seguintes condições:

1-Será considerado eleito presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver votos, não computados os em branco e os nulos, que representem qualquer uma das alternativas abaixo: I-quarenta e cinco por cento; ou II-pelo menos quarenta por cento e diferença igual ou superior a quinze pontos percentuais em relação ao segundo colocado, cumulativamente. III-se nenhum candidato atingir a votação prevista no parágrafo anterior, far-se-á nova eleição, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos”.

A extinção do segundo turno na eleição do executivo tem defensores que argumentam ser este instituto outro fator que incentiva a fragmentação partidária, a corrupção e o oportunismo político. O Deputado Federal João Almeida, em comentário sobre a PEC 04/99, que normatiza o segundo turno das eleições, afirma que: *“o segundo turno tem sido muito útil para as negociações políticas, que levam ao fortalecimento de partidos e grupos que não têm grande representatividade, ao dismantelamento dos partidos [...]”*, e o relator Sérgio Machado (1999), complementa: *“Na verdade o segundo turno nas eleições municipais e Estaduais tem se constituído em variável indutora da desarmonia interna dos partidos [...]”*.

O relato acima é uma síntese do pensamento vigente, que ganha espaço dentro dos meios políticos que tratam de propor reformas em nosso sistema eleitoral. Não existe nenhum dado que comprove a afirmação do Deputado, de que o segundo turno gera este tipo de situação. Ao contrário, a existência do segundo turno garante maior transparência e legitimidade ao processo democrático, permitindo que os dois candidatos finalistas apresentem, com maior precisão, os seus programas de governo e possam se diferenciar perante o eleitor. Entretanto a lógica vigente e subjacente a esta afirmação parece ser a da desmobilização do eleitor, ou seja, quanto menor competição eleitoral maior a concentração de poder e, por conseguinte, maiores as chances de manter o *“status quo”* e os privilégios da elite dirigente.

A idéia de que o segundo turno seria uma das causas da fragmentação partidária, da corrupção eleitoral e de outros males é uma atribuição sem comprovação nos fatos. A impressão que transparece é de que, a solução para os males do país, resume-se simplesmente na modificação do sistema eleitoral e, como em um passe de mágica, resolveria todas as mazelas estruturais enfrentadas no Brasil. Analisando-se esta argumentação de alguns legisladores, tem-se a idéia de que ela é uma visão muito superficial, autoritária, imediatista e paliativa sobre o problema. O segundo turno nas

eleições foi adotado na Constituição de 1988, com o intuito de melhorar o sistema de competição eleitoral dando mais transparência na competição política. A exigência de segundo turno também tinha por objetivo, evitar que um candidato com baixa votação, fosse imediatamente eleito, sem a maioria absoluta dos votos. Estava, então, estabelecido um critério de segurança mínimo assegurar a legitimidade do candidato vitorioso. Esta exigência permite uma segunda oportunidade, para que o eleitor pudesse ter melhores chances de comparar as propostas que disputavam seu voto. O problema ocorre nas coligações, em eleições proporcionais para o Legislativo, que são impróprias no sistema proporcional e, não, nas eleições para os cargos majoritários.

Nas eleições para os cargos executivos as alianças são normais, pois obedecem, segundo Schmitt (1999), a coligações consistentes ideologicamente, com o intuito de saírem vitoriosos nas eleições. É comum um partido derrotado no primeiro turno apoiar um outro, no segundo turno, que apresente afinidades ideológicas. De outra forma, o partido pode “liberar” seus simpatizantes ou orientar a melhor postura a ser tomada, em relação às forças que disputam o segundo turno.

Outro argumento utilizado para a extinção do segundo turno é relativo ao alto custo das campanhas eleitorais. Nessa linha de raciocínio o relator afirma:

Os argumentos contra o segundo turno apontam que ele tem sido ineficaz para o aperfeiçoamento do nosso sistema eleitoral, contribuindo ao contrário, para inflacionar os custos das campanhas eleitorais e para aumentar a influência do poder econômico. Além disso enfraquece o sistema partidário e favorece a formação de acordos políticos espúrios que levam, após uma campanha vitoriosa, ao loteamento dos cargos públicos, retardando o início efetivo do governo, com prejuízo ao bom funcionamento da máquina administrativa. (Machado, 1999:08)

Na afirmação acima, aparece um dado novo que é o prejuízo da função governativa em decorrência do loteamento de cargos públicos, devido ao apoio dado no segundo turno. Esta é outra afirmativa que não tem sustentação nos fatos pois, independentemente de haver ou não segundo turno, a barganha política sempre existiu na prática política brasileira, em virtude da cultura do patrimonialismo e do clientelismo, que utilizam, de maneira privada, o espaço público para obtenção de vantagens de qualquer ordem.

A referência aos altos custos da campanha eleitoral pode ser abordada de outra maneira, ou seja, não é a anulação de um dispositivo considerado mais democrático e transparente, como o segundo turno, que levará a diminuição dos gastos de campanha e, sim, a introdução de uma legislação inibidora do abuso do poder econômico, com a fiscalização e punição enérgica dos infratores da lei, e este mecanismo inibidor pode ser por exemplo, o financiamento público de campanhas eleitorais com uma fiscalização rígida e profissional. Pode-se acrescentar ainda, que foi exatamente a flexibilização de um mecanismo que fiscalizava a doação privada para campanhas eleitorais (origem por exemplo, do impeachment do Presidente Collor), que esfacelou a pouca e incipiente fiscalização sobre a corrupção eleitoral. Essa flexibilização permitiu que empresas privadas financiassem, de forma agressiva, campanhas de candidatos comprometidos com o setor privado e clientes do Estado, em obras públicas das mais diversas áreas (caso das empreiteiras, dos bancos privados, planos de saúde,).

Esse comprometimento jogou por terra todos os esforços de moralização e punição de ilícitos, praticados pelo abuso de poder econômico. A afirmação do relator vai no sentido contrário da necessidade da moralização das campanhas eleitorais. Seria mais viável se fosse instituído um mecanismo que punisse severamente o abuso do poder econômico e, não, a extinção de um mecanismo que propicia maior transparência na disputa eleitoral.

O senador Fogaça argumenta no sentido de extinção do segundo turno afirmando que:

o sistema de dois turnos estimula a chamada microfísica partidária. A micropulverização política do País, hoje, encontra sustentação, também, no sistema de dois turnos, porque há um benefício enorme em utilizar a televisão, uma vez que não há nenhuma responsabilidade política com o resultado [...] que as coalizões políticas resultantes da emergência de dois turnos são politicamente frágeis [...] O sistema de um turno força as coalizões mais sólidas que são aquelas longamente articuladas antes da eleição e que podem dar em processos governamentais mais duradouros e eficazes.

Nicolau (1991) afirma que os problemas que afetam nosso sistema político também resultam de uma legislação excessivamente permissiva. As elites brasileiras, ao perceberem movimentos no sentido de viabilizar uma legislação eleitoral mais rigorosa, acusam os projetos de serem antidemocráticos e inviáveis. Esse comportamento é resultante do que Tavares (1998) chamou, com muita propriedade, de “hiper-reformismo institucional”;

portanto essa instabilidade na definição de uma legislação eleitoral é fruto desse fenômeno, que integra o “*modus operandi*” desses agentes sociais.

Outro ponto complicado de ser analisado nesse projeto de Reforma Política, seja a adoção do voto facultativo. A principal justificativa para desobrigatoriedade do voto está no argumento, segundo o relator do projeto Sérgio Machado (1999):

É importante registrar que nas principais democracias representativas o voto é, sempre, facultativo. Constata-se, de fato uma correlação entre voto obrigatório e o autoritarismo político. O voto facultativo é, sem dúvida, mais democrático e aufere melhor a vontade do eleitor. Trata-se aqui da valorização do voto de qualidade. Corrobora, ainda, a tese do voto facultativo o fato de que o exercício da cidadania é um direito fundamental do cidadão na democracia representativa. Temos convicção de que o voto deve ser encarado como um direito e não como uma obrigação, um dever, passível de punição, por essa razão somos pela instituição do voto facultativo, mantendo, todavia, o alistamento eleitoral obrigatório para os maiores de 18 e menores de 70 anos.

Tavares (1998:184) argumenta em sentido contrário ao relator, afirmando que o voto facultativo, apesar de incorporado ao sistema eleitoral de democracias mais consolidadas, tem produzido resultados indesejáveis, em inúmeros aspectos. Um desses efeitos indesejados tem sido o esvaziamento do consenso social, necessário ao funcionamento legítimo e eficaz das instituições de governo e de representação política. Desta maneira, o voto facultativo tem produzido efeitos negativos não previstos no sistema eleitoral. Para o autor, o voto facultativo conduz apenas à desmobilização política.

Outro indicador importante manifestado pelos legisladores da PEC, é que o voto é um direito, e não pode ser uma obrigação, ou seja, a adoção do voto facultativo seria no entendimento dos relatores, a materialização da liberdade em contraposição a um resquício autoritário, que seria a manutenção do voto obrigatório. O seguinte trecho do relator parece pertinente: “*Deixa de ser a livre manifestação (o voto obrigatório) para transformar-se em manifestação forçada, que caracteriza a ausência de liberdade*”. Mais adiante completa: “*Trata-se, aqui, da valorização do voto de qualidade*” (Machado, 1999:4-6).

A conquista do sufrágio universal acompanha a evolução e a complexidade das sociedades modernas, ao mesmo tempo em que acontece a consolidação das modernas

democracias de massa ocidentais. É importante considerar que o voto é um direito social inalienável e, como tal, deve ser preservado.

Em que medida a reforma eleitoral proposta não exclui e desmobiliza o eleitor da cidadania política, ao propor o voto facultativo, sabendo-se que as pré-disposições dos indivíduos são caracterizadas, exatamente pelo descrédito com a política e com os políticos? De maneira geral, a argumentação a favor do voto facultativo, dada pelos relatores do projeto, baseia-se na busca de um voto de qualidade, valorizando a consciência política, (Machado,1999). Sendo assim, que indicador ou indicadores permitem afirmar que a adoção do voto facultativo tornaria a participação mais qualitativa, sendo que, por definição, o conceito de qualidade geralmente está associado, segundo as diretrizes do livre mercado, à elitização, a enxugamento? Levando-se em conta os índices de escolaridade formal, que ainda são baixos, tendo em vista que o grau de instrução é um fator que influi consideravelmente na formação de uma consciência crítica, como se adequaria, ou melhor, que legitimidade teriam os candidatos que fossem eleitos por uma pequena parcela da população que comparecesse às urnas? E, se esta parcela que comparecesse às urnas fosse aquela mais instruída, portadora do voto de qualidade, da consciência política, de que fala o relator, esta eleição seria representativa da vontade da maioria?

Tavares (1998:182-3), argumenta com muita propriedade dizendo que:

O voto facultativo reduz o universo dos eleitores efetivos àqueles cujos custos de informação para votar são menores e tendencialmente irrelevantes [...] Desmobilizando politicamente o homem comum e esvaziando o conteúdo popular da política, o voto facultativo permite retirar da agenda pública precisamente aqueles temas que mais intensamente desafiam a capacidade responsiva do sistema político. O voto facultativo constitui o sucedâneo conservador por excelência, numa democracia de massas. da ampliação da capacidade do sistema político de incorporar os estratos menos favorecidos da população à cidadania social e aos benefícios do crescimento econômico.

Embora se refira a uma cidade do País, é possível, com base na pesquisa do Centro Universitário La Salle (Canoas RS), generalizá-la e, conseqüentemente, aplicá-la em outros contextos similares do Brasil. Em relação a este ponto, foi levada a cabo uma pesquisa com objetivo idêntico a este estudo, e que diz respeito à exclusão e desmobilização política, que pode ser ratificada com o embasamento empírico da pesquisa efetuada pelo Centro

Universitário La Salle. Assim, ao se considerar verdadeira esta hipótese, pode-se afirmar que o projeto de Reforma Política é um imenso retrocesso democrático, independentemente do discurso contrário, e vem reforçar o padrão de dominação oligárquica e paroquial que vigora no país. As elites governantes, conhecedoras dos possíveis efeitos desmobilizadores destas medidas terão, em mãos um instrumento de intervenção e de reprodução da exclusão de milhares de cidadãos, além de “privatizarem” o voto de fato, nas mãos de uns poucos eleitores, aliando o fim do segundo turno e do voto facultativo. Estas medidas podem ser consideradas como uma “privatização do voto”, pois o voto facultativo aumenta o absentismo “voluntário”, sendo inegável que apenas uns poucos eleitores decidirão pela maioria, que irá abster-se pelos mais variados motivos, que vão desde a descrença na política até a ausência de capital social mínimo, para exercerem o voto.

O voto facultativo não impede, mas facilita e flexibiliza a fiscalização contra o aliciamento de eleitores nos centros socialmente mais estagnados. Mesmo com o voto obrigatório, a prática de troca de favores pelo voto alheio já era de difícil caracterização, imagine-se no caso do voto facultativo, a dificuldade de punição para os aliciadores, já que a lei não terá como identificar se aquele fato investigado se enquadra na prática de corrupção eleitoral.

Entende-se que a lei possui quatro características que a personalizam e que são fundamentais na consolidação do comportamento social, e das estratégias atitudinais dos indivíduos, além de espelhar o contexto histórico de uma sociedade: a) função educativa, b) regulatória; c) coercitiva e d) legitimatória.

Em uma sociedade minimamente organizada, a lei funciona com o intuito de estabelecer uma certa linha de procedimentos válidos universalmente, que sejam internalizados pelos cidadãos, com o tempo, como construtos de estabilidade social, gerando altos custos individuais pelo seu descumprimento. Além do caráter regulatório, a lei também possui um papel educativo, fazendo com que os indivíduos criem laços de convívio organizado e estabelecendo padrões de conduta que fortalecem e dão previsibilidade ao sistema institucional. No caso brasileiro, a instituição da obrigatoriedade do voto veio a vigorar em 1962, e o seu entendimento deve ser feito à luz desta época, mas que sua finalidade instrumental (lei) perpassa e ainda vigora com certa atualidade.

Tavares (1998), identifica dois fundamentos que embasam a obrigatoriedade do voto, quais sejam: o fundamento ético e o fundamento lógico. De acordo com o autor, o voto obrigatório se impõe como um encargo individual e também coletivo, em que os indivíduos são impelidos a agir com o intuito de prover os bens públicos, através do comparecimento às urnas, necessário ao bom funcionamento da sociedade como um todo. Desta maneira, os indivíduos, ao definirem contratualmente as obrigações sociais para o bem coletivo, estabelecem sanções que serão aplicadas imediatamente em caso do descumprimento do que foi acordado, fazendo com que os indivíduos inseridos naquela sociedade sejam coagidos a cumprir as regras. Em outras palavras, o eleitor neste caso, sabe que as sanções pela inobservância das leis (no caso do voto obrigatório) são altas, e opta, antecipadamente, por submeter-se às regras do jogo. A coerção imposta pela lei e pela sociedade nestes casos, coesiona o todo a agir uniformemente pelo procedimento social mínimo.

No caso da utilidade do voto obrigatório, uma das considerações a ser salientado situa-se no estabelecimento do custo-benefício por parte do eleitor, ao exercer o seu voto. Em países ainda com frágil tradição democrática esta relação é baixa, pela ausência de contrapartida do poder público em solucionar seus problemas mais graves.

Este custo-benefício varia conforme a base de conhecimento que o eleitor possui sobre a situação o qual tem de decidir. Basicamente, esta racionalidade funciona de duas maneiras: a) na primeira, o eleitor analisa a situação e, com base nas informações coletadas externamente, ele avalia que o custo da abstenção eleitoral é alto, optando “compulsoriamente” como os outros pares, a votar. b) Na segunda, o mesmo eleitor, com base nas mesmas informações coletadas, analisa a situação, concluindo, que o custo do ato de votar é muito alto, em comparação com os benefícios que ele poderia receber, por isso decide pela abstenção. Nestes dois casos o mecanismo estratégico que opera é o da escolha racional. Deve-se enfatizar que o ato de votar, como também qualquer julgamento que o cidadão tenha que fazer para tomar uma decisão sobre determinado assunto, depende do grau de informações que o indivíduo possui e lhe é disponibilizado.

Tavares (1998), argumenta que existem dois tipos de benefícios gerados pelos voto: os “benefícios diferenciais” e os “benefícios per se”. Os benefícios do primeiro tipo caracterizam-se por gerar dividendos ao eleitor, independentemente de sua definição partidária, de abster-se ou não e independentemente de seu candidato sair ou não vitorioso

do pleito. Seria, por assim dizer, um ganho indireto do qual todos participam. O “*benefício per se*”, é gerado pelo voto enquanto tal, ou seja, caracteriza-se pelo fato de viabilizar o consenso e a estabilidade da ordem pública e os *bens públicos* necessários ao bom funcionamento da sociedade. No caso do provimento de bens públicos, o eleitor percebe que os problemas sociais não são atacados com a energia necessária e percebe que, independentemente de sua participação, as decisões estratégicas que envolvem seus interesses, são tomadas, cada vez mais, em âmbito fechado e restrito, e distantes de suas necessidades, reforçando o descrédito com as instituições políticas e os políticos, alimentando a apatia e a anomia social, aumentando em escala geométrica as soluções individualistas e pontuais, em detrimento da coletividade.

Como toda decisão estratégica, a decisão de votar depende da conjectura que cada eleitor constrói acerca das conjecturas dos demais, as quais, por sua vez, se produzem por referência às conjecturas que julgam terem sido elaboradas pelos outros e assim sucessivamente, numa espiral ao infinito de expectativas que se modificam sem cessar e cujos únicos limites parecem ser a escassez inelástica do tempo no qual deve ser tomada a decisão e o custo crescente da cada unidade adicional de informação considerada necessária para decidir. (Tavares, 1998:192)

Com base nisso é que a decisão do voto, embora inclua componentes oriundos dos processos de socialização política, motivações e valores, obedece estritamente, na visão de Tavares (1998:186) “*ao cálculo racional de utilidade instrumental ou mais especificamente, ao cálculo econômico de custo e benefício associados ao voto, que inclui considerações estratégicas, isto é, expectativas recíprocas que cada eleitor produz quanto ao comportamento dos outros [...]*”.

Nessa mesma linha, Santos (1992), argumenta que a decisão de votar ou não, depende, em grande medida, da credibilidade dos procedimentos políticos. O autor define que é necessário uma cultura cívica bem sedimentada para que haja confiança no sistema. A cultura cívica deve ser entendida como um sistema de crenças compartilhado pelos indivíduos de uma sociedade, em relação à coletividade em que estão inseridos e em relação ao reconhecimento dos respectivos direitos e deveres aceitos como relações e imposições determinadas pelo contrato social. Em síntese, a cultura cívica reflete as expectativas que os indivíduos têm em relação às instituições de governo, aos seus pares e a si próprio. Do contrário, as normas correm o risco de perderem eficácia e legitimidade,

fazendo com que a expectativa sobre o comportamento do outro seja incerto e portanto, geradoras de disfunções graves na sociedade. Esse propósito pode ser aplicado ao comportamento eleitoral, no sentido de que em uma sociedade com baixa credibilidade nas normas sociais, os indivíduos tendem a se comportar de acordo com o provável comportamento do outro como, por exemplo, o *dilema do prisioneiro e a teoria dos jogos*¹⁵.

Com base nisso é que o eleitor determina se é conveniente ou não, votar. No caso brasileiro, um dos fatores que levam a esse comportamento absenteísta, é o fato de que, sabendo-se que o ato de não votar implica em punição, quando o eleitor percebe que ventila a hipótese de anistia para os ausentes, e isto se confirma, é gerado um enorme desconforto e apatia nos eleitores que se dispuseram a cumprir a lei e indiretamente são punidos, pois se não comparecessem, obteriam o mesmo resultado. Esse tipo de fenômeno é caracterizado por Santos (1990:90), como típico de uma sociedade submetida à erosão do convívio e das normas sociais. Assim ele define:

A impotência individual em ajustar-se ao mundo deriva justamente do reconhecimento de que a retribuição da sociedade, isto é, dos outros, independe da contribuição do indivíduo. De onde seguem a erosão das normas de convivência social, a tendência ao isolacionismo e ao retorno ao estado de natureza, e a anomia. A ineficiência crescente de comportamentos segundo normas, provoca a deteriorização da credibilidade nas próprias normas, isto é, número cada vez maior de pessoas passa a duvidar de que o comportamento alheio se pautará pelas regras conhecidas. Ao contrário, a expectativa crescente é de que os demais não obedecerão às normas consagradas [...]. A crescente certeza da ineficácia das normas gerais como determinantes da conduta individual, associada à ignorância sobre os comportamentos possíveis instauram a dinâmica de uma descrença e desconfiança generalizadas [...].

Este trecho parece ir ao encontro de uma reivindicação proposta no relatório de reforma eleitoral, prevendo a extinção do voto obrigatório, que diz o seguinte: *“Em primeiro lugar, o voto no Brasil, há muito tempo, é facultativo: de 1947 para cá, tivemos 20 projetos de anistia; de 1992 para cá, todas as eleições foram anistiadas. Nenhum de nós conhece*

¹⁵ Sobre o comportamento e expectativa sobre a ação dos indivíduos Elster afirma: *“qualquer que seja a ação dos outros, é meu interesse abster-me. Se todos os outros se envolvem numa ação coletiva, eu posso obter a vantagem da “corona” pela abstenção, e se todos se abstêm, eu posso evitar a perda decorrente de uma ação unilateral, abstendo-me também. Como esse raciocínio se aplica a todos os agentes (...) todos decidirão abster-se e nenhuma ação coletiva se produzirá.”* (1985, p.360)

alguém que tenha sido punido ou recebido pena por ter deixado de votar”. (Machado:1999)

A análise feita até aqui sugere um fenômeno que ocorre há muito tempo no Brasil, ou seja, o descumprimento das normas, que gera o descrédito nas instituições. Nesse caso, refletindo-se nos altos índices de abstenção nas últimas eleições. As anistias aprovadas confirmam que uma pequena parcela da sociedade se movimenta no sentido de adaptar as regras ao contexto que lhe seja mais favorável, pois certamente as anistias foram propostas por agentes que ocupam postos dentro do Estado. E, mais uma vez, a tese do “*hiper-reformismo institucional*” fica detectada na análise de Tavares, e é corroborada no trecho acima do projeto de Reforma Política. Em vez de buscar o cumprimento rigoroso da lei, proibindo-se a anistia, prefere-se flexibilizá-la para atender aos anseios de uns poucos.

Baquero (2000), argumentando sobre a descrença nas instituições políticas que têm sido a ênfase nos estudos sobre comportamento eleitoral na América Latina, enfatiza que provavelmente estes não sejam resultado de um processo consciente da sociedade civil. Assim, ele afirma que: “*A desconfiança e o descrédito em relação às instituições políticas e aos políticos, no caso da América Latina, não são aspectos conjunturais, mas de caráter estrutural, histórica e culturalmente construídos.*” (pp.69)

De acordo com estas preocupações na pesquisa realizada em 1996 pelo La Salle, ficou retratado alguns perfis considerados passíveis de generalizações para outras localidades. De acordo com a tabela abaixo segue-se algumas conclusões;

Tabela II

Comparação entre voto facultativo e o nível de escolaridade/ 1ª Pesquisa *

Grav de Escolaridade	Primeiro Grau	%	Segundo Grau	%	Terceiro Grau	%
Votaria	168	46,7%	21	63,6%	7	58,3%
Não votaria	191	53,1%	10	30,3%	4	33,3%
Não sabe			1	3,0%		
Não respondeu	1	0,3%	1	3,0%	1	8,3%
Total	360	100,0	33	100,0	12	100,0

Fonte: Pesquisa Centro La Salle, 1996.

*A primeira pesquisa foi realizada no período inicial da campanha política para prefeito e vereador em 1996.

Tabela III

Comparação com o nível de escolaridade/ 2ª Pesquisa **

Grav de Escolaridade	Primeiro Grau	%	Segundo Grau	%	Terceiro Grau	%
Votaria	164	45,8%	23	69,7%	8	66,7%
Não Votaria	189	52,3%	10	30,3%	4	33,3%
Não Sabe	5	1,4%				
Não respondeu						
Total	358	100,0	33	100,0	12	100,0

Fonte: Pesquisa Centro Universitário La Salle, (Castro, González, Ranincheski, Pereira e Fagundes, 114-5, tabelas 1 e 2), 1996.

****A segunda pesquisa foi realizada próxima à finalização da campanha eleitoral para prefeito e vereador em 1996.**

Os dados das tabelas acima, indicam a existência de uma correlação positiva entre nível de escolaridade e voto facultativo. Nos casos em que o índice de escolaridade correspondia ao 1º grau, foi verificado que tanto na primeira pesquisa quanto na segunda pesquisa, mais de 50%, dos eleitores manifestaram-se indiferentes ao ato de votar. É um índice muito alto e preocupante. Nos casos em que o eleitor possuía nível médio e superior os índices de comparecimentos foram acima de 65%, com exceção da pesquisa 1, em que os de nível superior bateram na faixa dos 58%. Desta maneira mesmo que a pesquisa tenha sido realizada em uma cidade da região metropolitana de Porto Alegre, é plausível a generalização positiva entre grau de instrução e participação eleitoral, que podem ser estendidas para outras regiões do Estado e mesmo do País, sem maiores problemas.

A afirmação que o voto facultativo tem uma correlação positiva com o grau de instrução está baseada nos dados acima expostos, nota-se que as camadas sociais mais desfavorecidas, historicamente, neste país, estão no extrato social mais baixo, à margem da cidadania política, e são os mais afetados pelos resultados das políticas públicas excludentes principalmente idosos, jovens e mulheres, todos com baixo nível de instrução escolar básico. Além disso, a baixa escolaridade e o alto custo da informação e sua elaboração fazem destes setores os mais propensos ao absenteísmo eleitoral.

Outro dado que parece corroborar a afirmação de que nível de escolaridade e preferência partidária estão associadas, pode ser vista na tabela abaixo, mostrando que, no Brasil, o bloco mais conservador, sobretudo em relação aos eleitores que se identificam com partidos mais conservadores como o PFL, situam-se na faixa mais baixa de escolaridade.

Tabela IV

Demonstrativo da Identificação Partidária dos Eleitores e Nível de Escolaridade

Grau de Instrução	Direita				Centro			Esquerda		
	PPB	PFL	PTB	Total Direita	PMDB	PSDB	Total centro	PDT	PT	Total esquerda
Analfabetos e primário incompleto	15,6	31,1	17,9	25,9	21,7	5,5	18,0	10,3	7,0	8,1
Primário Completo/ginásial incompleto	28,9	32,0	30,8	30,6	37,4	23,6	34,3	26,9	24,2	24,9
Ginásial Completo	8,9	3,3	2,6	5,1	11,5	11,8	11,6	19,2	11,3	13,0
Secundário incompleto	13,3	9,0	15,4	10,7	14,4	15,5	14,7	10,3	16,3	15,1
Secundário Completo	22,2	18,0	28,2	20,4	12,3	24,6	15,1	25,6	24,5	24,0
Nível Superior incompleto ou mais	11,1	6,6	5,1	7,4	2,7	19,1	6,4	7,7	16,6	14,8
N=2791	45	122	39	216	374	110	484	78	355	445

Fonte: Pesquisa Nacional de Junho de 1996. Banco de dados CESOP/Unicamp.

Obs: para efeitos de esclarecimento, não foi incluso nesta tabela os dados referentes ao quesito identificação partidária e não identificação partidária que somam respectivamente 1188 e 1609, totalizando N=2791.

Quando se comparam dados da pesquisa feita pela Unicamp (SP), com os dados da pesquisa do Centro La Salle (Canoas RS), verifica-se que há correspondência entre escolaridade e consciência política. Assim, pode-se afirmar que o nível de escolaridade também reforça o argumento de que o voto tende a ser menos conservador, à medida que o nível de instrução aumenta. Do mesmo modo que o voto facultativo, à medida que o nível de escolaridade cresce, de acordo como a pesquisa do Centro La Salle, a participação política também cresce, mesmo com o voto facultativo (Vide Tabelas II e III). Em relação à tabela acima, constata-se que, entre os eleitores que votam no PT, 16,6% possuem nível superior completo ou incompleto, enquanto que nesta mesma categoria apenas 6,6%, votam no PFL. Nos níveis médio completos e incompletos, verifica-se a mesma tendência com 24,5% e 16,3% optando pelo PT e 18,0% e 9,0% no PFL.

De acordo com os dados do TSE para as eleições presidenciais de 1994 e 1998, os índices de abstenção e de votos nulos, atingiram respectivamente 36,52% e 40,19%. Ou

seja, pode-se auferir que uma parcela considerável do eleitorado se sente indiferente frente ao voto, em virtude de política ser considerada por muitos como algo negativo. Deste dado, não se sabe ainda a proporção de votos em relação ao nível de escolaridade e participação política. Entretanto, o argumento referente ao alto índice de abstenção tem reforçado o discurso dos reformistas pela adoção do voto facultativo.

Em 1995, em pesquisa realizada pelo VOX POPULI no Brasil, 67% dos entrevistados mostraram-se a favor do voto facultativo. Em 1994, na pesquisa realizada pelo IUPERJ no Brasil, 51,4% dos entrevistados disseram que compareceriam às urnas mesmo com o voto sendo facultativo. Estes índices estão muito próximos daqueles verificados na pesquisa em Canoas-RS.

Ainda em referência à correlação entre índice de escolaridade e maior participação política, de acordo com dados do IBGE, pode-se observar que em Estados com altos índices de analfabetismo, como o Maranhão por exemplo, os dados relativos à abstenção eleitoral, e votos brancos e nulos, nas eleições gerais de 1994, foram elevados, cerca de 67,44%, seguido do Estado do Pará com 65,88%. Neste caso, a generalização pode ficar prejudicada, porque além das variáveis referentes à escolaridade, deve-se levar em conta variáveis ecológicas e de infra-estrutura, pois o índice de abstenção/votos brancos e nulos, também pode demonstrar o grau de dificuldade do eleitor, de comparecer às urnas, devido à precariedade das estradas e transportes. Este esclarecimento é pertinente para examinar as variáveis estruturais que podem estar operando no aumento dos votos brancos e nulos. Apesar disto, há uma forte correlação entre nível de escolaridade e participação política que não pode ser desconsiderada.

Retomando as citações anteriores pode-se verificar que, de acordo com a pesquisa¹⁶ elaborada em Canoas-RS, no ano de 1996, os setores mais propensos a não participarem eleitoralmente e que possuem menor influência política na sociedade, são mulheres, jovens e pessoas com menor escolaridade.

¹⁶ Em pesquisa feita em 1996 pelo Centro La Salle, o grupo dos idosos apresentou um índice em torno de 67,5% na primeira pesquisa e 56,4%, na segunda pesquisa no que concerne à disposição para votar, mesmo com o voto facultativo. E no que diz respeito às mulheres a mesma pesquisa apontou que a maior parte não se dispôs a comparecer e quanto aos jovens o posicionamento majoritário era pela não participação.

Afinal, qual o pressuposto de democracia externalizada pelo relator? Que democracia é desejada? Almeja-se uma democracia do tipo plebiscitária, onde o voto “*consciente*” seria aquele dado apenas pelo indivíduo instruído, que se dispusesse a comparecer à seção eleitoral? E quanto àquele eleitor que legalmente fica desobrigado de votar? Seriam aqueles do voto “*inconsciente*” e com pouca instrução aos quais se referem os legisladores? Não se deve esquecer que os critérios de participação política, como foi visto anteriormente, não podem resumir-se simplesmente à formalidade ou procedimentos do processo eleitoral, pois existem outras formas não-convencionais de participação política que incluem desde a participação e mobilização de populações em processos extra-eleitorais, como no caso brasileiro com a proposição de emendas populares que a Constituição de 1988 instituiu.

Nota-se o aparecimento de duas concepções importantes que perpassam a defesa da adoção do voto facultativo: o “voto consciente” e o “voto não-consciente”. Os defensores da reforma argumentam que a desobrigação do voto resolveria a questão da negociação dos mesmos. Na exposição de motivos do relator, “*Parece-nos que o voto obrigatório é indutor dessa ‘negociação’*”, (Machado, 1999:4-6). A manifestação dessa concepção parece caracterizar um pensamento autoritário, no sentido de atribuir a obrigatoriedade do voto ou a “*má-fé*” do eleitor como causa e indutores e, não, o reflexo da forma pela qual se institucionalizou a prática de uma cultura política deste tipo, no Brasil. O relator afirma sem ter a certeza do que propõe, ou seja, para ele o voto obrigatório “*parece*” indutor do fenômeno. Portanto, para o legislador, não há indício ou alguma pesquisa que o leve a afirmar que o voto obrigatório gera este tipo de disfunção.

Deve-se considerar, também, que o fio-condutor que permeia esta reforma é a de incorporar concepções e categorias voltadas para liberalização do mercado político, de tal forma, que ele se adeque aos pressupostos de competitividade, eficiência, desempenho, e qualidade, que são dadas pelo mercado e que se resumem, exemplarmente, na idéia de que “*a atual dinâmica sócio-econômica exige um parlamento capaz de atender às demandas de alterações legislativas, de forma ágil e eficaz*”¹⁷. Além disso, salientando o que foi dito, anteriormente, a respeito do incremento da competição, os empresários vislumbram a necessidade da “*formação de um ambiente favorável à competitividade*” (CNI, 1998), para que seja possível o andamento e a modernização das relações de mercado.

No que diz respeito ao financiamento público de campanhas eleitorais ficou estabelecido, de acordo com o projeto de lei do Senado (PLS), que regulamenta a Lei n.9096 de 19 de setembro de 1995, o valor fixado em dotação orçamentária referente a **RS7,00** (sete reais), por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até Dezembro do ano anterior.

Havia, também, na Câmara Federal projeto de lei (PL 671/99) do Deputado Aloysio Nunes Ferreira que alterava a Lei 9504/97, dispondo sobre o financiamento público das campanhas eleitorais. Este projeto não difere muito do apresentado no Senado. Entretanto, ele também estabelece os valores máximos a serem gastos em campanhas eleitorais, com o detalhe de que, quando os recursos destinados forem considerados inferiores aos limites estabelecidos, os partidos e candidatos poderão usar recursos próprios ou receber doações de pessoas físicas como complementação.

O problema que vicia o projeto do Deputado exposto acima, está na brecha que a lei deixa para doações extra-eleitorais, pois o dispositivo estabelece que partidos e candidatos poderão usar recursos próprios ou doações, quando ficarem abaixo do limite estabelecido. Este detalhe pode vir a desvirtuar a intenção do projeto, que é o de dar uma transparência e publicidade aos gastos com campanhas eleitorais. Desta maneira ficou prevalecendo o relatório final da reforma eleitoral que revoga o artigo 23 da Lei 9504/97 e estabelece nova redação aos seguintes artigos:

Art.20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê na forma da lei.

Art.24. É vedado a partido a candidato receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de pessoa física ou jurídica.

Este instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais mostra-se de grande importância, no caminho da moralização e da coibição do abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais. O problema é de uma magnitude muito maior, mas verifica-se um avanço em relação às legislações anteriores. Este tipo de medida é bastante polêmica, pois no estágio atual de descrédito com a classe política, a população em geral, não vê com

¹⁷ Agenda da Indústria (CNI/Confederação Nacional da Indústria), 1998

bons olhos a destinação de verbas públicas para o custeio das campanhas eleitorais. Em relação a esta preocupação o senador José Eduardo Dutra manifestou-se preocupado com a possibilidade de inviabilização deste projeto, afirmando que:

“É um projeto de lei que, portanto, em tese, teria mais condições de ser aprovado, ao contrário de outras matérias como o voto distrital misto e outros que requerem emenda constitucional, mas nós sabemos que até em função da proibição, carregada de farisaísmo de alguns ou da própria cultura que se tentará passar, o problema da cultura da população e a forma como esse assunto acabará sendo abordado pelos meios de comunicação que poderão ferir de morte esse projeto, discutindo sobre o momento de corte de orçamento, no momento em que não tem recurso para a saúde, para a educação, como vai destinar não sei quantos milhões para fazer eleição?” (Relatório Sérgio Machado, 1999).

Apesar da preocupação do Senador exposta acima o tema parece ser consensual na sua aprovação. Pelo menos por parte da classe empresarial manifesta pela CNI, a sua adoção deve ser implementada o mais breve possível.

Em relação ao desempenho eleitoral, para viabilizar o acesso a recursos do fundo partidário e ao rádio e televisão, verifica-se que se trata de uma inovação aparente. A novidade deste projeto refere-se a uma cláusula de desempenho que os partidos terão que satisfazer para poderem ter acesso a um fundo público para financiamento de campanhas. A afirmativa utilizada baseia-se na tentativa de impedir a multiplicação excessiva de partidos políticos, de maneira que o estabelecimento de um desempenho eleitoral viabilize os partidos como nacionais, sob pena de cancelamento do registro no TSE. A exigência de desempenho eleitoral já está na **Lei 9096/95 (Lei dos Partidos)**, estabelecendo que um partido tenha direito a representação parlamentar, e, deve para tal, apresentar um desempenho de, pelo menos 5% dos votos para a Câmara dos Deputados, com um mínimo de 2%, em pelo menos nove Estados. Este dispositivo está no seguinte artigo:

Art.13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as casas legislativas para as quais tenha elegido representantes, o partido que em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e nulos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com o mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A seguir, na tabela abaixo, estão os dados gerais das eleições de 1998, com a indicação dos partidos que se enquadram dentro das exigências mínimas requeridas dentro do projeto de reforma eleitoral, em tramitação no Congresso Nacional (CN). De acordo com o quadro abaixo, pode-se visualizar a presença, no Congresso Nacional (CN), de pelo menos nove partidos que preenchem as normas para representação parlamentar.

Tabela V

Partidos no Brasil que se Enquadram nos Requisitos Mínimos da Legislação Eleitoral para Obtenção de Representação Parlamentar

PARTIDOS COM 9 OU MAIS ESTADOS COM VOTAÇÃO SUPERIOR A 2%		PARTIDOS COM VOTAÇÃO NACIONAL SUPERIOR A 5%			PARTIDOS QUE PREENCHEM AS DUAS CLÁUSULAS			
Partido	Estados	%	Votos	%	Partido	Estados	Votos	%
PFL	27	PSDB	11.684.900	17,54%	PSDB	27	11.684.900	17,54%
PSDB	27	PFL	11.526.193	17,30%	PFL	27	11.526.193	17,30%
PT	27	PMDB	10.105.609	15,17%	PMDB	26	10.105.609	15,17%
PMDB	26	PT	8.786.499	13,19%	PT	27	8.786.499	13,19%
PPB	26	PPB	7.558.601	11,35%	PPB	26	7.558.601	11,35%
PDT	18	PDT	3.776.541	5,67%	PDT	18	3.776.541	5,67%
PTB	17	PTB	3.768.260	5,66%	PTB	17	3.768.260	5,66%
PL	13							
PSB	11							

Fonte: TSE/1998. (Tabulações do autor).

Dentre os nove partidos, oito podem ser considerados como sendo os mais representativos, à exceção do PL (Partido Liberal) e PSB (Partido Socialista Brasileiro). Nestes dados também se verifica que a fragmentação partidária não é tão grave como foi afirmado, pois com as cláusulas de desempenho os partidos que conseguem cumprir com as duas exigências são sete entre nove partidos. Os partidos com votação nacional superior a 5% também são cinco de sete partidos. Pode-se concluir, assim, com certo grau de certeza que o quadro partidário nacional está se consolidando em torno de sete partidos, um número que se pode considerar razoável, sendo que, PFL, PSDB, PMDB, PPB E PTB, pertencem ao mesmo espectro ideológico, ligados ao centro-direita; e o PT, PSB e PDT, ao espectro centro-esquerda. Apenas o PSB e o PL não conseguiriam pela Tabela VII, alcançar o quociente de 5% na votação nacional, correndo o risco de serem extintos. Mas

como se afirmou anteriormente, pode-se evitar este prejuízo aos partidos pequenos que já possuam alguma história na vida política brasileira, com algum mecanismo compensatório que os preserve da extinção. Ou mesmo de se instituir algum dispositivo que possibilite ao partido a sua sobrevivência dentro de um patamar intermediário, ainda que não tenha obtido o quociente para representação no parlamento. Enfim, é algo para se discutir e amadurecer no plano da Reforma Política.

O próprio relatório da Reforma Política reconhece que, em 1990, os cinco maiores partidos ocuparam cerca de 62% das Cadeiras na Câmara Federal e, nas eleições de 1994, estes mesmos cinco partidos aumentaram sua participação em torno de 70%. Concluindo, em 1998, os cinco maiores partidos preenchem 78% das cadeiras na Câmara Federal. É possível afirmar que há um movimento no sentido de acomodação e realinhamento partidário, o que demonstra que a instabilidade política não advém da fragmentação partidária e, sim, de outras causas a serem detectadas, tais como: o baixo nível de institucionalização da vida partidária no cotidiano dos indivíduos; a baixa aceitação dos partidos como mediadores do conflito político; o pouco reconhecimento dos partidos como fundamentais para a consolidação da democracia social e econômica de uma sociedade.

3.1 O Sistema Proporcional no Brasil e o Voto Distrital-misto

A discussão sobre a alteração do sistema eleitoral no Brasil tem em seus defensores, o argumento de que, este sistema, não tem dado ao país um adequado quadro de estabilidade política e institucional. Outros autores argumentam no sentido oposto, como é o caso de Nicolau (1991), Kinzo (1993), Lima Júnior (1997), Tavares (1998), que acreditam que as falhas no sistema eleitoral brasileiro não decorrem do modelo proporcional e, sim, de algumas inconsistências que distorcem este sistema. Inclusive, a correção destas distorções, possibilitaria a correta proporcionalidade entre votos e representação, evitando que se fizesse uma alteração monumental para um modelo desconhecido no Brasil. Desta maneira, para que uma Reforma Institucional seja bem sucedida, ela deverá ser precedida de um diagnóstico preciso das falhas que o sistema antigo apresenta, bem como das condições sociais nas quais as novas instituições deverão se inserir.

Além disso, o sistema distrital é um elemento alienígena à cultura política brasileira e seus efeitos podem ser mais perversos do que se imagina podendo provocar danos irreparáveis ao sistema político, gerando maior instabilidade social, em prejuízo das tentativas de estabilização institucional. Afirma-se isso pois, independentemente do período pós-redemocratização, vive-se ainda em uma época que apresenta dificuldades na consolidação institucional de uma idéia mínima de contrato social e de democracia que ainda é muito tênue e destituída de sentido, para a imensa maioria do povo brasileiro. Esta falta de significado do que seja democracia lembra muito a passagem de Carvalho (1990), como a descrição da Proclamação da República em que as pessoas assistiam, *bestializadas*, a passagem do Marechal Deodoro a cavalo, pensando se tratar de um desfile militar. Em síntese, é complicado, do ponto de vista da engenharia institucional, viabilizar uma reforma que implique uma ruptura tão drástica com o modelo de representação de forma consensual, vigente há décadas no país, sem maiores traumas.

Historicamente, os primeiros sistemas de representação que surgiram foram os majoritários. O sistema eleitoral majoritário está intimamente ligado à idéia de representação de território. Desta maneira, cada representante é eleito por um determinado reduto eleitoral ou distrito, pelo qual é responsável no parlamento. Os defensores desse sistema entendem que ele permite uma ligação mais direta e pessoal entre o eleitor e o candidato, facilitando, inclusive, a fiscalização, por parte do eleitor, sobre os atos do parlamentar, que estaria diretamente vinculado à sua base. Esta argumentação, na sua essência, é verdadeira. Mas em seguida, demonstra-se onde está a fragilidade dela. Ao se pensar na possibilidade de fortalecer as relações impessoais, quando se trata de um espaço público, então o voto distrital não é o melhor caminho, pois o mesmo vai de encontro ao objetivo, que é a moralização da prática política via partidos, e não de pessoas.

Nesse aspecto, o principal argumento utilizado pelos defensores do sistema majoritário refere-se ao controle que é possível de ser exercido sobre o parlamentar, no próprio distrito, diminuindo os riscos de abusos ou desvios. Nesta linha de pensamento, as vantagens do sistema distrital estariam em que:

Estabelece um vínculo forte entre Deputado eleito e o seu eleitorado [...] Assim, terão mais facilidade em pleitear as suas demandas durante um mandato. Na próxima eleição, sendo o Deputado preso à reeleição no mesmo distrito perante o mesmo eleitorado, este tem que defender seu

desempenho. Se o eleitor achar que este desempenho foi muito aquém do desejado, então sua cobrança seria de votar em outro candidato na prévia do partido, ou na eleição final. (Fleischer, 1992:190)

Fleischer (1992), enfatiza outra vantagem na adoção do sistema distrital, que está relacionado à redução dos custos das campanhas eleitorais, juntamente com a adoção de uma legislação rigorosa que coíba o abuso do poder econômico, tanto público quanto privado. Fleischer salienta que o sistema distrital proporcionaria que nenhum município ficasse sem representação na Assembléia Legislativa e Câmara Federal, pois, independente do partido, aquele distrito estaria representado por uma força política ou outra. As desvantagens, segundo o autor, refletem-se na restrição de opções ao eleitorado, situação em que os distritos podem apresentar candidatos ou chapas nas quais o eleitor não se identifica, ou não são do seu perfil político. Nesse sistema, as minorias e os pequenos partidos ficariam seriamente excluídos, visto que sua força e falta de estrutura não seriam suficientes para apresentação de chapas ou candidatos em todos os distritos daquele território.

Nos sistemas majoritários a desproporcionalidade cresce, à medida que o tamanho do distrito aumenta, e o número de circunscrições diminui, concentrando votos e cadeiras para o maior partido. Em sentido inverso, quanto menor a magnitude do distrito e maior o número de circunscrições, a probabilidade de um resultado mais proporcional pode se efetivar. Nesse caso, quem montaria o distrito? A Câmara Federal, as Assembléias Legislativas, o TSE e TREs? Qual seria o critério ideal para a divisão dos distritos? Esta divisão deveria obedecer à contiguidade do município? Ao número de eleitores? Ao número de habitantes? À unidade sócio-econômica da região? Certamente, a divisão dos distritos é problema dos mais difíceis, pois envolve um imensa rede de interesses que devem ser identificados e que serão conflitivos na hora de se efetuar tal processo, pois há interesses eleitorais em jogo.

No Brasil, a magnitude dos distritos ainda obedece à lógica da federação, ou seja, cada região político-administrativa funciona como um colégio eleitoral que elege um número mínimo de oito e um máximo de 70 representantes, atualmente determinado por lei. Desta forma, o tamanho dos distritos correspondem ao número de deputados que a legislação fixa para cada Estado da Federação. Não há distrito no sentido estrito da palavra, por isso a

dúvida de como seriam feitos estas divisões, se cada distrito corresponderia a um município, região ou área econômica. No projeto, esta definição está silenciada, apesar de prever a adoção do sistema distrital misto.

No entanto, conforme descrito acima, o número de deputados federais e estaduais para a legislatura a iniciar-se em 1999, permaneceu desproporcional. Na tabela abaixo busca-se demonstrar como ficariam as bancadas estaduais com a correção da proporcionalidade de acordo com o peso eleitoral de cada Estado da Federação. Os menores colégios eleitorais perderiam representação de acordo com o seu peso eleitoral na Federação. Os Estados mais populosos recuperariam seu peso eleitoral, principalmente, o Estado de São Paulo, que teria corrigida sua bancada Federal em mais 43 deputados passando para 113 cadeiras, ao invés de ficar limitado pela atual legislação em 70 deputados:

Tabela VI
Demonstrativo com a Correção da Proporcionalidade dos Colégios Estaduais no Congresso Nacional

(QN)*Quociente Nacional=206.825	Eleitorados Estaduais	Câmara dos Deputados(A)	Câmara dos Deputados(B)	Diferença
UF	Eleitorado/Quociente Nacional	Número de Deputados Federais atuais	Representação Proporcional esperada	A-B
São Paulo	23.321.034	70	113	+43
Minas Gerais	11.815.183	53	57	+4
Rio de Janeiro	9.971.830	46	48	+2
Bahia	7.932.228	39	38	-1
Rio Grande do Sul	6.846.077	31	33	+2
Paraná	6.384.210	30	31	+1
Pernambuco	5.119.100	25	25	0
Ceará	4.301.930	22	21	-1
Pará	3.220.778	17	16	-1
Maranhão	2.987.233	18	14	-4
Santa Catarina	3.516.811	16	17	+1
Goiás	2.948.932	17	14	-3
Paraíba	2.223.259	12	11	-1
Espírito Santo	1.916.884	10	9	-1
Piauí	1.781.150	10	9	-1
Alagoas	1.383.600	9	7	-2
Rio Grande do Norte	1.728.975	8	8	0
Amazonas	1.368.084	8	7	-1
Mato Grosso	1.516.451	8	7	-1
Mato Grosso do Sul	1.256.907	8	6	-2
Distrito Federal	1.267.925	8	6	-2
Sergipe	1.081.138	8	5	-3
Rondônia	836.179	8	4	-4
Tocantins	624.344	8	3	-5

Acre	318.955	8	1	-7
Amapá	368.084	8	2	-6
Roraima	170.620	8	1	-7
TOTAL	106.101.067	513	513	

Fonte: TSE/1999

*O quociente eleitoral nacional (QN) de 206.825, resulta da divisão do total de eleitores (106.101.067), pelo número de cadeiras na Câmara Federal (513). (Tabulações do autor.)

No relatório, Sérgio Machado não estabeleceu qualquer regra que institua um colégio eleitoral nacional único, como forma de acesso às cadeiras no Congresso Nacional, e que exclua dos colégios eleitorais estaduais o número mínimo e máximo de deputados. Ao contrário, os quocientes estaduais permanecem inalterados o que evidencia a probabilidade do problema das distorções na representação permanecer, desta vez agravadas com a adoção do sistema distrital. No relatório esta questão não está abordada de maneira convincente, o que deixa dúvidas sobre o problema da inconsistência de uma cláusula de barreira estadual, permanecendo em princípio, sua solução para um futuro incerto. Se esse for o caso, é lamentável, porque não toca no problema das inconsistências das cláusulas de barreiras Estaduais, além de poder agravá-lo ainda mais. Tavares (1998:171) afirma que o *“problema consiste, de um lado, na ausência de uma cláusula nacional única de exclusão e, de outro, na multiplicidade de cláusulas de exclusão, que definidas em cada colégio eleitoral estadual pelo quociente eleitoral, possuem magnitude relativa desigual”*.

No sistema proporcional a principal forma de alocação de cadeiras, se dá através do modelo de lista aberta ou bloqueada. O sistema proporcional de listas é utilizada na maioria das democracias liberais modernas (Vide Quadro III, pg.115).

O sistema proporcional de lista funciona da seguinte forma: cada partido, nas suas prévias, lança uma nominata de candidatos às cadeiras nos Parlamentos, (Câmara Federal, Assembleias Legislativas Estaduais, e Câmaras de Vereadores). De acordo com os critérios estabelecidos dentro de cada regimento interno dos partidos, são disputadas as prévias para o preenchimento da nominata que será enviada ao órgão coordenador das eleições, no caso brasileiro, os TRE's e TSE. *“Ainda que as listas de candidatos apresentadas pelos partidos ao eleitorado não são previamente submetidas a nenhum tipo de ordenamento ou hierarquização”* (Schmitt:1999).

Preenchida a lista de cada partido, de acordo com o cargo em disputa, verifica-se qual o quociente mínimo exigido, para que cada vaga no Parlamento seja ocupada. Na medida

que o partido alcance o desempenho eleitoral exigido, a vaga no parlamento vai sendo garantida e, assim sucessivamente, até todas as vagas disponíveis serem esgotadas.

As fórmulas usadas para o cálculo no sistema proporcional são as seguintes: a fórmula **D'Hondt**, de maiores médias; a **Sainte-Langüe**, de maiores médias modificadas e a de maiores sobras; e as que utilizam sistemas por quotas como as de **Hare** a **Hagenbach-Bischoff** ou **Droop** e a **Imperiali**. (NICOLAU:1991)

A fórmula D'Hondt estabelece o cálculo através da divisão do número de votos de cada partido pelos divisores (1,2,3,4,5 e 6...). Esta fórmula beneficia os maiores partidos por causa dos divisores anteriormente mencionados. Os partidos com as médias mais altas vão sendo premiados até o preenchimento da última cadeira em jogo. Como esta fórmula favorece os maiores partidos e dificulta a representação dos pequenos partidos, em tese não haveria a geração de desproporcionalidade, pois os partidos mais votados dentro deste princípio, devem ser necessariamente os mais beneficiados proporcionalmente ao número de votos obtidos. A maioria das democracias que utilizam o sistema proporcional usam este cálculo, inclusive o Brasil. Esta é a fórmula das maiores médias.

A fórmula Sainte-Langüe: segue o mesmo princípio da D'Hondt, porém seus divisores são números primos, (1,3,5,7,9...). Nesta fórmula fica mais fácil para o partido mais votado obter cadeiras extras, por causa das sobras, pois é utilizado um divisor (1/3), que impede que os partidos, que tenham baixas votações, obtenham cadeiras parlamentares. Desta maneira torna-se muito mais difícil que um pequeno partido tenha representação.

As fórmulas de quotas estão incluídas dentro de uma terceira forma de distribuição de cadeiras no sistema proporcional. Nesse sistema o primeiro passo é definir uma quota que geralmente, é obtida pela divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras a serem ocupadas. Em seguida, divide-se o número de votos de cada partido por esta quota obtendo-se o número de cadeiras a serem ocupadas por cada partido. Assim: a) *na quota Hare, os votos são divididos pelo número de cadeiras em disputa;* b) *na quota Hagenbach-Bischoff ou Droop, divide-se os votos válidos pelo número de cadeiras a ocupar mais um (1);* c) *a quota imperiali divide-se os votos válidos pelo número de cadeiras a serem preenchidas mais dois.* (Nicolau:1991)

As fórmulas das maiores médias são utilizadas como mecanismo de ajuste quando a fórmula de quotas não consegue preencher as cadeiras restantes. Por exemplo, na quota *Hare* os partidos que não atingiram sua meta (quota) tem seus votos computados da mesma maneira que os votos que sobraram dos outros partidos, ou seja, as cadeiras não ocupadas, acabam por sendo preenchidas pelos partidos que obtiveram mais votos. No caso brasileiro, esta situação se complica, pois no cálculo para a distribuição dos votos para o preenchimento das cadeiras, os votos em branco são válidos, e portanto, aumentam a barreira para os menores partidos. A fórmula *D'Hondt*, de maiores médias, é a fórmula mais utilizada nas democracias que adotam o sistema proporcional de lista, no qual o Brasil não se inclui, apesar de utilizar a fórmula. De acordo com Nicolau (1996:50-2):

Porém no caso brasileiro, os votos em branco são incluídos no cálculo, o que eleva artificialmente o quociente: quanto mais votos em branco, mais alto o quociente eleitoral em relação ao quociente sem os votos em branco [...] a simples inclusão dos votos em branco no cálculo do quociente eleitoral produz, em todos os Estados, um aumento da votação mínima exigida dos partidos para acesso à representação política. Isso demonstra de maneira inequívoca que, na prática, é muito difícil para um partido obter representação do que se imagina à primeira vista.

Ao se observar os dados das eleições de 1998, vê-se que a exclusão dos quociente Estaduais reorganizaria a composição de cada bancada no Congresso Nacional (CN). Desta maneira, mesmo sem os votos brancos e nulos, já existiria uma sensível melhora na proporcionalidade da representação congressional, conforme a seguinte projeção:

Tabela VII

**Representatividade de Cada Colégio Eleitoral Estadual Corrigida no
Congresso Nacional**

Estado	Quociente Eleitoral Corrigido	Quociente Eleitoral Atual	Número de Deputados Atuais	Número de Deputados Corrigido
São Paulo	138.152	223.017	70	113
Minas Gerais	126.519	136.068	53	57
Rio de Janeiro	148.208	154.652	46	48
Bahia	109.312	106.509	39	38
Rio Grande do Sul	147.000	156.484	31	33
Paraná	128.285	132.562	30	31
Pernambuco	115.608	115.608	25	25
Ceará	126.661	120.904	22	21
Maranhão	109.980	85.540	17	16
Pará	107.634	101.302	18	14
Goiás	132.457	109.082	16	17
Santa Catarina	137.652	146.255	17	14
Paraíba	107.949	98.953	12	11
Espírito Santo	134.586	121.128	10	9
Piauí	104.126	93.713	10	9
Alagoas	122.666	95.407	9	7
Rio Grande do Norte	129.928	129.928	8	8
Mato Grosso	117.352	102.683	8	7
Mato Grosso do Sul	133.002	99.751	8	7
Distrito Federal	166.500	124.875	8	6
Amazonas	122.229	106.950	8	6
Sergipe	118.643	74.152	8	5
Rondônia	114.933	57.466	8	4
Tocantins	137.730	51.649	8	3
Acre	209.553	26.194	8	1
Amapá	88.696	22.174	8	2
Roraima	126.429	15.804	8	1
TOTAL			513	513

Fonte: TSE/2000

Tabulações do Autor

Na Tabela VIII, referente às eleições de 1989, nota-se a desproporcionalidade existente de acordo com a magnitude do distrito que, no caso brasileiro, varia com M entre oito e 70, e a representação com adoção de uma cláusula de barreira que corrigiria a distorção da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, conforme os dados.

Tabela VIII

Representação Atual e Representação Esperada dos Colégios Estaduais no Congresso Nacional

Estado	Eleitorado	Representação Atual (A)	Representação Proporcional (B)	Diferença (A-B)
Roraima	73.001	8	0	-8
Amapá	118.144	8	1	-7
Acre	182.797	8	1	-7
Tocantins	485.048	8	3	-5
Rondônia	557.781	8	3	-5
Sergipe	776.071	8	5	-3
Amazonas	842.083	8	5	-3
Distrito Federal	857.330	8	5	-3
Mato Grosso do Sul	1.002.232	8	6	-2
Mato Grosso	1.027.972	8	6	-2
Alagoas	1.210.797	9	7	-2
Rio Grande do Norte	1.298.088	8	8	0
Piauí	1.334.282	10	8	-2
Espirito Santo	1.407.759	10	9	-1
Paraíba	1.756.417	12	11	-1
Maranhão	2.144.352	18	13	-5
Goiás	2.178.977	17	13	-4
Pará	2.186.852	17	13	-4
Santa Catarina	2.729.916	16	17	+1
Ceará	3.351.606	22	21	-1
Pernambuco	3.764.143	25	23	-2
Paraná	5.045.626	30	31	+1
Rio Grande do Sul	5.700.461	31	35	+4
Bahia	5.893.861	39	36	-3
Rio de Janeiro	8.166.547	46	51	+5
Minas Gerais	9.432.524	53	58	+5
São Paulo	18.500.980	60*	114	+54
Total	82.025.647	503	503	

Fonte: Nicolau, 1993:88

*Atualmente a bancada de SP é composta por 70 Deputados Federais.

De acordo com a tabela acima, pode-se perceber, a desproporcionalidade gerada pela norma que estabelece quocientes eleitorais estaduais. É uma das deficiências do sistema que precisa ser corrigida, com a adoção de um quociente eleitoral nacional único, como forma de restaurar a proporcionalidade entre votos e representação das unidades da Federação. Mesmo com o aumento paliativo de 10 cadeiras para o Estado de São Paulo, já na legislatura de 94, as distorções permanecem altas, pois regiões onde a representação mínima, é oito, muitas vezes sobre-representa os Estados menos populosos. Exemplo disso é que no ano de 1989, um deputado federal de Roraima se elegia com um quociente mínimo de 9.125 votos, enquanto que no Estado de São Paulo a mesma cadeira precisava

de um quociente 33 vezes maior, ou seja, em torno de 308.350 votos. Outro exemplo destas distorções impostas pelos quocientes eleitorais estaduais está no fato que em 1994, nas mesmas eleições para deputado federal, o PT que possui uma base eleitoral mais concentrada no Sudeste e Sul fazendo 12,8% de votos em nível nacional, conquistou 49 cadeiras, e o PFL com concentração eleitoral mais ao norte e nordeste, fez 12,9% dos votos nacionais e conquistou 40 cadeiras a mais perfazendo o total de 17,4% ou 89 das cadeiras e o PT apenas 9,6% das cadeiras (Nicolau, 1996, Tabela 3).

Segundo Tavares (1998): *“Assim, as distorções de proporcionalidade na representação política entre regiões e entre Estados incrementam em escala nacional, a desproporcionalidade na conversão de votos partidários em assentos parlamentares partidários que - previamente constituída, no interior de cada colégio eleitoral estadual, como resultado da operação da fórmula da mais forte média e, em particular, da adoção do quociente eleitoral como cláusula de exclusão - beneficia os grandes partidos, tradicionais e conservadores, em regra com base social no Centro-Oeste, no Norte e no Nordeste, em prejuízo dos partidos novos, modernos e reformistas, cujo voto se concentra precisamente no Sudeste e no Sul”*.(pp.103-4)

Em relação à magnitude dos distritos (M), verifica-se qual o efeito deste fenômeno no sistema eleitoral, que não pode ser desprezado se é desejada a correção das distorções do sistema brasileiro, além de uma análise correta da situação que se quer intervir. Ao se entender, portanto, que quanto maior a magnitude do distrito maior será a proporcionalidade, observa-se que um pequeno partido terá sua dificuldade aumentada para alcançar uma cadeira, proporcional à base social que representa.

Nicolau (1996:55 Tabela 12), analisando as eleições para a Câmara Federal em 1994, em relação à magnitude efetiva e à magnitude esperada, conclui que a magnitude média no Brasil é de 19 e cai para 15, ou seja, fica próximo de países com média magnitude mas, mesmo assim, pela peculiaridade de se incluir os votos em branco no cálculo do quociente eleitoral, os distritos funcionam de maneira menos proporcional do que a magnitude esperada.

Tavares (1998:116), argumenta que o aumento do quociente eleitoral atinge a todos os partidos, mas afeta de maneira especial e desigual os pequenos partidos, *“ao elevar o*

quociente eleitoral, isto é, o custo dos votos de uma única cadeira legislativa, a inclusão de votos em branco no cálculo daquele apenas dificulta mais, mas igualmente, para todos os partidos obterem representação no primeiro procedimento, o do cociente partidário, dele excluindo só os partidos pequenos, que não lograram atingir o cociente eleitoral”.

Nicolau também concorda que a desproporcionalidade da fórmula brasileira não contribui, de forma importante, para aumentar a fragmentação da representação parlamentar ou mesmo da instabilidade política.

Sendo assim, é natural que haja resistências, em um primeiro momento, dos pequenos partidos em relação à criação de uma cláusula de barreira e, ainda, a proibição de coligações em eleições proporcionais, pois os pequenos partidos de esquerda como PSB e PCB, poderiam tornar-se inviáveis, do ponto de vista eleitoral. O que poderia se fazer, era instituir algum mecanismo compensatório que preservasse os partidos mais longevos e históricos como o PCB, por exemplo. Ele que participou ativamente dos principais acontecimentos históricos da política brasileira e que existe há mais de 70 anos. Foi um partido expressivo nos meios artísticos, intelectuais e sindicais, nos anos 50 e 60, mas que perdeu espaço para o PT na década de 80, e que merece ter sua história preservada como reconhecimento de sua contribuição para a consolidação da democracia e dos partidos no Brasil.

Este mecanismo compensatório deve ser entendido dentro de uma peculiaridade, qual seja, em um país onde a cultura política predominante é a de desvalorização constante dos partidos políticos e onde a cada momento surgem siglas novas. Seria importante e educativo que se pudesse valorizar a história política de um partido com o PCB, que se manteve intacto ao longo de 79 anos de vida. Seria uma pequena contribuição para a construção e enraizamento, na memória dos indivíduos, da importância dos partidos na construção de uma sociedade socialmente democrática.

O sistema eleitoral alemão combina duas modalidades, o majoritário e o proporcional. A especificidade deste sistema é o de permitir, ao eleitor, dois votos desvinculados, um deles no candidato de sua preferência no distrito e outro na legenda partidária, também no distrito. Na Alemanha, a metade dos 656 representantes do *Bundestag* alemão é eleito em 328 distritos uninominais, segundo as regras do sistema majoritário e do sistema

proporcional de listas bloqueadas e hierarquizadas. Desta forma, o eleitor pode optar por votar em um candidato de um partido na eleição distrital e optar por outro partido no segundo voto, que seria o voto dado pelo sistema proporcional. Esta seria, então, a vantagem de oportunizar os benefícios de dois sistemas eleitorais díspares. É com base no voto dado à lista partidária (segundo voto), que é calculada a votação nacional de cada partido. Os partidos que não alcançarem 5% da votação nacional ou elegerem pelos menos três representantes pelos distritos, perdem o direito à vaga no parlamento. Seria este o modelo proposto no projeto do senador Machado mas, no caso brasileiro pelas suas especificidades ele poderá apresentar problemas na sua aplicação conforme Ranulfo (1999) é citado mais adiante.

O sistema eleitoral alemão é conhecido também na literatura de Ciência Política, como sistema proporcional personalizado, pois como foi visto acima, combina as duas modalidades de sistemas eleitorais: o proporcional com o voto na lista e o majoritário em distritos uninominais. De acordo com Tavares (1994), o sistema distrital alemão “*é proporcional em relação ao cálculo da distribuição das cadeiras do Bundestag entre os partidos, mas em relação à escolha dos representantes no parlamento é majoritário quanto ao processo dominante de eleição de representantes e, sobretudo, quanto às implicações desse processo em relação à natureza e ao caráter da representação política*”. (Tavares, 1994:107-8)

Para Tavares (1994), o sistema eleitoral alemão deve ser classificado como majoritário-distrital, pois os candidatos dos distritos sempre se elegem, enquanto que os que concorrem pela lista partidária só alcançam representação se existir cadeiras remanescentes, isto é, um mesmo candidato pode concorrer tanto na lista quanto pelo distrito¹⁸.

Tavares (1998), prossegue afirmando que a adoção do sistema distrital alemão gerará uma concentração no sistema partidário, tendo efeitos regressivos também na representação congressual a dois ou três grandes partidos que, a princípio podem viabilizar

¹⁸ Ranulfo (1999) e Anastásia (2001) tratam sobre a problemática do segundo voto, que de acordo com eles, seria esvaziado, ou seja, o segundo voto perderia a atratividade do candidato para a eleição, pois com o tempo a força do modelo majoritário exerceria um custo de eleição menor. Assim a eleição majoritária acabaria por influenciar, também, o segundo voto, eliminando, portanto, a vantagem da combinação dos dois sistemas eleitorais materializada no modelo distrital-misto.

a *estabilidade política* do sistema, mas pode gerar como efeitos indesejáveis, o reforço de políticas paroquialistas provinciais e conservadoras. O autor ainda alerta que;

a combinação entre voto facultativo - que reduz a participação política - e o sistema eleitoral distrital misto - que a paroquializa - reverte a expansão da democracia representativa e, ao fazê-lo, introduz as condições institucionais ótimas capazes de viabilizar um programa neoliberal de reformas (...) e que consiste em suprimir conquistas sociais consolidadas a duras penas e em desmontar o setor público da economia edificado com sacrifício de sucessivas gerações. (Tavares, 1998:179-180)

Em sua gênese, “o sistema distrital majoritário pertence a um momento arcaico e grosseiro no desenvolvimento histórico da democracia representativa, no curso do qual encontrou-se sempre associado a uma concepção e a uma prática igualmente larvais e privatistas da representação política - o mandato imperativo - bem como à concepção lockiana tosca e rudimentar, da regra da maioria” (Tavares,1992:221). Os parlamentares neste sistema são portanto, representantes de seus distritos e não de partidos políticos, reforçando um vínculo mais estreito entre o eleito e o seu eleitorado.

Cavalcanti (1975), afirma que a renovação de lideranças com o voto distrital, ao contrário do que se pensa, será menor. Em um primeiro momento isso poderá ocorrer, mas com o passar do tempo, estabilizadas as relações clientelísticas e pessoais entre eleitor e candidato, haverá uma continuidade do paroquialismo que se pretendia extinguir. Assim, em relação à renovação das lideranças, estas ficariam atrelados aos chefes políticos locais que passariam a indicar filhos, genros, amigos (famílias políticas), para os cargos eletivos no distrito asfixiando portanto, a renovação e a rotatividade de lideranças partidárias.

Outros autores como Reis (1999), afirmam que a opção pelo sistema distrital misto pode ajudar (e muito), no empenho de conciliar os valores de representatividade e eficiência política. O autor reconhece, entretanto, a dificuldade que pode surgir, decorrente da montagem dos distritos, de onde se obtém as supostas maiorias. Afirma inclusive, que não está descartada a possibilidade de que um distrito venha a ser delimitado, de forma arbitrária e meticulosamente montado para beneficiar um ou outro partido ou grupo de interesse. Segundo Reis, isto não significa também que não se possa ter distritos montados de forma a representar política, social e economicamente, grupos sociais homogêneos e relevantes do ponto de vista de sua importância.

Em relação ao que Reis afirma acima sobre a possibilidade de montagem de distrito obedecendo a critério clientelístico, Cavalcanti (1975:362) cita o fenômeno do *gerrymandering*.¹⁹ “*que consistia em uma formação geográfica que pela sua forma, abrangia as áreas de influência eleitoral de determinado partido*”.

De outra maneira, Reis (1999:02) em sua crítica aos que defendem a manutenção do atual sistema, argumenta que a busca pelo “*ideal*” de autenticidade dado pelo sistema proporcional, é inviabilizada pois não se consegue, no atual sistema, conciliar autenticidade com representatividade, exatamente pelo problema que apresentam os partidos na sua representação ou identidade social. Além disso, “*a busca intransigente de identidade e autenticidade levaria a pulverizar os mecanismos de representação de maneira que acabaria por chocar-se com a própria idéia de representação: por que não representar “tendências” dentro de cada pequeno partido - ou no limite, por que não “representar” cada indivíduo como tal?*”.

Cintra (2000) também concorda que a adoção do sistema distrital misto pode trazer vantagens em relação ao modelo atual. O autor argumenta que a adoção desse sistema poderá resolver alguns problemas atuais, vistos pelos defensores do sistema proporcional como os geradores das distorções do sistema. Cintra, utilizando-se de um argumento de Dieter Nohlen (de que há no sistema alemão um predomínio do princípio proporcional) entende, desta forma, que o sistema no Brasil teria a vantagem de se ajustar, exceto quanto ao fato da permissividade dos partidos excederem o quociente partidário, pela vitória em um número de distritos superior a esse quociente. Cintra ainda argumenta que a adoção do sistema alemão daria estímulo ao fortalecimento dos partidos, pois estes seriam forçados, através das convenções internas, a escolher a nominata a ser apresentada aos eleitores.

O autor prossegue sua argumentação dizendo que, ao contrário daqueles que alertam para o perigo de concentração do sistema partidário, o sistema majoritário-distrital não produz tal efeito. Isto porque, na Alemanha, a distribuição das cadeiras é feita nacionalmente, o que favorece a sobrevivência dos partidos pequenos. De acordo com a proposta de Reforma Política, a cláusula de barreira estadual continua mantida, ou seja, um

¹⁹ O termo *Gerrymandering* tem origem no nome do Governador de um Estado americano chamado *Gerry*, que em 1812, conseguiu desenhar um distrito de tal forma, que este abrangesse as zonas onde o partido democrata possuía grande influência.

dos pilares da reforma já nasceria trincado, pois a reivindicação por uma cláusula nacional única de barreira, tal como na Alemanha, é o que viabilizaria uma distribuição mais equânime das cadeiras entre as diversas forças políticas. Assim, o argumento de Cintra cai por terra, pois mantida a cláusula estadual de barreira, a Reforma nasce com sérios problemas, que podem ser imprevisíveis e deletérios para o sistema partidário a médio e longo prazo. Cintra está ciente do problema e diz que isto é uma questão de menor importância, que não afetará, de forma crônica, o sistema representativo. Inclusive afirma que:

Outro problema é o de, nas propostas existentes, o cálculo das cadeiras ser por Estados e não nacional. Seria possível fazê-lo em escala nacional? Não creio. A representação desproporcional dos Estados se transforma, a cada dia, em cláusula pétrea de nossa constituição. Trata-se de uma questão fechada dos Estados mais pobres contra São Paulo, difícil de modificar. Não conheço parlamentar das regiões super-representadas que admita redução das bancadas Estaduais, mesmo entre os "progressistas", sobretudo depois que alguns partidos de esquerda têm nelas logrado eleger representantes. Para eles, uma representação Estadual menor significa um quociente eleitoral mais alto.

Não se pode ignorar que a adoção de uma cláusula nacional única de barreira, sofrerá resistência muito forte dos Estados sobre-representados, isto é, a resistência a mudanças nas estruturas que estão inadequadas, mas fazem parte do jogo político pois quem está em vantagem nunca quer abrir mão da mesma

O conflito de interesses faz parte da modernização das sociedades. Ou se enfrenta as dificuldades de frente e com seriedade, de forma a propor mudanças de fato, ou sempre se terá a fórmula praticada pelas elites, de sufocar os conflitos dando a impressão de reforma quando, ao contrário, está se realimentando uma estrutura arcaica e elitista, que sobrevive desta contradição.

Nicolau, como um dos principais defensores da correção e da manutenção do atual sistema proporcional, em recente artigo²⁰, alerta para o fato de que o sistema que se quer adotar, pode gerar um efeito inverso àquele que se deseja. O autor cita as contradições da adoção do sistema distrital no Brasil, dizendo que na Alemanha o cálculo para a

²⁰ Em artigo intitulado, "De como pensando que se vai para a Alemanha chega-se a Bolívia", o autor expõe com precisão cinco efeitos possíveis pouco explorados sobre a adoção deste sistema no Brasil.

distribuição das cadeiras é nacional e sem definição prévia; depende, e isto é um fator importante, da taxa de comparecimento dos eleitores, enquanto no Brasil o sistema proposto mantém uma distorção grave, que é a manutenção de quocientes eleitorais estaduais, que é um dos problemas já apresentados pelo sistema atual. Nesse sentido, o autor afirma que o sistema proposto se parece mais com aquele adotado na Bolívia, em 1993. Com a adoção do sistema distrital no Brasil, em eleições gerais, por exemplo, o eleitor teria que fazer até oito escolhas, o que inviabiliza, por si só, qualquer possibilidade de racionalidade deste sistema. Sobre este ponto de vista, *“em um quadro de baixa escolaridade do eleitorado e de espetaculares taxas de votos brancos e anulados, um componente que torne a escolha eleitoral mais difícil, pode ter efeitos bastante negativos para a legitimidade de nosso sistema representativo”* (Nicolau, 2000:02).

Ranulfo (1999) argumentando sobre as possíveis vantagens da adoção do sistema distrital alemão, vê com reservas a sua eficácia, em termos de incremento e modernização das estruturas políticas nacionais. O autor acredita que os efeitos oriundos da adoção deste sistema serão perversos e poderão comprometer seriamente a competição político eleitoral, inviabilizando a pluralidade de opções políticas ao alcance do eleitor. De acordo com ele, a tendência é de que o segundo voto, a ser dado na lista partidária a que teria direito o eleitor, ficaria prejudicado pelo primeiro voto dado ao candidato, isto porque o eleitor brasileiro tende a priorizar as disputas majoritárias, estando mais voltado para a escolha do deputado do distrito e não para o voto na lista. Este fato poderia tornar o modelo, um distrital-puro, fazendo com que, o desejado equilíbrio, estivesse seriamente comprometido. Assim, *“ocorre que a defesa da proporcionalidade embutida no distrital misto está toda ancorada na hipótese de que o segundo voto seria suficiente para compensar as conhecidas restrições impostas pelo voto majoritário à(s) minoria(s)”*.(Ranulfo, 1999:01)

Esta argumentação parece ir ao encontro daquela defendida por Tavares (1994), quando afirma que este sistema tenderia à oligopolização, à concentração em dois ou três grandes partidos, com a restrição do acesso aos partidos representantes das minorias. Ranulfo (1999:02), ainda completa seu raciocínio afirmando que,

mas com o passar do tempo a disputa distrital, com ocorre em todos os lugares onde o sistema vigora, perderá em competitividade e passará a girar em torno de um restrito número de opções. É isso porque partidos que sistematicamente perdem eleição no distrito deixam de entrar no

cômputo dos eleitores sensibilizados pela disputa majoritária. O eleitor passa a escolher entre os que têm chance, mesmo que sua escolha apenas recaia sobre o menos pior. E neste caso, embora uma parte dos eleitores, agora adepta do voto útil, possa ainda reservar o segundo voto para manifestar uma opção partidária livre das injunções locais, não vejo porque acreditar que a maioria o faça. Pelo contrário, se meu argumento está correto a tendência é que o voto na lista seja, progressivamente, constrangido pela escolha feita para o distrito. A médio prazo portanto, a pressão do sistema eleitoral e das máquinas políticas por ele favorecidas sobre o eleitor fará com que os partidos que inicialmente compensavam um baixo desempenho no distrito com uma boa votação na lista percam rapidamente esta capacidade. Sua votação na lista cairá exatamente porque cairá sua votação nos distritos. Cairá porque teremos eleições fortemente condicionadas por uma lógica majoritária e local e por um discurso pronto a conclamar o eleitor a não desperdiçar o seu segundo voto em partidos que não são fortes no seu distrito. Se isto for verdade, estaremos indo parar em um canto quando pensávamos estar indo para outro. A introdução do distrital misto não nos levará a um equilíbrio entre representação democrática e o governo eficaz. Receio que o resultado seja outro: um sistema no qual a competição estará regulada na forma de cartel pela elite de dois ou três grandes partidos, em parcelas ainda maiores da sociedade ficarão sem representação e onde o necessário caráter universal da representação será torpedeado pelo compromisso assumidos em cada paróquia. Em outras palavras, um sistema político ainda mais elitizado e excludente do que o atual”.

Para Nicolau (1991) o sistema eleitoral de maioria simples pode produzir sérias distorções entre o número de votos que um partido obtém em determinada eleição e o número de cadeiras atribuídas a este partido, no parlamento. Desta maneira, a vontade do eleitor pode ser distorcida pelo sistema eleitoral não refletindo, com precisão, o seu peso eleitoral. O exemplo que Nicolau descreve, baseia-se no modelo utilizado na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, que de acordo com a fórmula majoritária utilizada, tem penalizado drasticamente a representação de um terceiro partido produzindo, em alguns casos, a sobre-representação de partidos que não tenham obtido a maioria dos votos. O autor descreve este efeito nas eleições em que o Partido Liberal foi penalizado quando, em 1974, com 19,3% dos votos, ocupou apenas 2,2% das cadeiras. “Nesta mesma eleição os trabalhistas, com 37,2% dos votos obtiveram 47,4% de cadeiras, enquanto os conservadores com mais votos 37,9%, obtiveram 46,8%.” (Nicolau, 1991:16).

Por sua vez, na análise de Douglas Rae (1967), as leis eleitorais podem variar, de forma independente, em relação à magnitude dos distritos, à estrutura do voto e à fórmula eleitoral. O argumento de que a fragmentação partidária é originária do sistema eleitoral vigente no País não se confirma, se analisados que os efeitos concentradores e

desconcentradores das leis eleitorais sobre a disputa partidária termina se anulando. Desta maneira, a fórmula D'Hondt, que beneficia os grandes partidos pela inclusão dos votos em branco, acaba sendo superdimensionada. No que se refere à magnitude dos distritos, os pequenos partidos é que são beneficiados em grandes Estados (distritos) e prejudicados nos pequenos, pois como viu-se anteriormente, a magnitude dos distritos é um dos fatores decisivos para o correto funcionamento da proporcionalidade. E no que diz respeito à fórmula uninominal utilizada no Brasil, a individualização das campanhas eleitorais acaba por anular os efeitos psicológicos sobre o eleitor, que prefere o voto no candidato ao partido. Nicolau e Schmitt (1995:145), afirmam que: *“ao produzir campanhas altamente individualizadas, e com intensa competição intrapartidária, o sistema de lista aberta tende a transformar os partidos brasileiros, pelo menos no período eleitoral, em uma confederação de candidatos”*.

Os sistemas proporcionais utilizam basicamente três tipos de listas: as listas partidárias fechadas e bloqueadas; listas fechadas mas não bloqueadas ou flexíveis, e as listas abertas. No sistema de listas partidárias fechadas e bloqueadas o eleitor não dispõe de alternativa, para modificar a ordem dos candidatos na lista. Nas listas fechadas mas não bloqueadas, o eleitor dispõe de alternativa para alterar a ordem da nominata de candidatos que lhe é apresentada. Finalmente, no sistema de lista aberta, que é o caso brasileiro, o eleitor tem liberdade total para escolher o candidato sem que o partido exerça qualquer influência sobre o eleitor, a não ser na homologação dos seus candidatos junto à justiça eleitoral.

O voto proporcional é essencialmente, um voto partidário, e não um voto em candidatura individual. O sistema de listas partidárias é o único instrumento adequado com a representação proporcional, ou seja, através deste mecanismo busca-se assegurar a participação nos legislativos e executivos a pluralidade de forças, clivagens políticas, sociais e econômicas, em relação ao eleitorado representado pelos partidos políticos, e em proporção e peso compatível com sua base social. Neste aspecto, as listas partidárias fechadas e bloqueadas seriam o instrumento mais preciso para a representação do tipo proporcional. Entretanto, se se considera que o eleitor deva ter a liberdade de arranjar a ordem dos candidatos na listagem, utiliza-se a lista fechada mas não bloqueada, em que ele possui a liberdade de introduzir, inclusive, novos nomes, ou alterar a hierarquia dos candidatos e, até mesmo, excluir alguns candidatos. Nesse caso o eleitor adquire uma força decisiva. Se o fator determinante for a escolha individual, utiliza-se o voto de lista aberta,

que são aqueles votos dados diretamente ao candidato, que é atualmente o modelo brasileiro.

Dependendo da sociedade que implemente um sistema de lista fechada e bloqueada, os efeitos podem ser prejudiciais àquela cultura política que está sedimentada em uma outra rede de cooperação, no qual o voto partidário não seja muito aceito pelo eleitor. A transposição pura e simples de instituições políticas que estão perfeitamente adaptadas historicamente em determinadas regiões e países, onde funcionam bem, para outras sociedades, com padrões históricos diferentes, e transpô-las integralmente tal como concebidas nas suas sociedades de origem, esperando-se os mesmos benefícios, podem resultar em uma completa tragédia, com resultados imprevisíveis, a longo prazo, na composição política desta sociedade.

Portanto, é difícil mas não improvável, imaginar os efeitos deletérios de um sistema alienígena introduzido de cima para baixo, sem que seja feita uma adequada investigação sobre os problemas que determinada estrutura enfrenta. Além disso, deve-se entender que uma sociedade pode ser imaginada como se fosse um organismo com seu código genético próprio. Esse “código genético” pode ser resumido como se fosse a sua cultura política. É uma estrutura particular e única. Não existem duas sociedades performaticamente iguais; cada uma tem as suas peculiaridades, por mais semelhantes que possam parecer. Cada sociedade, mesmo com padrões históricos semelhantes, não são iguais. Isto não quer dizer que uma sociedade é mais desenvolvida que outra, senão que cada sistema eleitoral deve ser um espelho fidedigno da cultura política de sua sociedade. Se em países europeus que territorialmente são infinitamente menores que o Brasil, existem clivagens de idioma, cultura, etnia, em um mesmo território que são hostis entre si, imagine-se no caso do Brasil, que possui uma dimensão territorial continental, onde muitos brasis coexistem, e onde a cultura varia muito de um Estado para outro.

Isto sem falar nos problemas sociais, que são seculares e que ainda nem foram amenizados pelas políticas públicas. Enquanto outros países já resolveram suas questões sociais, o Brasil ainda está na pré-história do assunto. A crise de representação ou de governabilidade está sendo mal enfocada e deve ser vista à luz de outras variáveis, que não a entendida atualmente pela elite política que vislumbra a resolução de problemas crônicos com um simples decreto. Não é a simples importação de modelos institucionais prontos e

viáveis em outros países, que resolverá os problemas de formação histórica brasileiros. A solução do impasse institucional passa por medidas que levem em conta as peculiaridades históricas de cultura política e que engendrem, dentro do sistema institucional, a estabilidade inerente a uma democracia representativa minimamente consolidada.

Segundo Dahl (1971), não há uma democracia, mas várias. A partir de um padrão mínimo de poliarquização, garantido pelo respeito aos direitos básicos dos indivíduos, evita-se os malabarismos institucionais, desde que seja assegurada a adequação do desenho institucional desejado às condições sócio-econômicas e culturais vigentes em cada sociedade. Sendo assim, deduz-se que as instituições não existem num vázio sociológico e o seu desempenho depende, conforme se afirmou, anteriormente, do contexto no qual estão inseridas.

Fátima Anastásia (2000:01), consegue sintetizar muito bem este argumento quando diz que *“a reforma terá tanto maiores chances de ser bem sucedida quanto mais ela for precedida de um diagnóstico acurado das condições sociais nas quais as novas instituições deverão inserir-se”*.

O relatório preliminar da reforma político-partidária prevê que apenas a substituição da representação proporcional pelo sistema eleitoral misto resolveria o problema da competição interna entre os candidatos e a debilidade dos partidos. Mas, ao contrário, segundo Tavares (1998), a introdução do mecanismo de listas partidárias bloqueadas fechadas e hierarquizadas, a cláusula nacional única de barreira e o fim do número mínimo e máximo de representantes por Estado, é o que eliminaria, em boa parte, o problema. Os partidos devem ser fortalecidos pela disciplina interna, e são eles que devem impor através de suas convenções, o respeito de seus candidatos ao programa e deliberações do partido.

No sistema proporcional, a principal forma de conversão de votos em cadeiras obedece ao sistema de lista. O sistema proporcional de lista é adotada na maioria das democracias ocidentais. Apenas a Irlanda com o *Single Transferable vote* (STV), e a Inglaterra, com o sistema de maioria relativa ou distrital inglês no continente europeu e o sistema de voto alternativo australiano de maioria absoluta, não o adotam. Na França, o sistema proporcional foi adotado em 1986, e na Alemanha, que tem uma sistema distrital misto é

considerado como um caso específico de representação proporcional. No quadro III abaixo, uma relação de alguns Países com o seu respectivo sistema eleitoral:

Quadro III

Demonstrativo dos Sistemas Eleitorais Vigentes em Algumas Democracias Ocidentais Importantes

FÓRMULAS MAJORITÁRIAS		FÓRMULAS PROPORCIONAIS	
Maioria Simples	Canadá Estados Unidos Reino Unido Nova Zelândia	Lista	Portugal Espanha Grécia Áustria Bélgica Dinamarca Finlândia Israel Itália Luxemburgo Noruega Holanda Suécia Suíça
Maioria Absoluta	França (1958-1985)		
Voto Alternativo	Austrália		
STV (Single Transferable Vote)	Irlanda		
Personalizada (Sistema Distrital-Misto)*	Alemanha		

Fonte: Nicolau, 1991

*Alguns teóricos consideram o sistema distrital-misto, como um sistema proporcional personalizado.

No sistema proporcional existem três aspectos importantes que determinam a eficiência da proporcionalidade do sistema: *a) a magnitude do distrito eleitoral, isto é, o número de representantes que cada distrito elege (no caso brasileiro a unidade distrital é o Estado da Federação); b) as fórmulas utilizadas para conversão de votos em cadeiras e; c) o custo ou quociente eleitoral exigido dos partidos políticos para alcançarem representação parlamentar.* Destes três aspectos, o primeiro fator desempenha um efeito fundamental na determinação da proporcionalidade, ou seja, quanto maior a magnitude do distrito, maior é a proporcionalidade entre a conversão de votos em cadeiras legislativas. Em relação ao segundo aspecto, referente ao uso da fórmula de alocação de votos em cadeiras, há que considerar que a fórmula D'Hondt, sobre-representa e beneficia os maiores partidos e penaliza os pequenos. Já, fórmula Sainte-Languê proporciona uma maior proximidade com a idéia da proporcionalidade, como foi visto anteriormente.

Em relação ao terceiro aspecto, que é o quociente eleitoral exigido para que os partidos obtenham representação no parlamento, é recomendável uma cláusula de barreira rigorosa que possa ser revisada sempre que a conjuntura histórica assim o exigir, para evitar uma

permissividade na legislação, que possa ser aproveitada por partidos sem base social alguma. Estes três aspectos são causadores, no sistema eleitoral brasileiro, das distorções no sistema representativo nacional. Os três aspectos apresentam problemas que podem ser corrigidos, sem a geração de maiores traumas para a estabilidade política, que poderá ocorrer com a completa substituição de um sistema eleitoral por outro. As causas do problema anterior não estariam solucionadas e poderiam “ferir de morte” o novo sistema, gerando conseqüências institucionais imprevisíveis.

Já se sabe que os defensores do sistema majoritário, especialmente os relatores do projeto de Reforma Política, argumentam que o sistema distrital misto, espelhado no modelo alemão, permitirá compatibilizar as virtudes do sistema majoritário com o proporcional. Melhoraria de um lado o aspecto representativo pois o político eleito teria maior responsabilidade com o distrito em que foi eleito e, ao mesmo tempo, este sistema proporcionaria uma capacidade de estabilidade e governabilidade ao sistema institucional. Assim está textualmente no projeto:

Ao adotar o sistema misto distrital e proporcional, esta comissão reconhece as vantagens dos dois sistemas clássicos - o proporcional, que assegura a representação das minorias; e o distrital puro que permite a proximidade do eleitor e a representação das diversas regiões do Estado. (Machado:1999)

Outro ponto em defesa da adoção do sistema distrital seria a diminuição da corrupção eleitoral e da influência do poder econômico que (poderia ser mais facilmente denunciada), em virtude da presença permanente do candidato no distrito, permitindo a denúncia imediata, ao menor sinal de irregularidades. Esta argumentação parece ser de difícil sustentação, na medida que é conhecido o padrão da cultura política no Brasil, eivada de indícios de assistencialismos, patronagem, e compra de votos. Inclusive, é provável que a corrupção nesse sistema sofra poucos empecilhos, pois num meio menor, aliado ao voto facultativo, conhecendo-se as condições sócio-econômicas da maioria da população brasileira, o dinheiro influenciará decisivamente, e quanto menor e mais pobre for o distrito, maior será a influência do poder econômico, privado ou público.

A proposta que alguns autores defendem é o aperfeiçoamento do sistema proporcional com modificações em alguns pontos, que dariam maior eficácia ao sistema atual sem precisar mexer drasticamente no sistema existente. Esta parece ser uma idéia sensata. Entre

as modificações estaria a instituição de uma *cláusula nacional única de barreira*, sem a fixação de um número mínimo e máximo de representantes por Estado. Outra modificação sugerida é a substituição da fórmula D'Hondt, que é a fórmula das maiores médias, sendo considerada, também, a mais desproporcional entre as fórmulas utilizadas.

O fim das coligações em eleições proporcionais corresponde a outra medida necessária para ao ajuste. O alvo das críticas que sustentam o projeto de reforma eleitoral é o atual sistema proporcional brasileiro, que regula as eleições de deputados federais, estaduais e vereadores. Entre os defeitos apontados no sistema proporcional estão a fragilidade dos partidos brasileiros, a troca excessiva de partidos pelos eleitos, o número excessivo de partidos, as distorções de representação dos Estados na Câmara Federal e a distribuição das cadeiras entre os partidos.

Além disso, em virtude destes problemas, os críticos ao sistema proporcional enfatizam que este modelo é gerador de instabilidade e de ingovernabilidade, obstruindo a formação de uma maioria parlamentar sólida, que dê sustentação ao governo. De acordo com eles, um dos mecanismos que sustentam essas distorções está na adoção da lista aberta incompatível com o sistema de partidos, pois reforça o personalismo e desintegra o convívio interno dos partidos, devido ao acirramento da competição interna entre os candidatos. Esta competição já existe quando das convenções partidárias, nas quais são escolhidos os candidatos às respectivas vagas disponibilizadas. Entretanto, o que se agrava neste processo, é a competição que os candidatos do mesmo partido fazem pelo mesmo eleitorado, acirrando, assim, a desagregação interna. No sistema de listas este problema seria sanado pois o eleitor votaria na legenda e os candidatos hierarquizados na lista obedeceriam aos critérios de preenchimento previamente estabelecidos, para serem eleitos. A competição intrapartidária se restringiria somente no âmbito das convenções.

Todas estas críticas ao sistema proporcional poderiam ser desmontadas, se fosse verificado que a reforma proposta traria consigo a correção dos mecanismos que geram estas mazelas. O sistema estaria, assim próximo do ideal. Sabe-se que não existe sistema de representação perfeita, mas as suas defecções podem ser reduzidas a um nível suportável dentro de uma democracia. No caso brasileiro, o projeto de reforma eleitoral cogita a sua melhoria, não no sentido de correção dos problemas, e, sim, a sua omissão

completa com a substituição por outro sistema completamente estranho à cultura política do País.

Em síntese, pode-se afirmar que independentemente das críticas feitas ao sistema proporcional como geradoras da instabilidade, fragmentação partidária, e “ingovernabilidade”, acredita-se que as disfunções não são geradas pelo modelo proporcional. Enfim, de acordo com Tavares (1998:316), *“não há associação sequer tendencial ou probabilística entre fragmentação partidária parlamentar e ineficácia ou instabilidade governamentais, ou entre fragmentação parlamentar e erosão da ordem política.”*

Visto sob esta perspectiva, seria necessário reforçar a idéia de que a correção das disfunções do sistema seria muito mais lucrativa e com menor custo para a sociedade, do que a completa substituição de um sistema pelo outro. Entretanto, não se pode deixar de reconhecer que o sistema atual, como está, não se apresenta como ideal para uma correta arbitragem da competição partidária e, exatamente por isso, sua correção se faz urgente. Isto poderia fazer com que o sistema tendencialmente se adapte e se internalize nos eleitores, gerando uma socialização política de valorização dos partidos como instrumentos de construção de uma sociedade democrática.

No quarto capítulo, examinar-se-á a simulação com o voto distrital em 39 cidades do Rio Grande do Sul escolhidas para a análise dos impactos de um sistema eleitoral sobre a configuração partidária no RS.

4 A SIMULAÇÃO DO VOTO DISTRITAL NO RS E SEUS IMPACTOS NO SISTEMA ELEITORAL

Este capítulo tem por tarefa construir um cenário em torno do voto distrital, com o objetivo de examinar como se distribuiriam os votos dos partidos distritos/municípios do Rio Grande do Sul. Para a realização deste cenário foram escolhidas 39 cidades que apresentassem como critério um número mínimo de 30.000 eleitores. Do total delas, tem-se 60,01% do eleitorado rio-grandense em 1990, 57,96% em 1994 e 52,95% em 1998. Este cenário baseia-se na seguinte idéia: com base nos dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS), para deputado estadual e federal nos anos de 1990 a 1998, procurar-se-á ver, quais os dois partidos mais votados em cada um desses 39 municípios e examinar como se distribuem os votos desses partidos.

Com base nestas cidades (Anexo 2, pg.164), um modelo foi constituído, fundamentado no voto distrital. Esta simulação é importante, pois poderá mostrar ou não, se as hipóteses elaboradas se enquadram nos critérios de formulação desta dissertação.

Retomando as hipóteses desta dissertação: a primeira, baseia-se no fato de que a Reforma Política proposta pelo Executivo Federal, nas bases em que se encontra, possui um caráter oligárquico, desmobilizador e excludente da cidadania política, da representação e da participação política da sociedade, ao mesmo tempo que fortalece à estrutura conservadora existente na política brasileira com reflexos na política regional do RS; a segunda, considera a importância do conhecimento das características histórico-estruturais que formaram a cultura política da sociedade brasileira, manifestando-se também nos mesmo padrões no RS, e caso não se considere esta especificidade, a proposta de Reforma Política, será inócua quanto aos seus objetivos de modernizar a estrutura

política brasileira, dotando-a de estabilidade e governabilidade; a terceira hipótese entende que o texto do atual projeto de Reforma Política possui um conteúdo antidemocrático e fortalecedor da hegemonia das famílias políticas dominantes, ao mesmo tempo que viabiliza a exclusão de grande parte do eleitorado da cidadania política, com a adoção do voto facultativo; a quarta, considera que os deputados estaduais gaúchos, que apoiam a Reforma Política, visualizam nela um mecanismo fortalecedor de sua atuação junto às suas bases eleitorais, com a adoção do sistema distrital e desobrigatoriedade do voto, facilitando, em função da história do País, o recrutamento de eleitores mediante a troca de favores pessoais reforçando, portanto, o paroquialismo, o clientelismo e a patronagem, que são traços característicos da política patrimonialista e personalista da cultura política em que se está inserido.

Além disso, como a cultura política brasileira está estruturada de forma a valorizar o voto personalista e não partidário (Schwartzman, 1982), (Mainwaring, 1991), (Tavares, 1998), (Nicolau, 1996), (Reis, 1999), verificou-se que todos os partidos utilizam-se desta tática eleitoral, inclusive os partidos de esquerda, embora em menor grau, fortalecendo os traços pessoais de seus candidatos em seus redutos eleitorais, fazendo com que os “puxadores” de voto destes partidos, concentrem sua força política em alguns distritos.

No projeto de Reforma Política não está especificado quais seriam os critérios e os procedimentos para a montagem dos distritos. Em vista disto, para que se possa ter uma idéia mínima da distribuição e da divisão dos distritos optou-se por usar o critério já existente do Orçamento Participativo do Estado (OPE), Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), e da Fundação de Economia e Estatística (FEE). Desta maneira, dos 39 municípios escolhidos, 15 pertencem à Macrorregião Sul, 14 à Macrorregião Nordeste, e 9 integram à Macrorregião Norte, e foram agrupados pela FEE/RS, em três Macrorregiões²¹ a seguir:

- a) **Macrorregião Sul**, com formação predominantemente baseada principalmente na grande e média propriedade, ocupadas com atividades pecuárias tradicionais e mais recentemente com atividades orizícolas. Seu PIB

²¹ Estas três Macrorregiões foram escolhidas de acordo com as 22 regiões do Orçamento Participativo Estadual/COREDES, de forma que estivessem contidas em uma das três Macrorregiões (Vide Mapa 1A).

(Produto Interno Bruto), em 1997, correspondia a 22,30% do total do Estado, enquanto a população correspondia a 28,60% (1996).

- b) **Macrorregião Norte**, também baseada na atividade agropecuária e agro-industrial, caracterizada pela presença de pequenas e médias propriedades, com produção diversificada, destacando-se nas últimas décadas pela grande participação da cultura da soja. Seu PIB, em 1997, equivalia a 15,98% do total do Estado. Sua população respondia por 20,86% do total.
- c) **Macrorregião Nordeste**, constituída pelo eixo Porto Alegre- Caxias do Sul e, seu entorno, que se destaca por um parque industrial diversificado, concentrando cerca de 61,72% do PIB Estadual em 1997, e uma grande densidade populacional, com 50,54% da população do Estado (1996).

Quadro IV

MACRORREGIÕES COREDES/FEE	
MACRORREGIÃO SUL	Alegrete, Bagé, Camaquã, Canguçu, Lajeado, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Santa Cruz do Sul, Cachoeira do Sul, Santana do Livramento, Santiago, São Borja, São Gabriel, Uruguaiana, Venâncio Aires
MACRORREGIÃO NORDESTE	Alvorada, Bento Gonçalves, Cachoeirinha, Canoas, Caxias do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão
MACRORREGIÃO NORTE	Campo Bom, Carazinho, Cruz Alta, Erechim, Ijuí, Passo Fundo, Santa Rosa, Santo Ângelo, Vacaria

Assim sendo, para testar as hipóteses formuladas, os dados eleitorais para deputado estadual e federal nas eleições de 1990, 1994 e 1998 foram compilados do *Estatísticas eleitorais comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994)*, de Noll e Trindade (1995) e do TRE/RS e Tribunal Superior Eleitoral (TSE). É importante salientar um aspecto referente ao segundo voto, que aqui será considerado como aquele candidato que ficou em segundo lugar na votação para deputado estadual e federal em cada município/distrito. O primeiro voto será considerado como aquele dado ao candidato no município/distrito, pelo sistema uninominal, e o segundo voto aquele dado ao candidato também no município/distrito, mas pelo método proporcional. Assim, o sistema distrital seria composto de dois votos. O

primeiro seria dado em um único turno ao representante do distrito e o segundo também emitido no distrito, seria dado conforme o sistema proporcional em listas fechadas e bloqueadas e ordenada pelos partidos. Este será, portanto, o cenário desenhado que possibilite visualizar a composição eleitoral de cada partido no Estado.

Apesar de estarem presentes sete partidos, nota-se que há uma tendência à concentração da competição partidária em torno de três a quatro partidos que podem ser classificados de acordo com Limongi e Figueiredo (1995), da seguinte maneira: o PT, PDT, como bloco de esquerda, o PMDB, PSDB como bloco de centro e o PTB, PFL, PDS/PPR/PPB, como bloco de direita. Os demais partidos serão agrupados tal como fizeram Limongi e Figueiredo em PPE (pequenos partidos de esquerda como o PSB e PCB) e PPD (pequenos partidos de direita como o PRN). Há partidos que não existem mais, mas como os dados foram obtidos até 1998 eles estão presentes, mesmo que em uma eleição apenas, como é o caso do PRN.

Com base nesse critério foi possível elaborar os mapas com as 39 cidades/distritos. Neste cenário aparecem algumas características interessantes. Entre elas, o declínio gradual do PDT, que foi governo em 1990, seguido da vitória do PMDB em 1994 e do PT em 1998.

Considerando a competição política como do tipo bipartidária, foi verificado que a competição eleitoral ficou polarizada em apenas duas forças políticas dominantes. Se ela é bipartidária, de acordo com Trindade (1995), o RS seria o exemplo mais acabado de uma cultura política altamente polarizada, que direciona sua competição eleitoral para a formação de uma estrutura bipartidária. Se o bipartidarismo for considerado como a alternância regular entre duas forças ideológicas distintas tem-se, então, o bipartidarismo real e, não, de fato. Tavares (1995), questiona essa divisão, quando critica a definição simplista do que seja o bipartidarismo. Para ele, não há sentido em associar a formação e coligações entre dois blocos como sinônimo de bipartidarismo. Para o autor, o que caracteriza a formação de um bipartidarismo real é o equilíbrio eleitoral e parlamentar simétrico e estável entre dois grandes partidos, e ainda acrescenta-se que este equilíbrio seja entre dois partidos com ideologias opostas, que se alternam no exercício do governo. O bipartidarismo seria melhor caracterizado num sistema o qual o partido vitorioso conquistasse o poder por via própria, sem coligações. Elas são vista pelo autor como

anomalias em um sistema que se apresenta bipartidário. Mas isso não é suficiente para se caracterizar um bipartidarismo.

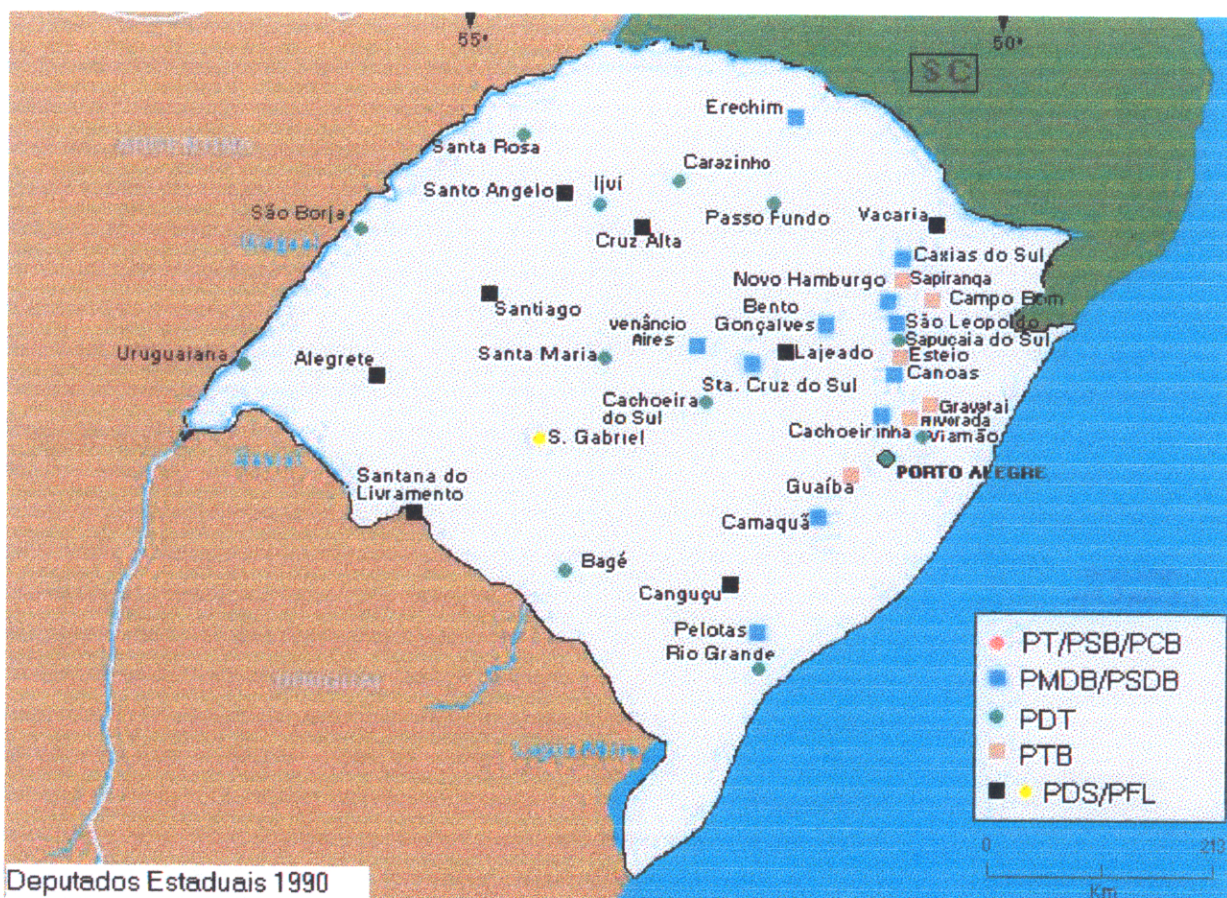
Tavares (1995) complementa: *“Um sistema bipartidário estrito é aquele em que, qualquer que seja o número de partidos eleitorais ou parlamentares, dois partidos, e apenas dois, entre os quais a força eleitoral se distribui com equilíbrio simétrico estável, contam com a possibilidade efetiva de conquistar eleitoralmente o governo, cada um sozinho, sem o concurso de qualquer outro partido”*.

Pe los Mapas 1 a 12 a seguir, percebe-se a presença de pelo menos quatro partidos com força eleitoral para alcançar o poder, e três deles colocados dentro do eixo dos partidos de direita (PMDB, PTB, PPB). Nas eleições de 1990 e 1994, o PDT e o PTB foram os partidos que apresentaram desempenhos diferentes quando compara-se a capacidade de conversão de votos em cadeiras, no Parlamento estadual e federal. O PTB, por exemplo, apresenta um ótimo desempenho na Assembléia legislativa, mas na Câmara dos Deputados seu desempenho é fraco, não elegendo sequer um representante de acordo com os Mapas 1 a 4.

Conforme os Mapas, o primeiro voto mostra uma hegemonia do PDT, PMDB e PTB (Mapa 1). O segundo voto que seria dado pelo sistema proporcional (Mapa 2) na eleição estadual, mostra que há uma dispersão considerável de vários partidos, inclusive alguns partidos de esquerda alcançando posições em cidades dominadas pelos partidos conservadores, como é o caso das cidades de Santa Maria, Caxias do Sul e Passo Fundo. Comparando-se os Mapas 1 e 2, nota-se que o PDT perde terreno na fronteira oeste e conquista espaço nas áreas mais próximas à Região Metropolitana, mas o PTB mantém-se estável nesta região, nos dois mapas.

MAPA 1

DISTRIBUIÇÃO DO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS
PARA DEPUTADO ESTADUAL EM 1990 (1º VOTO)



Critério das Legendas: os partidos foram agrupados de acordo com a coligação. Cada ícone colorido representa um partido da aliança na ordem em que aparecem. Nas coligações onde existe mais de um ícone significa que outro partido desta aliança também apresentou votação majoritária em algum município dentro da coligação ao qual pertence.*

*Obs: A Legenda supra citada aplica-se a todos os Mapas que virão a seguir.²¹

MAPA 2

DISTRIBUIÇÃO DO SEGUNDO PARTIDO MAIS VOTADOS NOS 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO ESTADUAL EM 1990 (2º VOTO)



²¹ Os dados utilizados para a confecção dos Mapas com os 39 municípios/distritos foram obtidos do Anexo 2 (pg. 164), que, por sua vez, foram obtidos do Anuário Estatístico de Trindade e Noll, 1990.

MAPA 3

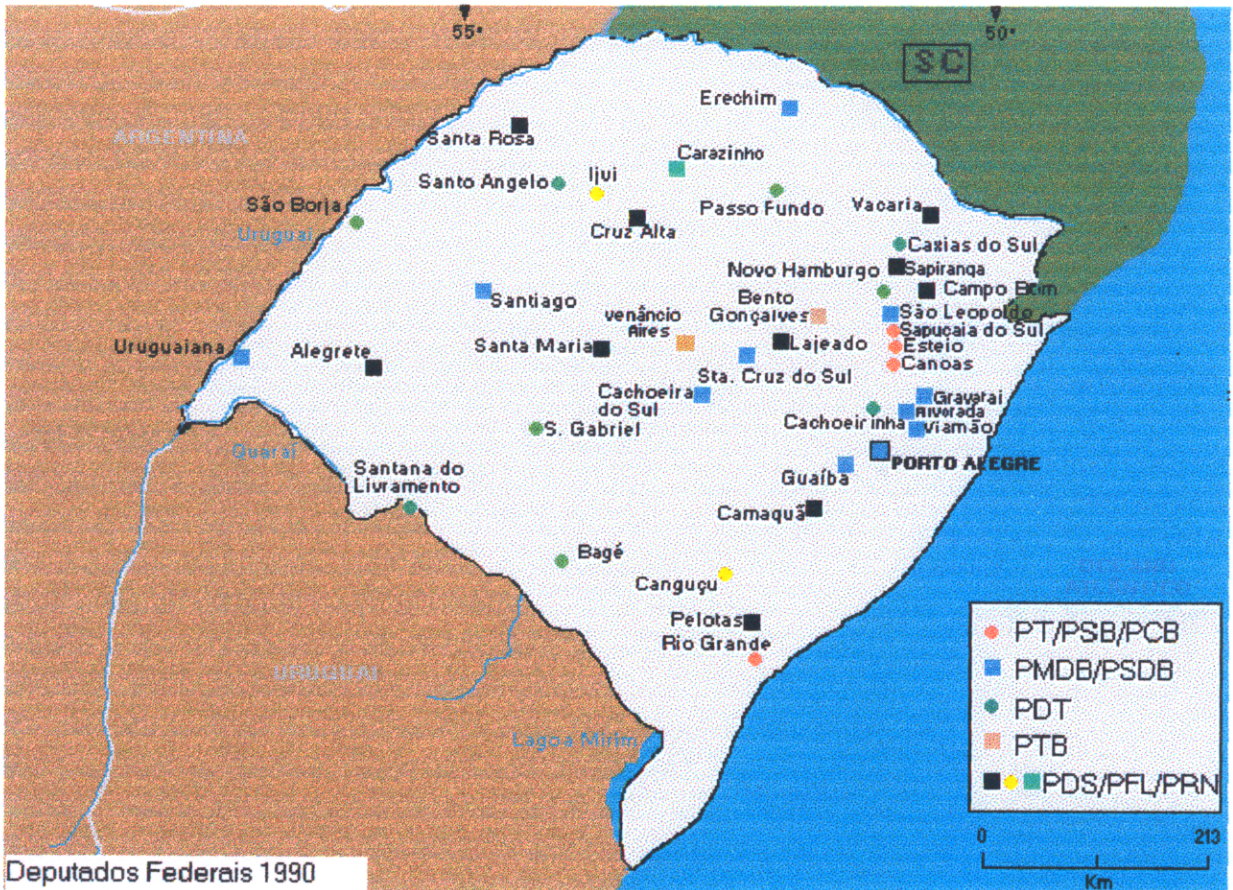
DISTRIBUIÇÃO DO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO FEDERAL EM 1990 (1º VOTO)



MAPA 4

DISTRIBUIÇÃO DO SEGUNDO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39

DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO FEDERAL EM 1990 (2º VOTO)



Em relação à votação para deputado federal no ano de 1990, (Mapas 3 e 4), o PT consegue uma performance melhor e significativamente maior que a do PTB, na votação Estadual. Mesmo assim, PDT, PMDB e PDS mantêm-se fortes em relação ao primeiro voto (Mapa 3). O PTB não efetua nenhuma conquista, mostrando a ausência de um candidato “carismático” na disputa para as vagas no Congresso Nacional, que possa alavancar, sozinho, a legenda do partido. Entretanto, na Região Metropolitana, o PDT se reveza no domínio eleitoral com o PTB na votação estadual. No caso do PT, comparando-se a votação proporcional (Mapa 4) há um desempenho melhor do que o obtido para a votação estadual, nas mesmas regiões dominadas pelo PDT e PTB. Pode-se arriscar a afirmação de que estas regiões possuem uma tradição de voto trabalhista (também pela alta

concentração de um operariado industrial) e onde o PT também consegue converter em votos, a composição mais progressista desta região. Inclusive o PFL, que está coligado com o PDS e não tem expressão regional nenhuma, consegue pelos segundos votos (voto proporcional) uma posição equivalente a do PT no Mapa 4.

O PDT alcança um equilíbrio relativo nos dois parlamentos, como se verá no Mapa 1 e 3, ou seja, o PDT consegue 14 cadeiras na Assembleia Legislativa Estadual e 12 na Câmara Federal; há uma estabilidade sistêmica que identifica equilíbrio entre votos obtidos para o Parlamento Estadual e a Câmara Federal.

Na Comparação dos Mapas para a Assembleia Legislativa e Câmara Federal no ano de 1990, (Mapas 1 a 4), mesmo com a maioria dos votos sendo carreada para os partidos tradicionais, verifica-se uma distribuição diferente daquela encontrada na votação Estadual. Diferente porque foi encontrado uma troca de preferências partidárias entre os municípios e os partidos vitoriosos. Por exemplo: um partido que tenha obtido uma concentração na votação estadual em determinada macrorregião, não obtém a mesma distribuição do voto na eleição para deputado federal. Nota-se por exemplo, que a votação estadual do PTB se apresenta majoritária e concentrada na Região Metropolitana e, na eleição federal, o domínio é do PDT.

Pode-se concluir que esta região possui uma tradição do voto trabalhista e que os votos não migram aleatoriamente como se pensa, ou que o eleitor não saiba diferenciá-los, pois o PDT e PTB, apesar de se manifestarem trabalhistas, situam-se no bloco da esquerda e direita respectivamente. É interessante esta contradição, mas ela pode ser explicada pelo fato das demandas nacionais se diferenciarem das regionais, independentemente do partido. Esta inferência é peculiar, porque pode revelar o tipo de comportamento e racionalidade que possa estar presente na estratégia eleitoral do indivíduo. Além disso, independentemente do aspecto ideológico que possa influenciar na decisão do voto, o eleitor consegue visualizar alguma diferença de demandas, tanto na eleição para deputado estadual e federal; do contrário, esta contradição não seria encontrada. Mas ainda é preciso fazer um estudo mais detalhado sobre este aspecto, para que se possa identificar qual o tipo de racionalidade que estava presente naquela época e que gerou este fato.

Pode-se notar pelo Mapa 1 que o PDT possui uma votação mais esparsa pelo interior do Estado, e concentrada na macrorregião Norte, enquanto o PTB e o PMDB concentram sua votação na macrorregião Nordeste, que compreende a região da serra e metropolitana. No Mapa 2, o PTB continua estável na Região Metropolitana, mas divide espaço com o PDT. Nas eleições de 1990, 1994 e 1998 para Deputado Estadual, o PTB manteve uma presença estável na Região Metropolitana, enquanto o PDT se retraiu. O PDS, apesar de perder a eleição em 1990, permanece com algumas cidades no interior perto da fronteira Oeste, Campanha e Central.

O PDS, PMDB, PDT e especialmente o PT, apresentam um desempenho mais favorável à eleição para a Câmara Federal, (Mapa 3 e 4). No caso do PT, houve um desempenho maior comparativamente aos votos que obteve na eleição Estadual, ou seja, isto pode indicar que este partido possui, diferentemente dos outros (que têm sua força disposta desigualmente pelo território nacional) uma distribuição mais dispersa. Em caso de adoção do sistema distrital, um partido que tenha sua configuração eleitoral mais distribuída como o PT, pode sofrer prejuízos, exatamente porque possui uma votação mais heterogênea, menos concentrada e menos dependente de carismas pessoais ou clientelísticos. A especulação é necessária, haja vista que o padrão conhecido do comportamento político está na negativa desta construção mais partidária e impessoal e, portanto, o contexto de adoção de um modelo eleitoral que priorize o distrito poderá forçar a adoção de uma estratégia que concentre suas demandas eleitorais em algumas regiões, para manter seu potencial político competitivo, tendo que recorrer, mais intensamente, aos “puxadores” de voto, como ocorre freqüentemente nos outros partidos.

Tavares (1995), lança mão do termo *dobradinha* ao se referir à estratégia utilizada pelos partidos para maximizarem os recursos utilizados na competição partidária, apoiando-se mutuamente. Este tipo de estratégia mostra, por parte do eleitor e dos candidatos, um incentivo à escolha de candidatos das mais variadas correntes, ou seja; o voto, tanto para a Assembléia quanto para a Câmara, não obedece a uma racionalidade ideológica e, sim, à lealdade pessoal e paroquial que o candidato tem com o eleitor.

A estratégia da “dobradinha”, consiste na *costura* de apoios mútuos entre candidatos que possuem bases eleitorais diferenciadas, com o intuito de obter presença eleitoral em regiões onde seu desempenho é fraco. É uma estratégia para maximizar a visibilidade de

cada candidato, diminuindo, potencialmente, seus custos materiais de campanha, e, conseqüentemente, aumentando a probabilidade de votação em outros redutos eleitorais onde, sozinho, não conseguiria.

A “dobradinha” é para Tavares (1995), uma incoerência num sistema que pretende fortalecer o voto no partido (legenda), ao mesmo tempo que fragiliza a lealdade, por parte do eleitor, na escolha de um candidato ou partido que lhe represente no parlamento.

Schimitt (1999) chamou a atenção para este fato, afirmando que esta tática é utilizada de forma generalizada por todos os partidos, inclusive os partidos de esquerda. Não são só os partidos pequenos que se beneficiam deste expediente, mas os grandes também, à medida que isto contribui para aumentar o tempo de propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação²⁵.

No caso do PTB, a votação obtida por todo o partido deve-se ao excelente desempenho de um candidato que capitaneou a eleição dos outros candidatos deste partido. Todos os candidatos eleitos juntos do PTB, não somaram mais do que 59.023 votos, enquanto que o candidato líder desta votação fez, sozinho, 320.328 votos. Naquele ano (1990), este candidato foi o deputado estadual mais votado no Estado.

Pode-se afirmar que o apelo personalista do voto foi suficiente para dar musculatura a um partido que, em termos eleitorais, beira à insuficiência. Neste caso, o voto distrital apresenta uma configuração mais apropriada para a estratégia eleitoral deste partido. É apropriado no sentido de que com uma votação concentrada na região Metropolitana e Serra e dependendo, quase que de forma exclusiva, do desempenho de um único candidato, os custos exigidos para o preenchimento das vagas no parlamento seriam drasticamente reduzidos.

No outro extremo, partidos com uma história política mais enraizada, como o PMDB, somando todos os votos conquistados pelos 12 parlamentares eleitos, alcança apenas 248.537 votos. A desproporcionalidade é algo que chama a atenção. Portanto, é de se

²⁵ Para que se tenha uma idéia do alto custo do espaço publicitário de uma única veiculação nacional de 30 segundos no horário nobre da Rede Globo, é preciso desembolsar o equivalente a R\$ 84.797, mais do que o salário pago durante 8 meses a um Deputado Federal. (dados da Folha de São Paulo para o ano de 1996)

pensar se neste caso, o voto distrital realmente não reforçaria o elemento personalista e concentrador do voto. Tem-se, ao mesmo tempo outro fato interessante, qual seja, em alguns municípios os índices de votos brancos/nulos, como em Bagé, na eleição de 1990 (Noll e Trindade, 1995), chegam a ser significativamente maiores que o número de eleitores presentes.

Nas 39 cidades analisadas em 1990, na eleição para deputado estadual, pode-se perceber a hegemonia do PDT, concomitantemente à vitória eleitoral ao governo do Estado. Lembrando que o PDT vinha de uma aliança com o PDS nas prefeituras no interior do Estado em 1988, dando ao partido uma presença de base muito forte (com base na dobradinha vista anteriormente), que o sustentou na vitória ao governo do Estado. Nesta mesma eleição o PDT disputou o segundo turno com o PDS, antigo aliado na eleição das prefeituras no interior do Estado, e o derrotou. O PT aparece, como, competitivo em duas cidades (Caxias do Sul e Santa Maria), apesar de derrotado, obtendo os segundos lugares na votação para Deputado Estadual nestas cidades (Mapa 2), o que mais tarde renderia frutos na consolidação do partido nestas cidades, na eleição para prefeito no anos de 1996 e 2000, respectivamente. Mesmo vitorioso no Estado, na eleição presidencial no segundo turno com 59% dos votos, o partido não obtém votação coerente com os votos alcançados nesta mesma eleição, para os cargos de governador, deputados estaduais e federais.

Em Carazinho, por exemplo, as eleições para prefeito, em 1988, elegeram um candidato do PDT, e em 1992, um candidato do PDS resultante do fruto da “dobradinha”, quatro anos antes, para prefeito, em todo o Estado. Nota-se que as escolhas eleitorais definidas por parte do eleitor parecem não obedecer um padrão ideológico, pois o PDT vitorioso ao governo do Estado, em 1990, perde em 1992 a prefeitura para o seu adversário ao governo de Estado que era do PDS. De alguma maneira, as demandas que orientam a racionalidade do voto em nível regional percorrem um caminho diferente, em relação ao voto nacional.

A adoção do voto distrital pode acarretar, por um lado, a sua homogeneidade no sentido de concentrá-lo ainda mais em torno de 3 a 4 partidos, e por outro, fazer com que o segundo voto siga a tendência do primeiro voto, inclusive conseguindo produzir uma coerência entre o voto Estadual e Federal.

De acordo com Ranulfo (2000) é possível que este descompasso que hoje existe entre o voto dado para a Assembléia e o voto dado para a Câmara dos Deputados, acabe desaparecendo, pois o primeiro voto tenderia a contaminar o segundo voto, gerando uma concentração em poucos partidos e restringindo o acesso a outros, ou seja, o sistema se adaptaria automaticamente pela necessidade de organizar-se coerentemente.

Ranulfo (2000:02) afirma: *“o eleitor brasileiro, acostumado a priorizar as disputas majoritárias e a buscar o candidato proporcional sem prestar atenção ao partido tenderá, na minha opinião, a resolver o novo problema à sua frente – o que fazer com o segundo voto – da maneira mais “econômica possível: vinculando a escolha proporcional à majoritária”*.

A visualização do problema remete a seguinte afirmação: o voto distrital poderá gerar mais perturbações à ordem eleitoral, ocasionando uma confusão imensa na elaboração das estratégias pelo partidos, do que benefícios esperados.

A hipótese elaborada por Anastásia (2000) é de que ocorrerá uma distorção na distribuição das cadeiras na Câmara Federal. Isto porque serão dados dois votos, um na lista (o voto proporcional) e outro no candidato (o voto uninominal). De acordo com a autora, no caso de um partido que conquiste um número maior de distritos do que aqueles eleitos pelas listas no voto proporcional (segundo voto), será inevitável o candidato optar, por uma questão de sobrevivência no jogo político, concentrando suas estratégias na disputa distrital, exatamente pelo fato de que, independentemente do quociente obtido pelo partido – na eleição proporcional - as chances de vitória nos distritos será muito maior do que na lista.

No caso do PT, que tem uma desenvoltura maior nas eleições para deputado federal e por possuir um padrão de voto mais distribuído e nacionalizado que os outros partidos, por recorrer mais ao voto na legenda, seu desempenho pode sofrer alteração com a contaminação do segundo voto pelo primeiro, fazendo com que a cultura política personalista predominante no sistema partidário brasileiro e no subsistema partidário rio-grandense, destrua a estratégia mais programática, forçando o partido a recorrer, assim como os outros, a uma campanha personalista e centrada no primeiro voto, para manter-se com visibilidade e com musculatura eleitoral.

Nota-se por exemplo, que na eleição para deputado federal em 1990, o PTB que teve uma expressiva votação em um único candidato na eleição estadual não consegue eleger sequer um único representante para a Câmara dos Deputados (Mapas 1 e 3).

O deputado federal Paulo Paim do PT, por exemplo, que em 1990 alcançou 71.278 votos, sendo o terceiro deputado federal do RS mais votado, em comparação aos seus candidatos de partido, fez quatro vezes mais votos do que o deputado estadual mais votado do seu partido. O mesmo fenômeno ocorre também com o deputado federal do PMDB mais votado, radialista e articulista conhecido dos meios de comunicação, que atingiu um total de 109.729 votos, 3 vezes mais do que o candidato do seu partido mais votado para o Parlamento gaúcho.

Em relação ao deputado do PTB, que fez sozinho mais de 320 mil votos para a Assembleia Legislativa do RS, o mesmo não se refletiu para a Câmara Federal, ficando o partido sem representação. Deduz-se, portanto, dois fatos: a) de que a disfuncionalidade entre a votação do PTB para a Assembleia Legislativa e para a Câmara Federal demonstra a presença de uma cultura política personalista, centrada em um único candidato e; b) que uma eleição federal teria pouca ou nenhuma influência em relação ao sistema eleitoral sendo este somente afetado no que diz respeito à criação de uma cláusula de barreira nacional, que poderia excluir estes deputados da representação no parlamento, caso o quociente nacional único fosse estipulado em 206.825 votos para a conquista de uma vaga no Congresso Nacional, pois o mesmo deputado que tem boa votação regional, não consegue o mesmo desempenho para a Câmara Federal.

É fato que o sistema eleitoral brasileiro está de certa forma distritalizado, quando se nota que nas campanhas eleitorais inúmeros deputados salientam que desejam ser eleitos para representar esta ou aquela região e, não, a unidade territorial como um todo. Sobre esta distritalização, Fleischer (1981), classifica os deputados em: *facilmente distritáveis*, são aqueles que conseguem mais de 70% de seus votos, em apenas um reduto eleitoral; *os razoavelmente distritáveis* como aqueles que conseguem de 51% a 70% dos votos em um reduto e *os sem condições distritáveis* aqueles com menos de 50% dos votos em um só reduto eleitoral. O caso dos deputados citados anteriormente, do PMDB, PTB e PT, pode indicar que eles estariam melhor adaptados a este modelo de sistema. Entretanto, é preciso realizar uma análise mais aprofundada sobre a votação de cada um deles e a respectiva

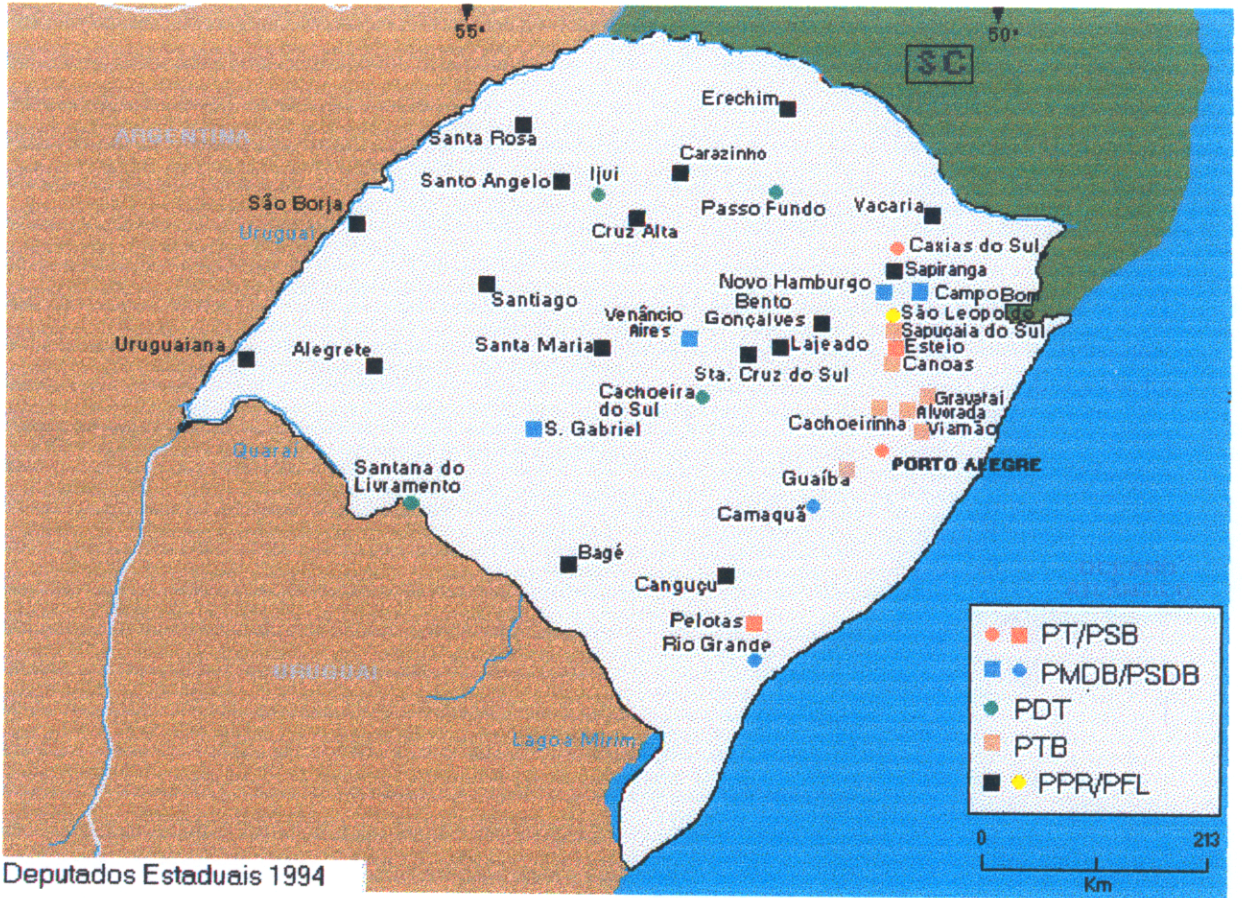
distribuição de votos, para que se possa afirmar, com certeza, de que se trata de fenômeno deste tipo.

Em relação ao quociente nacional, caso fosse implementado, as estratégias eleitorais certamente passariam por uma reestruturação profunda, pois o cálculo utilizado para a composição das alianças teria que ser reelaborado em virtude do quociente impor maiores restrições à competição, sem o recurso das alianças e coligações. Entretanto, esta reorganização tem um custo altíssimo a curto e médio prazo, pois seriam necessários algumas eleições para que o partido se adaptasse às novas regras, e também mostrasse ao eleitor seu “rosto”, fazendo por merecer seu voto para o cargo em questão. Ainda assim, uma das prováveis estratégias, a curto prazo, para se enfrentar este problema seriam as fusões entre partidos pertencentes ao mesmo bloco ideológico, diminuindo os custos e preservando uma imagem mais definida para o eleitor.

Nas eleições de 1994, visualizando os Mapas 5 e 6, vê-se a votação do primeiro voto (Mapa 5). O PPR (antigo PDS) e PT crescem, este último mantendo a base na região Metropolitana junto com o PTB, que se consolida nesta região e o PPR, ampliando sua base no interior, desbancando o PDT. O segundo voto (Mapa 6) mostra a troca de posição do PPR com o PMDB nas Macrorregiões Sul e Norte, mais precisamente, nas fronteiras Oeste e Sul; o PTB cresce um pouco mais ao Norte do Estado em Erechim, e o PT se reveza com o PTB, substituindo o PDT nesta posição na Região Metropolitana.

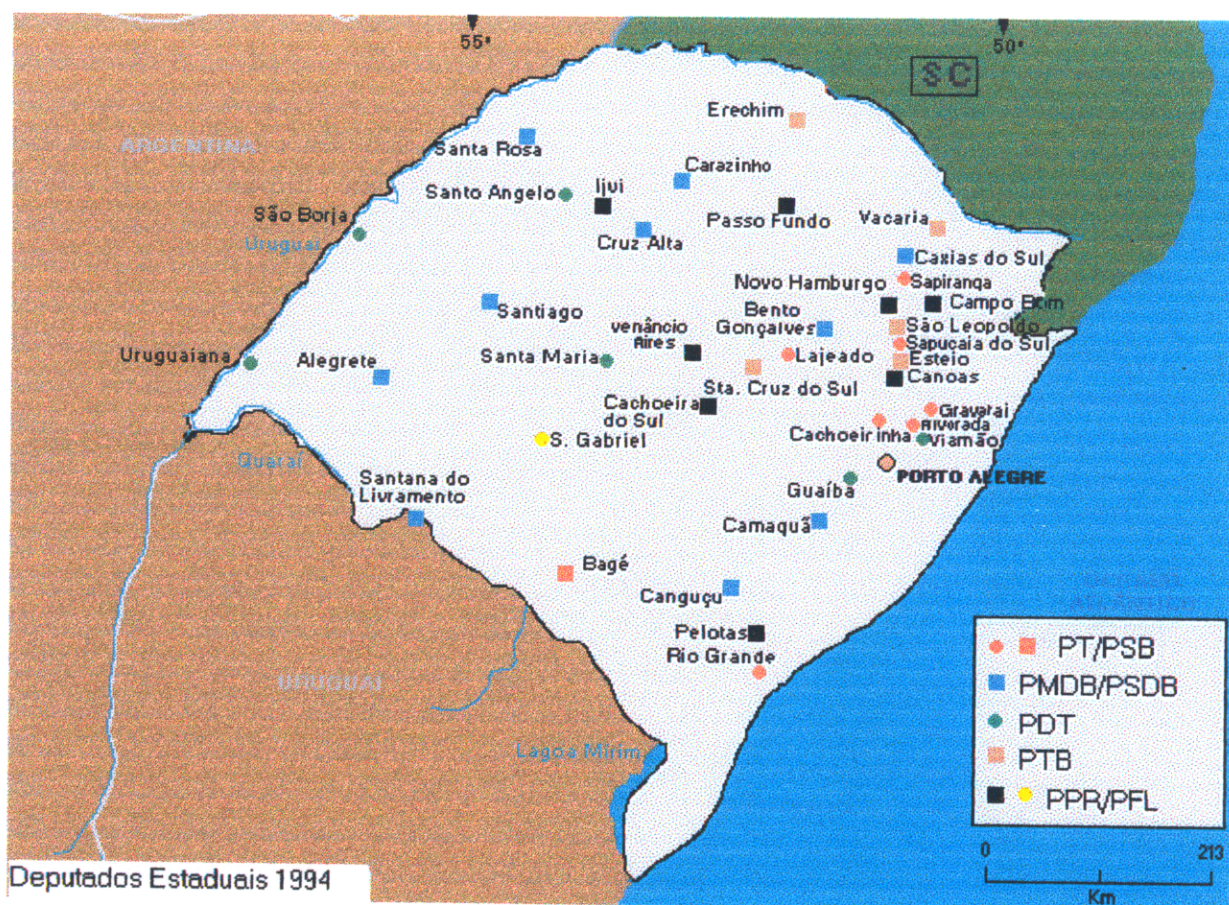
MAPA 5

DISTRIBUIÇÃO DO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO ESTADUAL EM 1994(1ºVOTO)



MAPA 6

DISTRIBUIÇÃO DO SEGUNDO PARTIDO MAIS VOTADO PARA DEPUTADO ESTADUAL EM 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS EM 1994 (2º VOTO)



Existe, neste cenário, a presença forte de quatro partidos que, à exceção do PDT, consolidam-se nas suas bases tradicionais e o PT que cresce no primeiro e segundo voto. Em 1994, o partido vitorioso ao governo do Estado foi o PMDB, que se reveza com o PPR na mudança de posições nos municípios/distritos. Comparando-se os Mapas 5 e 6, vê-se que em cinco municípios pelo menos (Santiago, Alegrete, Santa Rosa, Cruz Alta, Canguçu), o PPR perde espaço para o PMDB no segundo voto, o que pode demonstrar, por parte do eleitor, que não há uma linha programática muito diferente dos dois partidos e, portanto, o voto, de certa maneira, permanece cativo a um tipo de racionalidade mais personalista e conservadora. Não há um corte ideológico claro entre esses dois partidos, assim como ocorreu em 1990 na Região Metropolitana, com o revezamento no primeiro e

segundo voto entre PTB e PDT. Neste caso, apesar de se situarem em espectros ideológicos diferentes, a idéia do Trabalhismo parece ser mais forte do que a dicotomização ideológica entre esquerda e direita.

Os redutos eleitorais já estão bem sedimentados, evidenciando que a distritalização de fato já ocorre e, portanto, a legislação de certa forma só viria a institucionalizar algo que já faz parte do cotidiano da vida política destes distritos. De qualquer maneira, a implementação de medidas que venham a corrigir a distritalização irá esbarrar na resistência dos partidos, que reivindicam para si a manutenção deste procedimento eleitoral. A única forma possível para a correção dessa forma de distritalização está em proporcionar que as forças políticas sejam forçadas, por uma legislação mais rígida, a se organizarem em uma distribuição proporcional, dada pela exigência e transformação desta cultura, para sobreviverem em outro ambiente de competição eleitoral.

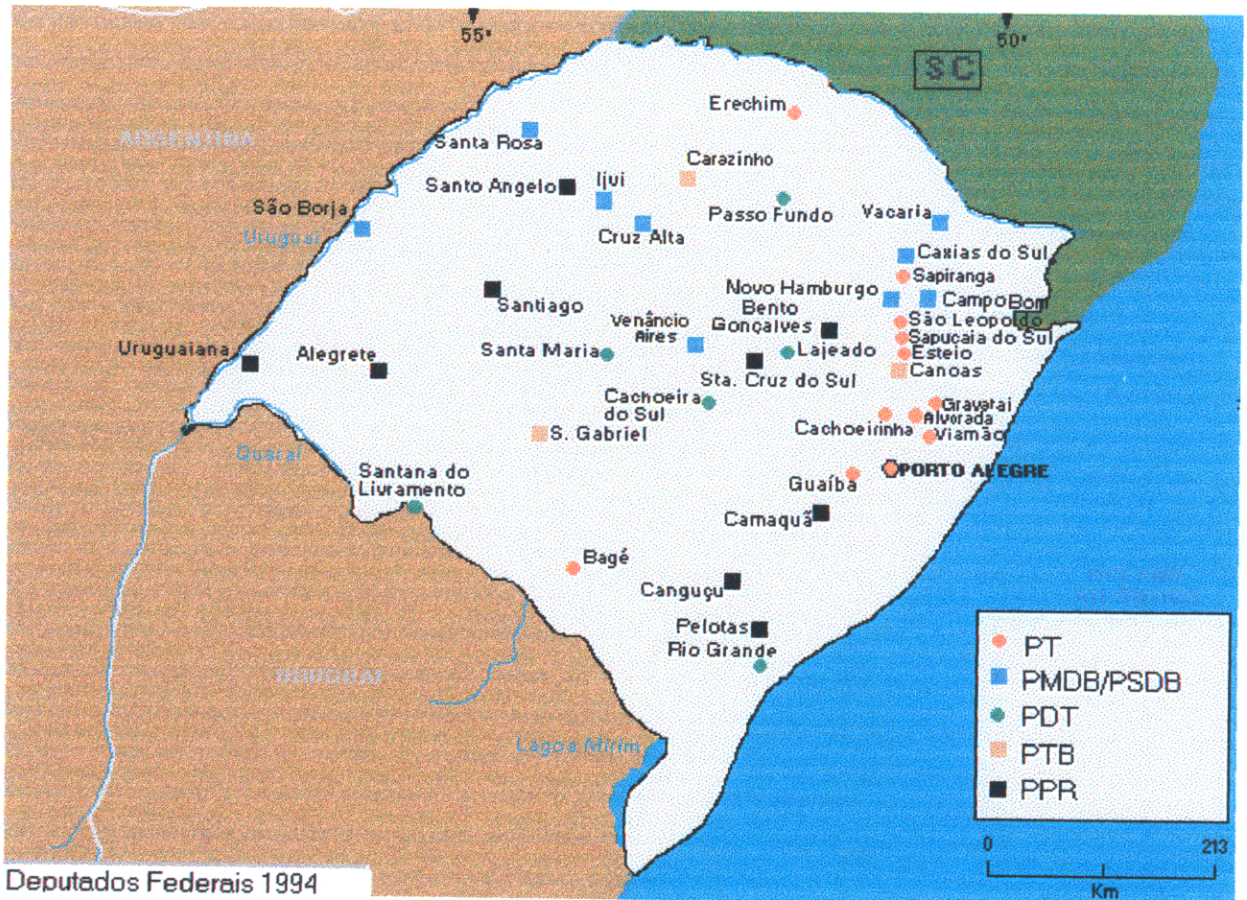
Enquanto a nova legislação da Reforma Política não estabelecer medidas mais rígidas, a implementação de um quociente nacional único será protelada indefinidamente por parte da classe política mais conservadora, que cultiva seu eleitorado exatamente como foi dito anteriormente, em “bases eleitorais” territorialmente bem definidas, nas quais a adoção de uma cláusula nacional única de barreira desestruturaria esta organização, fazendo com que as forças políticas tenham que se organizar em outros patamares, para sobreviverem politicamente. Logo, a instituição do sistema distrital está sendo vista com “muitos bons olhos” pela classe dirigente em geral, pois irá restabelecer o direito ao “usucapião” desses votos, dos partidos tradicionais que a construíram.

Na eleições para deputado federal em 1994, nos Mapas 7 e 8, nota-se uma radical mudança na disposição dos partidos nos municípios/distritos. No Mapa 7, o segundo voto obtido na eleição estadual em 1994, transforma-se em primeiro voto na eleição para a Câmara dos Deputados, neste mesmo ano. De certa maneira, não há um comprometimento ideológico por parte do eleitor, mas as questões nacionais apresentam um outro padrão. Talvez o discurso pela ética na política tenha marcado a racionalidade do eleitor, já que em 1992 e 1993 estouraram os escândalos de corrupção do Congresso Nacional (CN), o que pode ter beneficiado o PT por seu discurso moralizador pela ética na política. Em 1994, na eleição para os cargos de deputado estadual e federal, percebe-se a ascensão do PT e o

declínio do PDT. O PT torna-se competitivo em nove cidades. O PPR ocupa espaço do PDT em várias cidades.

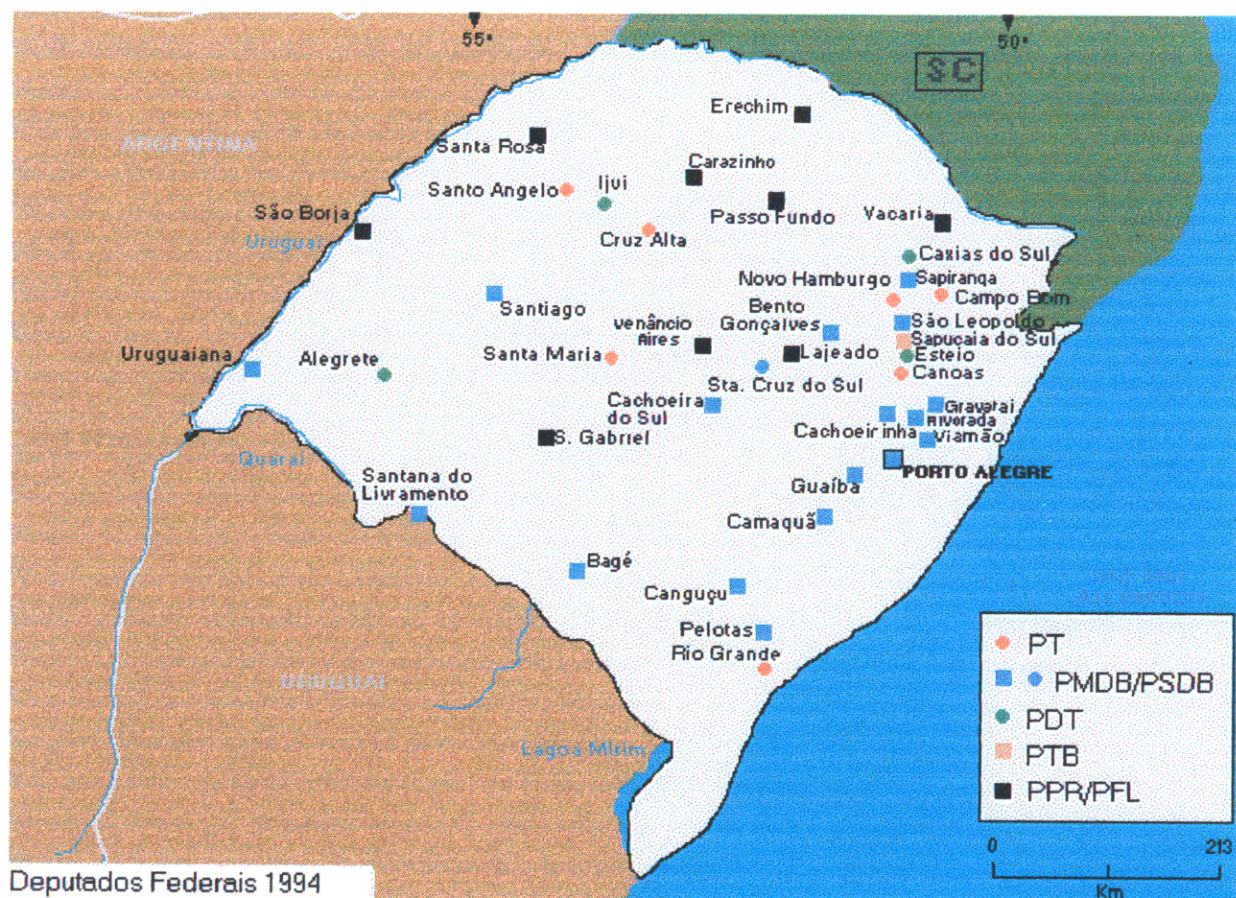
MAPA 7

DISTRIBUIÇÃO DO PARTIDO MAIS VOTADO PARA DEPUTADO FEDERAL EM 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS EM 1994 (1º VOTO)



MAPA 8

DISTRIBUIÇÃO DO SEGUNDO PARTIDO MAIS VOTADOS PARA DEPUTADO FEDERAL EM 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS EM 1994 (2º VOTO)



Em 1994, no segundo voto para deputado estadual, o PMDB (Mapa 8) domina toda a Região Metropolitana, anteriormente ocupada pelo PDT, PTB e PT. Isto pode demonstrar que a dispersão dos votos do PT para o Interior começa a tornar-se mais freqüente, inclusive em cidades antes dominadas pelos partidos tradicionais. Mas, prudentemente, não há como afirmar com certeza como opera o segundo voto, pois tanto os partidos de direita, quanto os de centro e de esquerda, beneficiam-se num primeiro momento, na eleição seguinte, do segundo voto obtidos na eleição anterior.

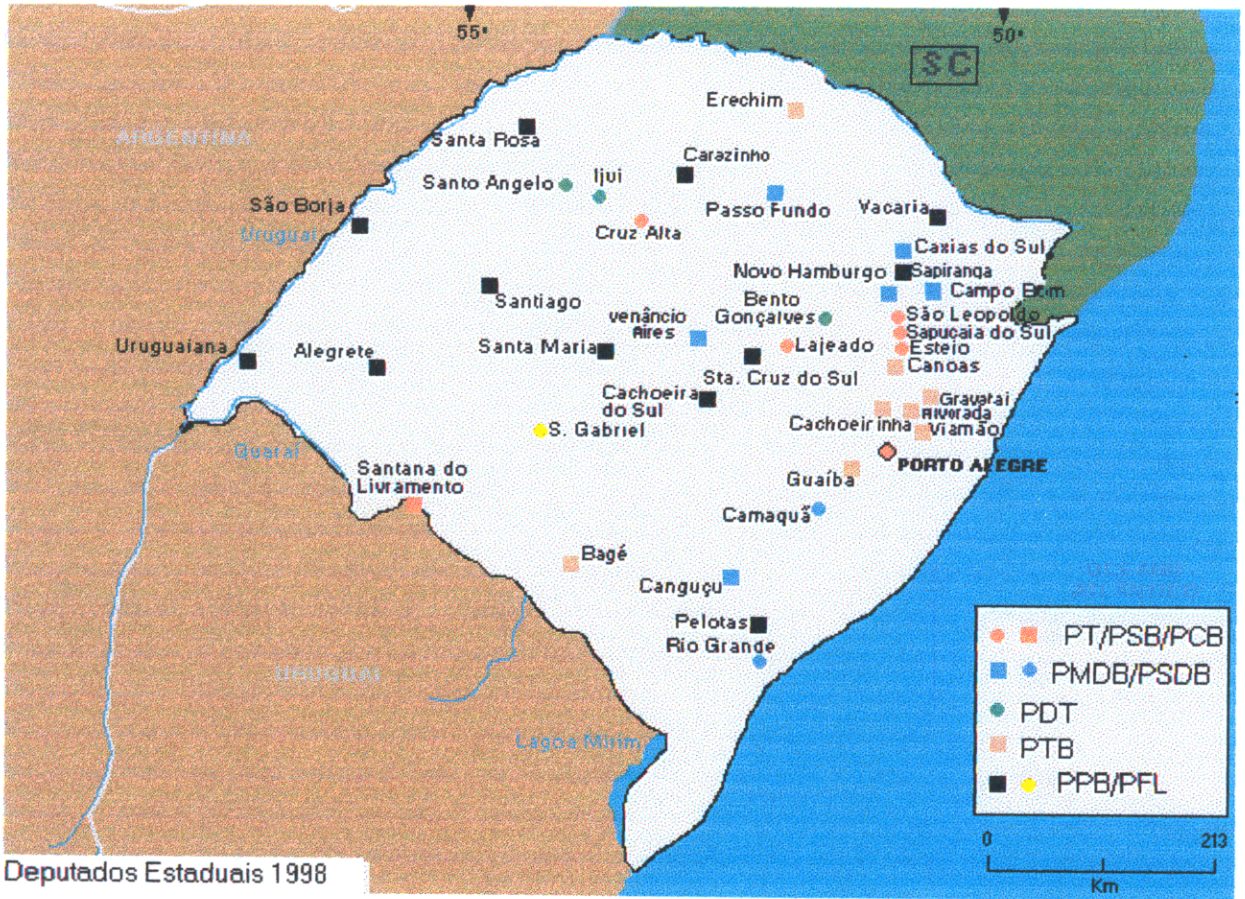
O PT foi o único partido que cresceu proporcionalmente ao seu corpo eleitoral, no período compreendido entre as legislaturas de 1986 e 1998. O PPB/PPR e PMDB

mantiveram-se fortes nesse período, alternando-se em algumas posições. É somente na segunda legislatura, em 1990, que esse partido (PT), consegue representação na Assembléia Legislativa e no Congresso Nacional (CN). Caso o sistema distrital estivesse implantado, não conseguiria esta performance, pois como foi visto anteriormente pela simulação, o partido só alcançaria alguma efetividade na análise do segundo voto, que é quando o PT se apresenta melhor.

Nas eleições estaduais de 1998, analisando a disposição dos partidos nos Mapas 9 e 10. O PT segue a tendência de ascensão junto com a estabilidade do PPB no primeiro voto. No primeiro e segundo voto, entre 1994 (Mapas 7 e 8) e 1998 (Mapas 9, 10, 11 e 12), verifica-se que as cidades de Alvorada, Gravataí, Cachoeirinha e Viamão, passam respectivamente do domínio na votação estadual do PTB em 1994 (Mapa 5), para o PT (Mapas 6 e 7). Em seguida, direcionam-se para o PMDB (Mapa 8) e para o PTB novamente (Mapa 9), retornando para o PT (Mapa 11) e novamente para o PMDB (Mapa 12). Exceção feita para Gravataí que volta para o domínio do PTB.

MAPA 9

**DISTRIBUIÇÃO DO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS
PARA DEPUTADO ESTADUAL EM 1998 (1º VOTO)**



MAPA 10

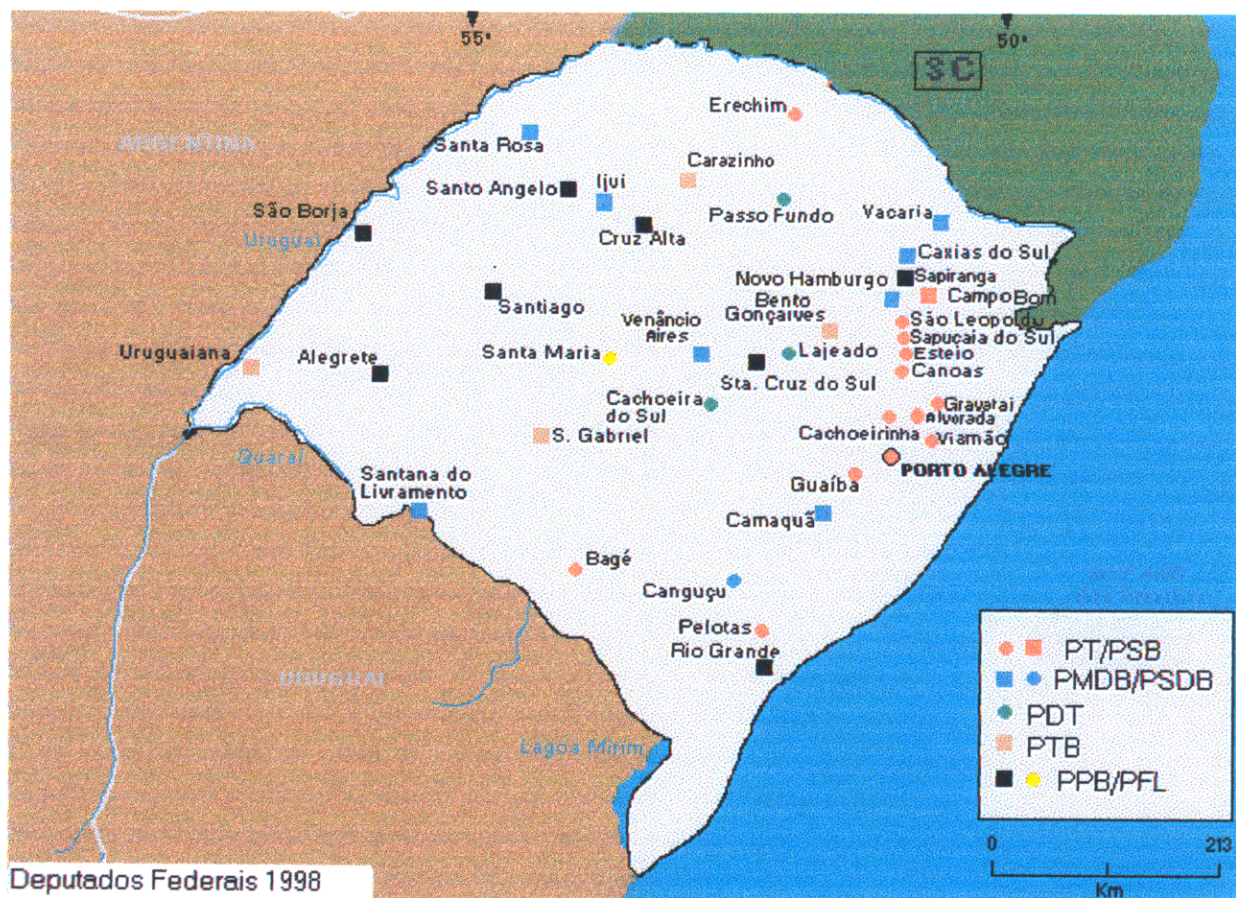
DISTRIBUIÇÃO DO SEGUNDO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39

DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO ESTADUAL EM 1998 (2º VOTO)



MAPA 11

DISTRIBUIÇÃO DO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39 DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO FEDERAL EM 1998 (1º VOTO)



MAPA 12

DISTRIBUIÇÃO DO SEGUNDO PARTIDO MAIS VOTADO NOS 39

DISTRITOS/MUNICÍPIOS PARA DEPUTADO FEDERAL EM 1998 (2º VOTO)



Avaliando-se esta situação, pode-se deduzir que há uma volatilidade imensa nas preferências partidárias por parte do eleitor, mas também há uma peculiaridade: a existência de um ordenamento bem montado no revezamento entre o primeiro e segundo voto, leva a crer que o eleitor consegue, de alguma maneira, visualizar diferenças entre um partido e outro. No caso da Região Metropolitana, todas as cidades trocaram de preferência entre o primeiro e segundo voto. Pode indicar, também, exatamente o contrário, ou seja, que o eleitor não consegue encontrar um padrão mínimo que estabilize a sua opção eleitoral, evidenciando um aspecto de disfunção sistêmica do modelo eleitoral alicerçado no voto personalista. Acredita-se que, fundamentado nessas explicações, é possível

aproveitar algo das duas interpretações que são antagônicas. Na primeira análise, afirma-se que o eleitor consegue diferenciar um partido do outro, por isso o revezamento entre vários partidos, nestas cidades. Mas se o eleitor realmente conseguisse visualizar com precisão as peculiaridades de cada partido, existiria uma certa estabilidade quanto à preferência do voto, não havendo, portanto, esta volatilidade. Por outro lado, a segunda análise sustenta que, exatamente por não haver fronteiras muito evidentes entre as diversas siglas, ocorre este quadro de caos, no qual um partido substitui o outro a cada eleição. Procurando um meio termo nas duas perspectivas, afirma-se que é possível que o eleitor esteja experimentando um ou outro partido nesta imensa troca e que, com o tempo, após algumas eleições, poderá ser visualizado um padrão mais estável na votação nestas cidades.

Assim, entende-se a importância da manutenção do voto obrigatório como internalizador de uma cultura cívica (quicá pedagógica) que sinalize ao eleitor uma práxis política/eleitoral comportamental estável, independentemente, (frisa-se) de haver ou não esta volatilidade. No caso do voto facultativo, dificilmente essa práxis pedagógica seria alcançada, já que a abstenção da maioria da população enfraqueceria os elos da tomada de conscientização política e, por conseguinte, adiaria a formação de um processo eleitoral mais estável, o que demandaria, inclusive, mais tempo.

Em 1998, a configuração partidária apresenta-se completamente diferente daquela ocorrida há 8 anos atrás. Neste mesmo ano, o PT mostra-se competitivo em 21 das 39 cidades escolhidas. Destas, o PT consegue fazer o deputado estadual mais votado em seis cidades e posiciona-se em segundo ou terceiro lugar nas outras 15 cidades. Na Assembléia Legislativa, em 1998, o partido conquista, coligado com o PSB e Pcdob, 13 cadeiras. O PMDB e PPB elegem respectivamente 12 e 11 cadeiras. O PTB mantém-se em 10 cadeiras, o PDT cai para sete vagas e o PSDB conquista duas vagas.

Nota-se que o PTB, apesar de possuir o deputado mais votado com 217.643 votos vem decaindo, eleição a eleição. Em 1990, o mesmo deputado fez 320 mil votos, em 1994, 289 mil e em 1998, 217 mil.

Mesmo com esse declínio e com um quociente eleitoral situado em 91.307 em 1998, o PTB conseguiu eleger 10 cadeiras na Assembléia Legislativa. Na legenda, o partido foi o que menos recebeu votos, totalizando 40.189. Não conseguiu, portanto, alcançar por suas

próprias forças, o quociente eleitoral fixado nesta eleição, tendo que confiar sua performance eleitoral em apenas um candidato. Todos os nove candidatos do partido somados, alcançaram 247.474 votos, um pouco maior que a votação do deputado mais votado deste partido com 217 mil votos. Caso o PTB dependesse exclusivamente de suas forças, elegeria apenas três deputados, de acordo com o quociente eleitoral. Configurando, desta forma, uma dependência muito grande a um único candidato.

O PDT nesta simulação (1998) lidera a votação para deputado em apenas três municípios. Recua eleitoralmente, mostrando uma inversão da preferência partidária quando o PT assume o governo do Estado. Ao mesmo tempo, este último consegue se enraizar em municípios antes não atingidos. Ainda em relação ao segundo voto (Mapa 10), o PDT obtém presença em quatro localidades insuficientes para uma competição eleitoral.

O partido que polariza com o PT neste instante é o PPB, com liderança na votação para deputado estadual em 12 localidades. O PPB consegue manter-se estável ao longo das três eleições.

Para deputado federal, o PT mantém o crescimento e lidera em 13 das 39 cidades. Em outras 10, mantém-se em segundo lugar, ou seja em 23 das 39 cidades. O PT apresenta uma densidade eleitoral relativamente forte. Junto com o PPB e o PMDB, o PT (Mapas 11 e 12) divide a hegemonia eleitoral para a Câmara Federal evidenciando a concentração do espectro político em apenas três partidos, que se alternam na liderança das votações, tanto em primeiro quanto em segundo lugar. Em relação ao segundo voto, o PMDB divide a posição com o PT com 10 votos cada um, seguido do PPB com sete votos.

Voltando à argumentação sobre a influência do primeiro sobre o segundo voto, foi verificado que este fator favorece muito ao PT, que está bem posicionado na competição e, por consequência, consegue uma boa votação para outros municípios com base no seu desempenho geral.

4.1 Magnitude do Distrito, Sistema Eleitoral e Número de Partidos

Em relação ao modelo distrital no sistema político rio-grandense foi desenvolvido uma linha de raciocínio, no que refere aos estudos de Maurice Duverger sobre a influência dos efeitos mecânico e psicológico sobre a racionalidade das estratégias utilizadas pelos políticos e eleitores em relação ao direcionamento das escolhas partidárias. Como foi visto anteriormente, o voto distrital pode oferecer vantagens do ponto de vista estratégico em relação à competição na lista pelo sistema proporcional, isto porque os custos para a vitória no distrito podem ser menores do que aqueles existentes na eleição proporcional, pois o voto no distrito racionaliza os recursos materiais e simbólicos, evitando uma competição mais onerosa e imprevisível. A força do candidato neste sentido é canalizada quase que integralmente para a vitória no distrito.

Verificado a influência do sistema partidário sobre o subsistema partidário, ver-se-á que eles são afetados, de alguma maneira, pelas relações sociais. Desta forma, fica mais fácil o entendimento do voto como resultante de relações sociais. Se isto pode ser considerado como consenso, então, as lealdades tanto partidárias quanto pessoais dependem, e muito, da estrutura em que estão inseridos. Portanto, uma Reforma Política, além de ser um mecanismo que gera uma série de constrangimentos institucionais (pode induzir a um determinado resultado esperado, pode ser mais democrática do que intervencionista, se ela cumprir certos pré-requisitos que levam em conta a cultura política local, regional e nacional. Assim, toda reforma institucional implementada pelas elites governantes possuem um potencial intervencionista sobre a estrutura social pré-estabelecida.

Nas relações sociais baseadas em afinidades pessoais, o voto é simplesmente o produto dos compromissos individuais assumidos, no qual o eleitor está imerso. Isto não pode ser entendido de forma negativa dicotomizada entre bem ou mal mas, sim, pelo entendimento dos processos que delimitaram este tipo de racionalidade.

Tem-se que, no subsistema partidário rio-grandense, a formação política sempre apresentou um padrão de tendência direcionado à polarização entre duas ou três forças

políticas que dominam as preferências partidárias regionais. O PMDB, o PDS e o PDT monopolizaram a competição eleitoral nos últimos 20 anos, na administração estadual. O PDS, como principal sustentáculo partidário do Regime Militar, esteve sempre bem aninhado nas prefeituras do RS. O PMDB, como partido oposicionista, foi o maior beneficiário com a redemocratização, ganhando espaço sobre o hegemônico PDS. Ambos tiveram seu insulamento pelo interior nas Câmaras de Vereadores e prefeituras, fortalecendo a disputa ao governo do Estado. O PDT rompe com esta hegemonia quando, em 1989, num cenário nacional marcado pela polarização esquerda/direita, onde a memória do Regime Militar estava muito presente, alcança a vitória em disputa para o governo do Estado com um candidato oriundo do tempo do Regime Militar, no segundo turno, inclusive com apoio do PT.

Nas análises feitas a partir dos Mapas encontrou-se um sistema partidário distribuído entre dois e quatro grandes partidos, em relação aos sete na situação atual, com efetiva representação na Assembleia Legislativa Estadual.

Ainda no que se refere à questão do voto, independentemente do sistema eleitoral, se ele está ou não diretamente vinculado a um modelo mais personalista de fazer política, é necessário tentar relacioná-lo com a idéia do voto como adesão. Nesta modalidade de voto, o fato de pertencer a qualquer sistema político deve ser entendido como a confirmação de vínculos partidários ou pessoais que estão constituídos nas relações sociais (se se verifica o voto como tal) e que são reafirmados decisivamente no momento da eleição, no momento de se depositar na urna a escolha política individual.

O voto, em suma, é um produto de compromissos pessoais (do eleitor) nos quais o mesmo está imerso. Ou seja, o voto não é algo atomizado, descolado dos costumes, das tradições ou mesmo das informações que são disponibilizadas à sociedade, quer seja em um vilarejo, quer seja em uma metrópole. É claro que se deve fazer as devidas relativizações, pois o voto é influenciado por variáveis como o nível sócio cultural, econômico, de gênero e de escolaridade, entre outros. Além disso, a racionalidade empregada no voto obedece ao que se pode chamar de tempo da política, ou seja, questões que geram um impacto nacional podem reordenar a preferência do voto local, como foi o caso, por exemplo, das eleições presidenciais de 1989 (a primeira eleição direta para Presidente, depois de 21 anos de Ditadura Militar).

Em relação ao voto partidário, existe também o compromisso entre o eleitor e a plataforma do partido, ou seja, da mesma forma que as lealdades pessoais ordenam o voto para tal candidato, a preferência ideológica delimita o voto para a legenda ou partido, e para o indivíduo também.

Outra discussão que se faz importante no estudo dos efeitos dos sistemas eleitorais no sistema político, diz respeito à magnitude do distrito utilizado para a competição eleitoral. Autores como Duverger afirmam que existe uma causalidade relevante entre o sistema eleitoral, seja ele proporcional ou de pluralidade uninominal. A maneira como o distrito for montado, pode gerar inúmeras consequências na reordenação das estratégias eleitorais para a conquista de representação. No sistema brasileiro este mecanismo interfere de forma muito forte nas estratégias eleitorais. Isto porque, no Brasil, não existe e não está prevista no projeto de reforma eleitoral, a adoção de uma cláusula nacional de barreira, ou seja, subentende-se que as unidades da Federação continuarão a funcionar como colégios eleitorais estaduais, que são uma das inconveniências atuais do sistema. No caso do RS, especificamente, que é o objeto deste estudo, a magnitude do distrito terá um papel decisivo na elaboração dos compromissos eleitorais.

O voto, como foi visto anteriormente, é resultado dos vínculos que se estabelecem entre eleitor e candidato/partido e, portanto, de acordo com o cálculo fixado para a alocação das cadeiras pelo sistema majoritário; se o candidato verificar que há uma enorme vantagem em concentrar sua estratégia no primeiro voto para garantir a sua eleição, então o sistema por listas será esvaziado com o tempo, ocasionando o redimensionamento para um sistema distrital puro. Este é o temor de alguns autores como Ranulfo (2000) e Anastásia (2000).

Em recente artigo publicado por Benoit (2001), o autor descreve como na Hungria foram dimensionadas os distritos obedecendo à lógica majoritária e proporcional. Seu estudo procurava demonstrar como operavam os efeitos mecânicos e psicológicos na estruturação do voto, bem como a sua combinação com a magnitude do distrito, e o sistema eleitoral e os seus prováveis desdobramentos, na adoção de um ou de outro modelo eleitoral.

O País adotou um sistema misto e, com base nele, o autor procura demonstrar quais os possíveis reflexos do efeito mecânico e psicológico na determinação do voto. Para o autor,

fica claro que há uma associação entre a magnitude do distrito (M) e a relação entre proporcionalidade/desproporcionalidade. Benoit (2001) retoma a discussão sobre as formulações de Duverger, salientando que quanto maior for a magnitude tanto maior será a proporcionalidade e a probabilidade das candidaturas majoritárias saírem prejudicadas. Resumidamente, concentra sua argumentação, tentando salientar que distritos menores são um convite ao personalismo, ao clientelismo e à formação de candidaturas individualizadas. Portanto, há uma nítida positividade entre baixa (M) magnitude e candidaturas independentes e apartidárias.

A discussão sobre a magnitude do distrito, tendo por base as unidades da Federação como colégio eleitoral para a Câmara dos Deputados, já possui vários questionamentos. Em relação à montagem destes distritos para a eleição estadual, também não se sabe como será feita. Prefere-se assumir uma posição de cautela e acatar a orientação dos que acreditam que a distritalização das eleições no RS levará a uma avalanche conservadora, impedindo a oxigenação do tecido político e a renovação das lideranças políticas, da mesma forma.

Os partidos à esquerda do espectro ideológico como o PT, que estão sedimentados em um padrão de disciplina partidária mais rígido (inclusive pela sua trajetória histórica), geralmente possuem compromissos ideológicos e partidários mais delineados; podem, com o tempo (pela lógica na adoção do voto distrital), serem levados a exercer a mesma prática que seus adversários, situados mais à direita do espectro partidário, pois o padrão clientelista e mais personalista dado pela disputa no distrito, gerará, com o tempo, mais dividendos do que aquele oportunizado para o voto na lista.

É difícil ainda avaliar quais as reais conseqüências da combinação de um sistema distrital com o desenho da magnitude do distrito. Entretanto, alguns teóricos já delinearam um quadro nada alentador para a consolidação de sistema político brasileiro, caso a Reforma Política da maneira com está sendo proposta, entre em vigor.

Assim, o impacto do sistema distrital no RS, de acordo com os dados examinados, fortaleceria a concentração dos votos de candidatos em redutos eleitorais por parte de todos os partidos. Independentemente do partido que domine o governo do Estado, a legislação partidária forçaria a adoção de estratégias eleitorais mais clientelísticas, em detrimento de

demandas mais gerais. Com base neste fato percebe-se que, além da distritalização das demandas por políticas públicas, o quadro partidário ficaria estacionado ou concentrado em duas ou três forças políticas. Levando-se em conta que os partidos naturalmente se reorganizariam em blocos ideológicos, de acordo com suas afinidades programáticas, obteria-se então a formação de um quadro bipartidário e bem fechado a novas agremiações, que não teriam força para concorrer com estes partidos a não ser se incorporando a algum deles.

CONCLUSÕES

Todo sistema eleitoral pode ser interpretado como a institucionalização de procedimentos mínimos consensualmente aceitos por todos os agentes políticos na regulação da competição eleitoral. A Reforma Política que prevê a adoção do sistema distrital-misto (conforme o modelo utilizado na Alemanha) que está atualmente em tramitação no Congresso Nacional (CN), pretende estabelecer um novo ordenamento institucional que regule as regras da competição eleitoral em outros patamares. Com base nisto, este trabalho procurou analisar quais as conseqüências das modificações propostas por este novo ordenamento eleitoral.

Na discussão sobre os sistemas eleitorais, observa-se que o modelo proporcional é aquele que apresenta os melhores resultados, no que se refere à conversão de votos em cadeiras; os sistemas majoritários, de acordo com alguns autores, são aqueles que apresentam os melhores resultados, no que diz respeito à formação de quadros partidários mais coesos e mais estáveis, na construção de um ambiente favorável à governabilidade. Pode-se afirmar que o sistema eleitoral é o elemento institucional sobre o qual é possível operar mais diretamente para que se possa produzir os efeitos estratégicos pretendidos pelos legisladores, e, de acordo com este enfoque, é muito provável que os resultados almejados sejam alcançados à médio e a longo prazo, caso o sistema político permita a estabilização das regras da competição política, fazendo, assim, com que todos os agentes políticos a aceitem como tal.

Sabe-se, nesse sentido, que todo o sistema eleitoral é prioritariamente concebido para a realização de determinada concepção de representação política e, também, com o intuito de

produzir efeitos previsíveis sobre o sistema partidário, na competição política e no funcionamento do governo

Muitas das críticas a respeito de nossa ingovernabilidade e instabilidade políticas são dirigidas, diretamente, ao modelo de sistema proporcional que adotamos. De acordo com estas críticas, são inerentes a este sistema todas as mazelas referentes ao nosso personalismo político, ao clientelismo, a desproporcionalidade da representação parlamentar dos Estados na Câmara Federal, à infidelidade partidária e, principalmente, a nossa “ingovernabilidade crônica”. Entretanto a maioria dessas críticas não possui fundamentação consistente, pois a desproporcionalidade existente entre a representação dos Estados e as vagas no parlamento são problemas que podem ser corrigidos, sem a modificação intencionada de todo o sistema eleitoral.

Todas as críticas têm servido, ainda, para a defesa da adoção do sistema distrital-misto ou como preferem alguns autores, o sistema proporcional personalizado. A representação desproporcional dos Estados na Câmara, não se deve ao modelo proporcional e, sim, a fixação de limites mínimos e máximos de deputados por Estado, o que já é uma incompatibilidade com o sistema proporcional. Esta distorção se reflete inexoravelmente na formação dos blocos partidários no Congresso Nacional, já que os partidos têm pesos diferentes distribuídos na federação brasileira.

Outros referem-se à fragmentação partidária como mais um dos males do modelo proporcional, mas não existe nenhuma relação entre fragmentação partidária e a legislação eleitoral. O que causa este tipo de anomalia é a excessiva permissividade da legislação eleitoral, que permite a criação e a troca constante de partidos, sem nenhuma punição. Esta fragmentação partidária não está necessariamente associada à polarização ideológica e, portanto, não é problema iminente para a governabilidade do País. Além disso, de certa maneira, os partidos seguem um padrão ideológico relativamente coeso, o que não os torna fonte de qualquer instabilidade ou ingovernabilidade.

A legislação eleitoral brasileira é peculiar porque proporciona aos políticos muita autonomia e pouco controle por parte dos partidos sobre seus candidatos, ou seja, a legislação favorece a indisciplina e o individualismo dos políticos.

No capítulo 1 deste trabalho, procurou-se estabelecer qual a vinculação desta Reforma Política dentro das reformas estruturais liberalizantes que o Brasil tem implementado. Pode-se ver que esta Reforma Política obedece uma linha flexibilizadora no que diz respeito à adaptação aos pressupostos da economia de mercado, como afirmam os relatores do projeto e a cartilha da CNI. Entre as medidas que irão dotá-la destas qualidades estão a adoção do voto facultativo o voto distrital, entre outras. Tais medidas vão estabelecer as bases sólidas para a construção de um ambiente institucional estável e favorável ao livre desenvolvimento das forças de mercado.

No Capítulo 2 faz-se um balanço histórico das legislações eleitorais que vigeram no Brasil. Com base nisso, pode-se fazer um estudo comparativo verificando-se, ao longo do processo histórico, os conflitos e casuísmos que marcaram indelevelmente a competição eleitoral no País.

No Capítulo 3, procura-se analisar as principais mudanças que estão sendo propostas pelo projeto de Reforma Política. Pode-se notar que a Reforma Política não toca no principal ponto que gera a desproporção do atual sistema, qual seja, a manutenção de cláusulas de barreira de exclusão Estaduais e não, nacionais. Este mecanismo, por si só, já é capaz de inviabilizar por completo a boa intencionalidade dos legisladores que relatam o projeto.

Contudo, não se pode deixar de salientar alguns pontos positivos: a fidelidade partidária, a cláusula de barreira e o financiamento público de campanha. Outro ponto da Reforma Política extremamente excludente da cidadania política, como o voto facultativo combinado com o modelo distrital, que podem ocasionar um retrocesso democrático sem precedentes na história republicana. A flexibilização de um direito ao voto que jamais, sob este ponto de vista, poderia ser alvo de reforma, tendo em vista que em um País ainda impactado por altos índices de exclusão social, a sua obrigatoriedade é um último recurso institucional existente, capaz de proporcionar um mínimo de nivelamento social para a maioria da população, que está à margem do mercado econômico.

No Capítulo 4, procura-se com base na visualização do Mapas e a votação dos partidos para as eleições estaduais e federais de 1990, 1994 e 1998, ver como cada partido se apresenta em relação à sua performance nos 39 municípios escolhidos. Neste capítulo,

pretende-se testar a hipótese de que os partidos tradicionais possuíam maior adaptabilidade à distritalização do voto, por possuírem uma votação mais concentrada.

É intenção também, saber em que medida os partidos de esquerda se comportam mediante votação relativa ao primeiro e ao segundo voto, que seriam pela simulação, respectivamente, o voto majoritário e o voto proporcional. A primeira impressão que se tem é de que, independentemente do partido que governe o Estado, todos os demais apresentam, de acordo com determinada eleição, uma adaptabilidade ao “modelo distrital”. Esta adaptabilidade foi verificada ao longo das três eleições, pois o partido vitorioso ao governo do Estado consegue uma votação mais dispersa no interior, independentemente do município pertencer ao mesmo partido do Executivo estadual. Isso pelo menos no que se refere à votação estadual e federal. Mesmo assim, em relação aos partidos de esquerda, observa-se uma votação concentrada na região metropolitana e mais esparsa no interior do Estado ao longo as eleições.

Outra conclusão que se pode destacar é de que os partidos tradicionais continuam mantendo suas bases bem delimitadas no Interior e, portanto, o voto distrital “cairia como uma luva”, pois o que se nota é que, com exceção da região metropolitana onde se visualiza uma crescente solidificação de partidos de esquerda, no interior, apesar de haver trocas constantes entre os partidos na preferência do eleitor, observa-se que a votação permanece concentrada em partidos conservadores.

Este trabalho tentou demonstrar que a Reforma Política proposta tem problemas, que se não forem sanados, podem desvirtuar o objetivo principal, de dar uma modelo político confiável para a consolidação partidária dentro de um sistema institucional. Desta maneira, percebe-se que a adoção do sistema distrital está longe de poder gerar as condições políticas pretendidas; ao contrário, podem, inclusive, agravá-las.

O problema da adoção do modelo distrital e do voto facultativo aliado a uma cultura personalista pode, ao invés disso, criar as condições para uma instabilidade maior em nosso sistema. Isto porque este modelo vai de encontro a toda a lógica plausível das diretrizes do aperfeiçoamento da democracia e da participação da sociedade. Enquanto sociedades como a norte-americana e europeia conseguiram, à sua maneira, gerar as condições de desenvolvimento social e econômico, satisfazendo, de modo plausível, as

demandas materiais de suas respectivas sociedades, na América Latina, como um todo não foi o que ocorreu. No caso específico do Brasil, o que se nota é uma refluxo de conquistas sociais sem precedentes na história, desde que se adotaram as receitas neoliberais do Consenso de Washington.

As dificuldades e desafios impostas à consolidação de uma ordem institucional minimamente pactuada e sem grandes oscilações nestas sociedades periféricas, parece de difícil consolidação com estas reformas pretendidas. Estas reformas possuem um conteúdo completamente estranho às necessidades de sociedades, como a brasileira. Dessa maneira não é atacado o problema principal, que é o da universalização de preceitos democráticos que combatam o contexto autoritário das instituições e, portanto, viabilizem as ditas condições políticas para a confecção de um pacto social, em que o objeto seja o aperfeiçoamento das condições de bem estar de toda a sociedade. E isto tudo é um complicador, quando se fala em mudança de um sistema eleitoral num País onde os preceitos fundamentais de uma sociedade democrática ainda são embrionários.

LISTA DE ABREVIATURAS

ARENA- Aliança Renovadora Nacional
CN- Congresso Nacional
CNI- Confederação Nacional da Indústria
COREDES- Conselhos Regionais de Desenvolvimento
DVS- Destaques de Votação em Separado
FEE- Fundação de Economia e Estatística do RS
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MPs- Medidas Provisórias
OPE- Orçamento Participativo do Estado
PEC- Proposta de Emenda Constitucional
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PcdoB- Partido Comunista do Brasil
PDS- Partido democrático Social
PDT- Partido democrático Trabalhista
PFL- Partido da Frente Liberal
PLS- Projeto de lei do Senado
PL- Projeto de Lei
PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPR- Partido Progressista Reformador
PPD- Pequenos Partidos de Direita
PPE- Pequenos Partidos de Esquerda
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PRN- Partido da Reconstrução Nacional
PRONA- Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSB- partido Socialista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira
PT- Partido dos Trabalhadores
PTB- Partido Trabalhista Brasileiro
TRE/RS- Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
TSE- Tribunal Superior Eleitoral
UDN- União Democrática Nacional

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Revista Dados, v.31,n.1, pp.5-33, 1988.
- ALMOND, Gabriel e VERBA, Sidney. The civic culture: political attitudes and democracy in five Nations. Boston, Little Brown and Company. 1963.
- ANASTASIA, Fátima. Qual Reforma Política? Conjuntura Política. UFMG. 2001.
- ARALDI, Ivete Ana. *O Jogo das regras: empresários, reforma eleitoral e distritalização nas eleições proporcionais em Santa Catarina*. Florianópolis, 1997. Dissertação de Mestrado
- BANFIELD, Edward. The moral basis of a backward society. New York: Free Press.1958.
- BAQUERO, Marcello. *Participação Política na América Latina: Problemas de Conceituação*. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1981, pp.7-34.
- _____. (Org.) [et al.]. A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos. Porto Alegre/Canoas. Editora da Universidade/UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1997.
- _____. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.
- BENOIT, Kenneth. *District magnitude, electoral formula, and the number of parties*. European Journal of Political Research, n.39. Netherlands, pp.203-224, 2001.
- BRAGA, Hilda Soares. Sistemas Eleitorais do Brasil (1821-1988), Brasília, Senado Federal.1990
- CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (Orgs). Continuidade e mudança no Brasil da Nova República. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais.1989.
- CARRION, Eduardo. *Representação Proporcional e Voto distrital*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (56), 1983. pp. 135-146
- CARVALHO, N.R. *Representação política, sistemas eleitorais e partidários: doutrina e prática*. In LIMA JR,B. (Org.), Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática. RJ, Rio Fundo. Ed.: IUPERJ, 1991, pp.39-64.

- CAVALCANTI, T. (Org.). O Voto Distrital no Brasil, RJ, Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- CINTRA, A.O. *Reforma Eleitoral, representação e política*. In TRINDADE, H.(Org), Reforma Eleitoral e Representação política (Brasil anos 90), Porto alegre, Ed. Universidade/UFRGS, 1992, pp.96-103.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. *A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil*. Revista Dados Vol.41 n.1. Rio de Janeiro. 1998.
- CNI. *Competitividade e Crescimento: A Agenda da Indústria*. 1998.
- DAHL, Robert. Poliarchy: participation and opposition. New Haven Yale University Press. 1971.
- DINIZ, Eli. Voto, Máquina Política: Patronagem e Clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Paz e Terra. 1982
- _____. Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-95. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997. 228p.
- _____. Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República. Eli Diniz, Renato Boschi, Renato Lessa. São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1989, pp.47.
- _____. Globalização, Elites Empresariais e Democracia no Brasil dos Anos 90. Trabalho apresentado no I Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, Universidade Cândido Mendes, Ipanema, Rio de Janeiro, 17 a 20 de Dezembro de 1998.
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil :dilemas e perspectivas. Autores, Carlos Roberto Pio da Costa Filho [et al.].Brasília, DF: Editora UnB: c1997. ENAP, 425p.
- DUVERGER, Maurice. Os partidos Políticos. Rio de Janeiro, Editora Guanabara, 3º edição.1987.
- ELSTER, John. Making sense of Marx. Cambridge: Cambridge University Press. 1985
- FARRELL, David M. Comparing Electoral Systems. London, Prentice Hall. 1997.
- FIGUEIREDO, Marcus. *Democracia, Comportamento Eleitoral e Racionalidade do Voto*. São Paulo, USP. 1988. (Tese de Doutorado)

- _____. A Decisão do Voto: democracia e racionalidade. São Paulo, Sumaré. 1991
- FIORI, José Luís. Em Busca do Dissenso Perdido. Revista o PT e os desafios da nova ordem. Porto Alegre. 1997.
- FLEISCHER, David. *Voto Distrital e os Partidos Políticos*. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 26(3), pp.67-81.
- _____. *Condições de sobrevivência da bancada Federal mineira em eleições distritais*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, n.53, Belo Horizonte, Julho/1981, pp.153-181.
- _____. *Radiografia do Quadro Partidário brasileiro*. SP, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. 1993.
- _____. *Sistema Partidário Brasileiro. 1945-1997*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre "Consolidación de la Democracia em América Latina: El papel y el significado de los Partidos políticos," Konrad Adenauer Stiftung, Guarujá, São Paulo. 1996
- _____. *Voto Distrital e os Partidos Políticos*. Revista de Ciência Política, Rio de Janeiro, 26(3). 1983. pp.67-81.
- _____. *Reforma do Sistema eleitoral brasileiro: análise das alternativas frente às experiências e casuismos recentes*, In TRINDADE, H. (Org.), Reforma Eleitoral e representação Política (Brasil anos 90), Porto Alegre, Ed. Universidade/UFRGS, 1992, p.186-197.
- HELD, David. A Democracia, o Estado-Nação e o Sistema Global. LUA NOVA, Março, 1991.
- HUNTINGTON, Samuel. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. tradução de Pinheiro de Lemos, revisão técnica de Renato Raul Boschi. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, São Paulo, Ed., da Universidade de São Paulo, 1975, 496p.
- KINZO, Maria D'alva Gil. Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil. São Paulo, Símbolo. 1980
- LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um Pensamento Político Autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, B. (ed.). O Brasil Republicano, III, v.1, História Geral da Civilização Brasileira, v.9, Rio de Janeiro: DIFEL, 1977, pp.343-374.

- _____. Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. Partidos Políticos e Consolidação Democrática: o caso brasileiro. São Paulo. Brasiliense.1986.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Instituições Democráticas: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed.1997.
- _____. (Org.). O Sistema Partidário Brasileiro: diversidade e tendências, 1982-94. Rio de Janeiro. Ed. Fundação Getúlio Vargas. 1997.
- _____. Reformas de Sistema eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. Revista Dados Vol.42 n.1.Rio de Janeiro. 1999.
- LIMONGI, F. e FIGUEIREDO, A. C. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994, In Dados, RJ, Vol.38, n.3, 1995, pp.497-525.
- MACHADO, Sérgio. Senador pelo PSDB/Relator da Reforma Político-partidária, 1999.
- MAINWARING, Scott, & MENEGUELLO, Rachel & POWER, Timothy In: partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases. Tradução de Valéria Carvalho Power. São Paulo. Paz e Terra. 2000.
- _____. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Novos Estudos CEBRAP, n.29. 1991.pp34-58.
- NICOLAU, Jairo César Marconi. Sistemas Eleitorais Comparados: Exame da Proporcionalidade da Representação Política e seus determinantes. Rio de Janeiro, IUPERJ. 1991. Dissertação de Mestrado
- _____. De como pensando que se vai à Alemanha chega-se a Bolívia? Conjuntura Política. UFMG. 2001.
- _____. Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas. 1996.
- _____. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. Revista Dados. Vol.40 n.3. Rio de Janeiro. 1997.pp.1-17.
- _____. Regimes Eleitorais e Sistemas Partidários. Cadernos de Conjuntura. IUPERJ. 1991. pp.19-24.
- NOHLEN, Dieter. A Reforma Eleitoral, como Política Pública; Experiências de Reforma Eleitoral: Lições para a América Latina. In: TRINDADE, Hégio (Org.), Reforma Eleitoral e Representação política. Brasil anos 90. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992, pp.18-49.

- NOLL, Maria Izabel e TRINDADE, Héglio (Orgs.). Estatísticas comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994). Porto Alegre. Editora da Universidade/UFRGS/Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1995.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Quem tem medo da governabilidade?* Novos Estudos CEBRAP, nº 41, 1995, pp.61-77.
- PETRAS, James F. Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa. Tradução de Ana Ruediger naumann [et al.]. Blumenau. Ed.FURB.1999.
- RANULFO, Carlos. *E como fica o segundo voto?*. Conjuntura Política. UFMG. 2001.
- REIS, Fábio Wanderley. *Governabilidade, Instituições e Partidos*. Novos Estudos CEBRAP, n.41, 1995, pp.40-59.
- REIS, Bruno. *Eleições, democracia e valores no Brasil*. Conjuntura Política. UFMG. 2001.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Eleições, Fragmentação e Governabilidade*. Novos Estudos CEBRAP, n.41, 1995, pp.78-90.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Reforma Eleitoral, Cidadania e Cultura Cívica*. In: TRINDADE, Héglio (Org.), Reforma Eleitoral e Representação política. Brasil anos 90. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992.pp.89-95.
- _____. Wanderley Guilherme dos. *Reforma Eleitoral, participação política numa perspectiva comparada*. In: TRINDADE, Héglio (Org.), Reforma Eleitoral e Representação política. Brasil anos 90. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992.pp.288-290.
- _____. Wanderley Guilherme dos. Razões da Desordem. Rio de Janeiro Ed. Rocco, 1993.
- SARTORI, Giovanni e MORLINO Leonardo (eds.). La Comparación em Las Ciencias Sociales. Alianza Editorial. Madrid. 1994.
- SCHWARTZMAN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro. Ed.Campus.1982.
- SCHMITT, Rogério. Coligações Eleitorais e Sistema Partidário no Brasil. Rio de Janeiro. IUPERJ. Tese de Doutorado 1999.
- STOKES, Susan C. *Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru*. Comparative Politics, v.29, n.2, January 1997.

SOUSA, Maria do Carmo Campello de. Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964). São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

TAAGEPERA, Rein & SHUGART, Matthew. Seats and Votes. New Haven, Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. *A Representação Proporcional no Brasil, os Seus Críticos e a Crítica Aos Seus Críticos*. In: TRINDADE, Hélió (Org.), Reforma Eleitoral e Representação política. Brasil anos 90. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992. pp.205-228.

_____. Raúl Enrique Rojo (Orgs). Instituições Políticas dos Países do Mercosul Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

_____. Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro. Relume/Dumará. 1994.

_____. Rio Grande do Sul: O sistema partidário eleitoral e parlamentar. In: LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). Instituições Democráticas: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 1997. pp.165-209

_____. Reforma Política e Retrocesso Democrático: Agenda para Reformas Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro. Porto Alegre. Editora Mercado Aberto. 1998.

_____. Representação Majoritária e Representação Proporcional: A Controvérsia Teórica e o Impacto das Fórmulas Eleitorais Sobre o Processo Político. Dados, Rio de Janeiro, 26(2), 1983, pp.155-179.

_____. O Problema do Cociente Partidário na Teoria e na Prática do Mandato Representativo. Revista Dados. Vol.42 n.1. Rio de Janeiro. 1999. pp.1-27

TELES, Ney Moura. Direito Eleitoral: comentários à lei n 9504, de 30-9-1997: Jurisprudência e Resoluções do TSE. São Paulo, Atlas. 1998.

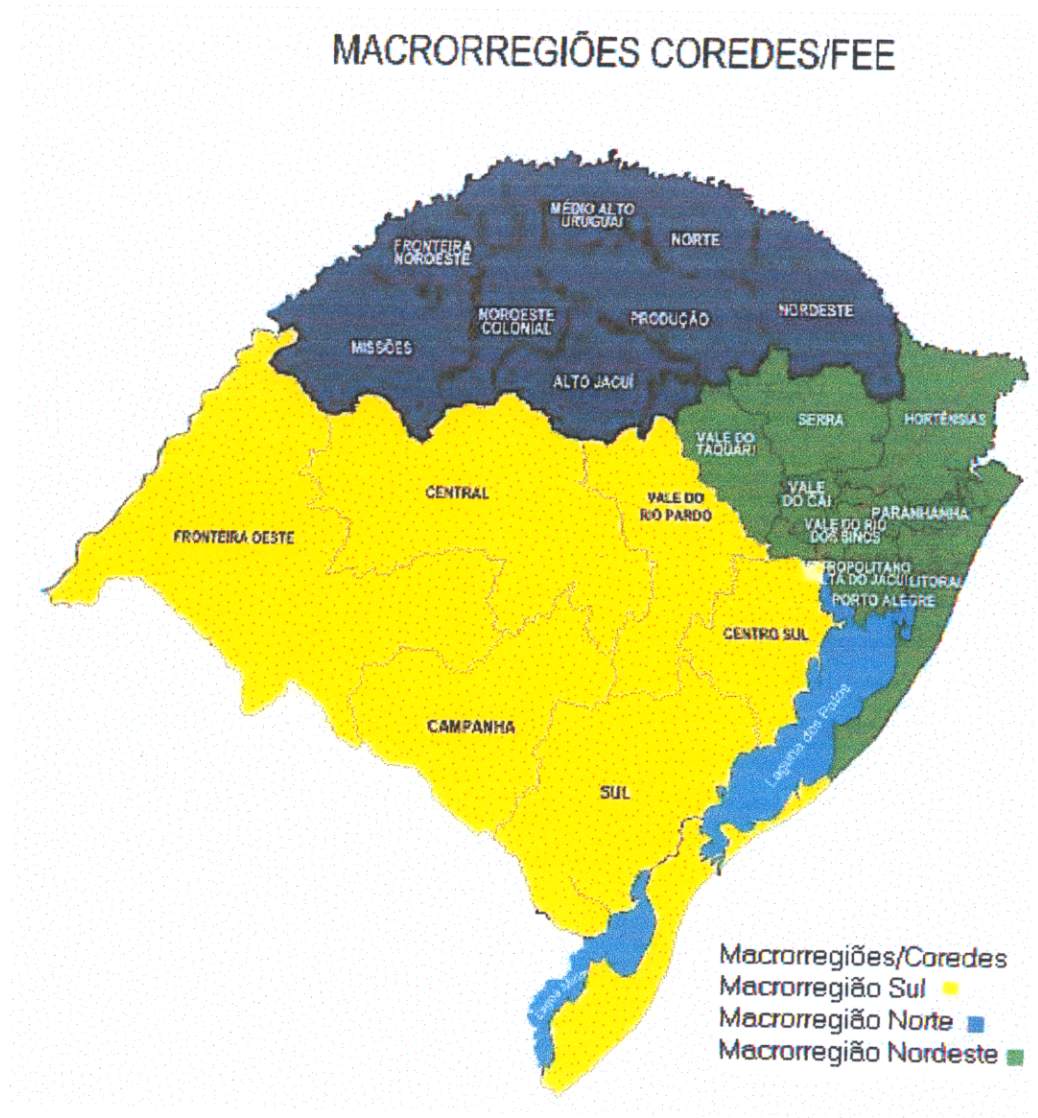
TRINDADE, Hélió (Org.), Reforma Eleitoral e Representação Política. Brasil anos 90. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992.

PERIÓDICOS:

Folha de São Paulo, 1996, vários números.

ANEXO 1

MAPA 1 A



ANEXO 2

Número de Eleitores por Município

Município	1990	1994	1998
Alegrete	44.218	46.176	57.790
Alvorada	65.865	74.067	93.079
Bagé	65.415	65.415	79.349
Bento Gonçalves	47.565	47.113	56.791
Cachoeira do Sul	51.411	51.411	62.597
Cachoeirinha	50.052	55.661	69.923
Campo Bom	30.441	30.547	36.474
Camaquã	35.608	40.724	40.921
Canguçu	31.133	32.066	39.137
Canoas	153.547	157.585	192.625
Carazinho	33.828	32.035	39.764
Caxias do sul	168.170	182.257	217.884
Cruz alta	38.551	40.695	50.340
Erechim	38.850	42.539	57.393
Esteio	39.895	42.632	52.582
Gravataí	82.763	92.842	117.070
Guaíba	42.452	43.970	53.639
Ijuí	42.698	43.790	54.595
Lajeado	37.880	36.198	43.557
Novo Hamburgo	111.026	111.569	138.602
Passo fundo	81.431	82.863	104.327
Pelotas	168.572	177.791	217.392
Porto alegre	777.247	790.373	954.705
Rio grande	96.582	99.781	121.158
Santa Cruz do Sul	67.382	57.354	71.112
Santa Maria	124.861	130.250	159.241
Santa Rosa	31.460	33.812	43.034
Santana do Livramento	46.525	50.208	62.569
Santiago	31.056	31.778	37.701
Santo Ângelo	42.343	42.552	55.232
São Borja	35.106	35.564	46.420
São Gabriel	34.904	36.254	44.767
São Leopoldo	85.390	94.790	115.865
Sapiranga	31.371	34.717	40.513
Sapucaia do sul	60.266	65.810	81.457
Uruguaiana	58.715	63.352	78.460
Vacaria	33.595	33.657	37.727
Venâncio Aires	35.314	35.210	42.181
Viamão	82.021	90.398	115.007
TOTAL	3.135.509	3.216.742	3.625.185
TOTAL RS	5.224.485	5.549.426	6.846.077

Fonte: Tabela construída pelo autor a partir dos dados obtidos no TSE/TRE e do Estatísticas eleitorais comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994), de Noll e Trindade, 1995.

ANEXO 3

Votação por partido/Deputado Estadual 1990		Coligação/P		Alegret Coligação/ Alvorada Coligação/ Bagé		Coligação Bento		Coligação/ Cachoeira		Coligação/ Cachoei			
Brancos e nulos	Total eleitores	artido	Partido	Partido	Partido	o/Partido	Gongalves Partido	do Sul	Partido	rinha	rinha		
Vencedor 1	44218	PDS/Unprg1	PTB	15412	PDT/fpg1	8504	PMDB	10084	PDT/fpg1	13727	PMDB	15266	
Vencedor 2	7561	PDT/fpg1	7473	PDT/fpg1	8431	PMDB	7392	PDT/fpg1	8419	PDS/Unprg	1	6324	21723
Total de Eleitores da Simulação	15034		23843		15896		18503		20051				
Votação por partido/Deputado Estadual 1994		Coligação/P		Alegret Coligação/ Alvorada Coligação/ Bagé		Coligação Bento		Coligação/ Cachoeira		Coligação/ Cachoei			
Brancos e nulos	Total do eleitorado	artido	Partido	Partido	Partido	o/Partido	Gongalves Partido	do Sul	Partido	rinha	rinha		
Vencedor 1	46176	PPR	23753	PTB	23277	PPR	11264	PPR	8801	PDT	10591	PTB	14166
Vencedor 2	4068	PMDB	4068	PT	6748	PSB	8072	PMDB	6813	PPR	9305	PT	7386
Total de Eleitores da Simulação	27821		27821		30025		19336		15614		19896		21552
Votação por partido/Deputado Estadual 1998		Coligação/P		Alegret Coligação/ Alvorada Coligação/ Bagé		Coligação Bento		Coligação/ Cachoeira		Coligação/ Cachoei			
brancos e nulos	total do eleitorado	artido	Partido	Partido	Partido	o/Partido	Gongalves Partido	do Sul	Partido	rinha	rinha		
Vencedor 1	57790	PPB	26237	PTB	28640	PTB	19028	PDT	15873	PPB	26378	PTB	20585
Vencedor 2	8143	PTB	8143	PMDB	19277	PT	18060	PTB	12244	PT	15036	PT	16747
Total de Eleitores da Simulação	34380		34380		47917		37088		28117		41414		37332

Fonte: TRE, 1998
Estatísticas eleitorais comparativas do Rio Grande do Sul (1945-1994), Noll e Trindade, 1995.

Coligação Campo Bom	Coligação/ Partido	Camaquã	Coligação/ Partido	Canguçu	Coligação/ Partido	Canoas	Coligação/ Partido	Carazinho	Coligação/ Partido	Caxias do Sul	Coligação/ Partido	Cruz Alta	Coligação/ Partido	Erechim	Coligação/ Partido	Esteio		
	13972	11679	10274	59269	12483	75004	12992	13287	14921	30441	35608	31133	153547	33828	16817	38551	38850	39895
PTB	4597 PMDB	9187 PDS/Unpr ⁹¹	11955 PMDB	36698 PDT/fg ¹	8457 PMDB	24216 PDS/Unpr ¹	9831 PMDB	9402 PTB	7740									
PMDB	4597 PDS/Unpr ⁹¹	6837 PMDB	5479 PTB	27331 PRN/Unpr ⁴	4973 PT/fg ¹	13117 PMDB	5166 PDS/Unpr ¹	5012 PDT/fg ¹	4388									
	9194	16024	17434	64029 ⁴	13430	37333	14997	14414	12128									
Coligação Campo Bom	Coligação/ Partido	Camaquã	Coligação/ Partido	Canguçu	Coligação/ Partido	Canoas	Coligação/ Partido	Carazinho	Coligação/ Partido	Caxias do Sul	Coligação/ Partido	Cruz Alta	Coligação/ Partido	Erechim	Coligação/ Partido	Esteio		
	7860	10503	10829	49671	7925	64373	11850	9610	11702	30547	40724	32066	157585	32035	18225	40695	42539	42632
PMDB	16001 PSDB	11631 PPR	9171 PTB	38466 PPR	8874 PT	27703 PPR	11745 PPR	9125 PSB	10995	PPR	8609 PMDB	7468 PPR	55989	6096 PMDB	5787 PTB	5787 PTB	6976 PTB	7009
PPR	2340 PMDB	8609 PMDB	7468 PPR	17523 PMDB	6096 PMDB	24003 PMDB	5787 PTB	6976 PTB	7009	18341	20240	16639	55989	14970	51706	17532	16101	18004
Coligação Campo Bom	Coligação/ Partido	Camaquã	Coligação/ Partido	Canguçu	Coligação/ Partido	Canoas	Coligação/ Partido	Carazinho	Coligação/ Partido	Caxias do Sul	Coligação/ Partido	Cruz Alta	Coligação/ Partido	Erechim	Coligação/ Partido	Esteio		
	6719	7198	9487	17567	5555	21353	3871	4540	4364	36474	40921	39137	192625	39764	21788	50340	57393	52582
PMDB	14557 PSDB	12203 PMDB	12782 PTB	53145 PPB	14474 PMDB	54624 PT	14322 PTB	13516 PT	13671	PPB	7366 PPB	10602 PT	45825 PDT	10657 PT	38064 PPB	9474 PMDB	11857 PMDB	11090
PPB	5712 PDT	7366 PPB	10602 PT	45825 PDT	10657 PT	38064 PPB	9474 PMDB	11857 PMDB	11090	20289	20289	23384	98970	25131	92688	23796	25373	24761

Coligação Gravatai	Coligação Gualba	Coligação Ijuí	Coligação/ Lajeado	Coligação Novo	Coligação Passo	Coligação Pelotas	Coligação Porto Alegre
/Partido	/Partido	/Partido	/Partido	Hamburgo /Partido	Fundo	/Partido	/Partido
35009	17618	15585	13069	43855	25489	68609	213743
82763	42452	42698	37880	111026	81431	168572	777247
PTB	12911 PTB	12693 PDT/fpg1	11272 PDS/umprg1	30310 PDT/fpg1	14332 PMDB	28320 PDT/fpg1	160890
PDT/fpg1	10842 PDT/fpg1	4585 PDS/umprg	6832 PDT/fpg1	13101 PCB/fp3	9365 PDT/fpg1	13654 PTB	119696
23753	17278	18104	17917	43411	23697	41974	280586
Coligação Gravatai	Coligação Gualba	Coligação Ijuí	Coligação/ Lajeado	Coligação Novo	Coligação Passo	Coligação Pelotas	Coligação Porto Alegre
/Partido	/Partido	/Partido	/Partido	Hamburgo /Partido	Fundo	/Partido	/Partido
30805	14611	11000	9140	36996	19672	56751	186054
92842	43970	43790	36198	111569	82863	177791	790373
PTB	15978 PTB	9946 PDT	12412 PMDB	25025 PDT	10863 PSB	25424 PT	154044
PT	14985 PDT	4626 PPR	6563 PPR	16389 PPR	10640 PPR	22224 PTB	144480
30963	14572	23725	18975	41414	21503	47648	298524
Coligação Gravatai	Coligação Gualba	Coligação Ijuí	Coligação/ Lajeado	Coligação Novo	Coligação Passo	Coligação Pelotas	Coligação Porto Alegre
/Partido	/Partido	Partido	/Partido	Hamburgo /Partido	Fundo	/Partido	/Partido
11403	4591	3014	7453	11601	5769	13826	64443
117070	53639	54595	43557	138602	104327	217392	954705
PTB	52998 PTB	14746 PT	13141 PMDB	33528 PMDB	28367 PPB	55848 PT	311043
PT	26692 PT	11159 PPB	12475 PT	26695 PDT	19925 PT	41239 PTB	204880
78690	29925	25905	25616	60223	48293	97087	515923

Coligação/ Partido	São Leopoldo	Coligação/ Partido	Sapiranga Partido	Coligação/ Partido	Sapucaia do Sul	Coligação/ Partido	Uruguaiana	Coligação/ Partido	Vacaria	Coligação/ Partido	Venâncio Alres	Coligação/ Partido	Viamão
PMDB	32704	13929	23564	23075	11489	13243	30922	85390	31371	60266	58715	33595	82021
PTB	18444	6306	11209	9864	9042	12094	20095	9820	4235	9763	5879	5686	13944
	PDT/fpg1	PDT/fpg2	PDT/fpg1	PDS/UNPRG1	PMDB	PFL/UNPR							
	28264	10541	20972	18906	17973	14444	34039						
Coligação/ Partido	São Leopoldo	Coligação/ Partido	Sapiranga Partido	Coligação/ Partido	Sapucaia do Sul	Coligação/ Partido	Uruguaiana	Coligação/ Partido	Vacaria	Coligação/ Partido	Venâncio Alres	Coligação/ Partido	Viamão
PFL	28598	9547	22310	18220	8468	11887	28078	94790	34717	65810	33657	35210	90398
PTB	34750	9256	16137	17010	14880	13281	23784	16484	6041	13879	5200	4989	13957
	PT	PTB	PT	PPR	PDT	PTB	PDT						
	51234	15297	30016	27964	20080	18270	37741						
Coligação/ Partido	São Leopoldo	Coligação/ Partido	Sapiranga Partido	Coligação/ Partido	Sapucaia do Sul	Coligação/ Partido	Uruguaiana	Coligação/ Partido	Vacaria	Coligação/ Partido	Venâncio Alres	Coligação/ Partido	Viamão
PT	8922	6227	5873	5045	6968	7259	9626	115865	40513	81457	3727	42181	115007
PMDB	37923	15318	38497	38822	16789	16012	34709	27414	6539	13180	6734	9305	31546
	PT	PTB	PPB	PMDB	PTB	PT							
	65337	21857	51677	54844	23523	25317	66255						

Votação por partido/Deputado	Coligação/ Partido	Alegrete	Coligação/ Partido	Alvorada	Coligação/ Partido	Bagé	Coligação Bento Gonçalves /Partido
Federal 1990	PMDB	12027 PDT/fg1	8760 PDS/UNPRG1	21260 PMDB	8752		
Vencedor 1	PDS/UNPRG	8755 PMDB	7640 PDT/fg1	10205 PTB	5850		
Vencedor 2	1						
Branços e nulos		16714	35304	20606	23830		
Total eleitores		44218	65865	65415	47565		
Total de Eleitores da Simulação		20782	16400	31465	14602		
Votação por partido/Deputado	Coligação/ Partido	Alegrete	Coligação/ Partido	Alvorada	Coligação/ Partido	Bagé	Coligação Bento Gonçalves /Partido
Federal 1994	PPR	8690 PT	10184 PT	19703 PPR	8725		
Vencedor 1	PDT	7416 PMDB	9614 PMDB	7784 PMDB	8052		
Vencedor 2		16235	31064	20717	15241		
Branços e nulos		46176	74067	65415	47113		
total do eleitorado		16106	19798	27487	16777		
Total de Eleitores da Simulação							
Votação por partido/Deputado	Coligação/ Partido	Alegrete	Coligação/ Partido	Alvorada	Coligação/ Partido	Bagé	Coligação Bento Gonçalves /Partido
Federal 1998	PPB	19643 PT	24871 PT	31041 PTB	23812		
Vencedor 1	PTB	11177 PMDB	22739 PPB	22535 PMDB	8734		
Vencedor 2		5045	9364	0792	7655		
brancos e nulos		57790	93079	79349	56791		
total do eleitorado		30820	47610	53576	32546		
Total de Eleitores da Simulação							

Coligação/ Partido	Cachoeira do Sul	Coligação/ Partido	Cachoeirinha	Coligação/ Partido	Campo Bom	Coligação/ Partido	Camapuã	Coligação/ Partido	Canguçu
PDT/fpg1 PMDB	12598 PMDB 7300 PDT/fpg2	10161 PMDB 5406 PDS/UNPRG1	4292 PDT/fpg1 2801 PDS/UNPRG1	7869 PDS/unprg1 5377 PFL/UNPRG3	3393 13200 31133 3393	17021 35608 13246	7067 5942 12919 32066 13009	20840 3980 7921 39137 24820	
	21387 51411 19896	24676 50052 15567	17625 30441 7093						
Coligação/ Partido	Cachoeira do Sul	Coligação/ Partido	Cachoeirinha	Coligação/ Partido	Campo Bom	Coligação/ Partido	Camapuã	Coligação/ Partido	Canguçu
PDT PMDB	6740 PT 6740 PMDB	8499 PMDB 8138 PT	7783 PPR 2835 PMDB	8145 PPR 5718 PMDB	7067 5942 12919 32066 13009	15398 40724 13863			
	19927 51411 13480	22292 55661 16637	12888 30547 10618						
Coligação/ Partido	Cachoeira do Sul	Coligação/ Partido	Cachoeirinha	Coligação/ Partido	Campo Bom	Coligação/ Partido	Camapuã	Coligação/ Partido	Canguçu
PDT PPB	19055 PT 13114 PMDB	22047 PSB 11558 PPB	8892 PMDB 6029 PDT	9048 PSDB 5925 PMDB	20840 3980 7921 39137 24820	12708 40921 14973			
	5703 62597 32169	6097 69923 33605	7718 36474 14921						

Coligação/ Partido	Canoas	Coligação/ Partido	Carazinho	Coligação/ Partido	Caxias do Sul	Coligação/ Partido	Cruz Alta	Coligação/ Partido	Erechim
PD/TPG1 PT/PP2	20882 PDS/UNPRG1 18886 PRN/UNPRG4 69557 153547 39768		8897 PMDB 4567 PDT/TPG1 12280 33828 13464		63905 PMDB 11772 PDS/UNPRG1 66091 168170 75677		8211 PFL/UNPRG3 5436 PMDB 16346 38551 13647		8586 6294 14491 38650 14880
Coligação/ Partido	Canoas	Coligação/ Partido	Carazinho	Coligação/ Partido	Caxias do Sul	Coligação/ Partido	Cruz Alta	Coligação/ Partido	Erechim
PTB PT	53295 PTB 26994 PPR 49497 157585 80289		10807 PMDB 4664 PDT 9098 32035 15271		59361 PMDB 25224 PT 75655 182257 84585		7170 PT 6059 PPR 12847 40695 13229		10686 8014 12358 42539 18700
Coligação/ Partido	Canoas	Coligação/ Partido	Carazinho	Coligação/ Partido	Caxias do Sul	Coligação/ Partido	Cruz Alta	Coligação/ Partido	Erechim
PT PTB	72543 PTB 30627 PPB 18319 192625 103170		19226 PMDB 4354 PT 7285 39764 23580		109465 PPB 48000 PT 18411 217884 157465		18168 PT 7843 PTB 3776 50340 26011		22291 10319 5074 57393 32610

Coligação/ Partido	Esteio	Coligação/ Partido	Gravatá	Coligação/ Partido	Guaíba	Coligação/ Partido	Ijuí	Coligação/ Partido	Lajeado	Coligação Novo Hamburgo /Partido
PDT/fpg1	5486	PDT/fpg1	10594	PDT/fpg1	4882	PDT/fpg1	8582	PMDB	8409	PMDB
PT/fp1	5308	PMDB	10263	PMDB	4627	PFL/UNPR	5636	PDS/UNP	4356	PDT/fpg1
	18591		43616		23009	G3	18189	RG1	18561	55069
	39895		82763		42452		42698		37880	111026
	10772		20857		9509		14218		12765	35529
Coligação/ Partido	Esteio	Coligação/ Partido	Gravatá	Coligação/ Partido	Guaíba	Coligação/ Partido	Ijuí	Coligação/ Partido	Lajeado	Coligação Novo Hamburgo /Partido
PT	8970	PT	13165	PT	6864	PMDB	19425	PDT	14172	PMDB
PDT	4323	PMDB	11085	PMDB	4256	PDT	6437	PPR	3156	PT
	16315		40526		17320		7720		11135	42229
	42632		92842		43970		43790		36198	111569
	13293		24250		11120		25862		17328	40232
Coligação/ Partido	Esteio	Coligação/ Partido	Gravatá	Coligação/ Partido	Guaíba	Coligação/ Partido	Ijuí	Coligação/ Partido	Lajeado	Coligação Novo Hamburgo /Partido
PT	16979	PT	32826	PT	16591	PMDB	18868	PDT	14300	PMDB
PSDB	9570	PTB	28249	PMDB	10261	PDT	15871	PPB	4526	PT
	4575		13077		4849		2795		10105	9910
	52582		117070		53639		54595		43567	138602
	26549		61075		26852		34739		18826	63730

Coligação/ Partido	Passo Fundo	Coligação/ Partido	Pelotas Coligação/ Partido	Porto Alegre	Coligação/ Partido	Rio Grande Coligação/ Partido	Santa Cruz do Sul
PDS/UNPRG1 PDT/fpg1	25162 PMDB 13436 PDS/UNPRG1 27198 81431 38598	38940 PDT/fpg1 20903 PMDB 69115 168572 59843	148454 PDT/fpg1 147677 PT/fp1 258046 777247 296131	25691 PDS/UNPRG1 7533 PMDB 42882 96582 33224	16172 9838 29244 67382 26010		
Coligação/ Partido	Passo Fundo	Coligação/ Partido	Pelotas Coligação/ Partido	Porto Alegre	Coligação/ Partido	Rio Grande Coligação/ Partido	Santa Cruz do Sul
PDT PPR	34744 PPR 10226 PMDB 17426 82863 44969	26318 PT 25709 PMDB 213563 177791 55027	197514 PDT 197514 PT 235215 790373 395028	25943 PPR 17262 PSDB 57634 99781 43205	14717 9957 14465 57354 24674		
Coligação/ Partido	Passo Fundo	Coligação/ Partido	Pelotas Coligação/ Partido	Porto Alegre	Coligação/ Partido	Rio Grande Coligação/ Partido	Santa Cruz do Sul
PDT PDSB	36535 PT 26030 PPB 5886 104327 62565	69718 PT 50826 PMDB 15065 217392 120544	370616 PPB 133086 PDT 69121 954705 503702	28993 PPB 28993 PT 12225 121158 57986	21902 16662 5995 71112 38564		

Coligação/ Partido	Passo Fundo	Coligação/ Partido	Pelotas Coligação/ Partido	Porto Alegre	Coligação/ Partido	Rio Grande Coligação/ Partido	Santa Cruz do Sul
PDS/UNPRG1 PDT/fpg1	26182 PMDB 13436 PDS/UNPRG1 27198 81431 38598	38940 PDT/fpg1 20903 PMDB 69115 168572 59843	148454 PDT/fpg1 147677 PT/fp1 258046 777247 296131	25691 PDS/UNPRG1 7533 PMDB 42882 96582 33224	16172 9838 29244 67382 26010		
Coligação/ Partido	Passo Fundo	Coligação/ Partido	Pelotas Coligação/ Partido	Porto Alegre	Coligação/ Partido	Rio Grande Coligação/ Partido	Santa Cruz do Sul
PDT PPR	34744 PPR 10225 PMDB 17426 82863 44969	29318 PT 25709 PMDB 213563 177791 55027	197514 PDT 197514 PT 235215 790373 395028	25943 PPR 17262 PSDB 57634 99781 43205	14717 9957 14465 57354 24674		
Coligação/ Partido	Passo Fundo	Coligação/ Partido	Pelotas Coligação/ Partido	Porto Alegre	Coligação/ Partido	Rio Grande Coligação/ Partido	Santa Cruz do Sul
PDT PDSB	36535 PT 26030 PPB 5686 104327 62565	69718 PT 50826 PMDB 15065 217392 120544	370616 PPB 133086 PDT 69121 954705 503702	28993 PPB 28993 PT 12225 121158 57986	21902 16662 5995 71112 38564		

Coligação/ Partido	Santa Maria Coligação/ Partido	Santa Rosa Coligação/ Partido	S. Livra mento	Coligação/ Partido	Santiago Coligação/ Partido	Santo Ângelo	Coligação/ Partido	São Bo
P MDB	20227 P MDB	9155 P MDB	7863	PDS/UNPRG	5745 PDS/UNPRG1	10205	P MDB	74
PDS/UNPGR1	17605 PDS/UNPRG ¹	7047 PDT/fg1	5676	PMDB	4348 PDT/fg1	6436	PDT/fg1	66
	50694	9973	20471		14503	17996		134
	124861	31460	46525		31056	42343		351
	37832	16202	13539		10093	16641		142
Coligação/ Partido	Santa Maria Coligação/ Partido	Santa Rosa Coligação/ Partido	S. Livra mento	Coligação/ Partido	Santiago Coligação/ Partido	Santo Ângelo	Coligação/ Partido	São Bo
PDT PT	32419 P MDB 21374 PPR	6485 PDT 5248 P MDB	7652 5468	PPR P MDB	6788 PPR 3499 PT	12476 4311	P MDB PPR	151 36
	63549	10823	15986		10963	12395		77
	130250	33812	50208		31778	42552		355
	53793	11733	13120		10287	16787		190
Coligação/ Partido	Santa Maria Coligação/ Partido	Santa Rosa Coligação/ Partido	S. Livra mento	Coligação/ Partido	Santiago Coligação/ Partido	Santo Ângelo	Coligação/ Partido	São Bo
PFL PT	62789 P MDB 53394 PT	16090 P MDB 12536 PT	16837 11982	PPB P MDB	11906 PPB 4166 PT	18326 9400	PPB PT	290 71
	12150	2341	4467		10503	3524		18
	159241	43034	62569		37701	55232		464
	116183	28626	28819		16072	27726		361

Coligação/ Partido	São Gabriel Coligação/ Partido	São Leopoldo	Coligação/ Partido	Sapiranga Coligação/ Partido	Sapucaia do Sul Coligação/ Partido	Uruguaiana
PL/UNPRG2 PDT/fp91	15183 PT/fp1 3874 PMDB	11015 PMDB 9564 PDS/UNPRG	1	3263 PDT/fp91 3231 PT/fp1	10968 PFL/UNPRG3 7955 PMDB	10216 7985
	9215 34904 19057	40646 85390 20579		17536 31371 6494	29771 60266 18923	24954 58715 18201
Coligação/ Partido	São Gabriel Coligação/ Partido	São Leopoldo	Coligação/ Partido	Sapiranga Coligação/ Partido	Sapucaia do Sul Coligação/ Partido	Uruguaiana
PTB PPR	14567 PT 5047 PMDB 8567 36254 19614	20655 PT 14503 PMDB 34797 94790 35158		4846 PT 4454 PTB 13463 34717 9300	13063 PPR 6956 PMDB 27291 65810 20019	18530 4884 24112 63352 23414
Coligação/ Partido	São Gabriel Coligação/ Partido	São Leopoldo	Coligação/ Partido	Sapiranga Coligação/ Partido	Sapucaia do Sul Coligação/ Partido	Uruguaiana
PTB PMDB	20432 PT 7243 PMDB 2467 44767 27675	39290 PPB 35188 PFL 7960 115865 74478		9111 PT 6320 PTB 9699 40513 15431	32159 PTB 13506 PPB 6826 81457 45665	41599 13746 5469 78460 55345

Coligação/ Partido PL/UNPRG2 PDT/fp91	São Gabriel Coligação/ Partido 15183 PT/fp1 3874 PMDB	São Leopoldo Coligação/ Partido 11015 PMDB 9564 PDS/UNPRG 1	Sapiranga Coligação/ Partido 3263 PDT/fp91 3231 PT/fp1	Sapucaia do Sul Coligação/ Partido 10968 PFL/UNPRG3 7955 PMDB	Uruguaiana 10216 7985
	9215 34904 19057	40646 85390 20579	17536 31371 6494	29771 60266 18923	24954 58715 18201
Coligação/ Partido PTB PPR	São Gabriel Coligação/ Partido 14567 PT 5047 PMDB 8567 36254 19614	São Leopoldo Coligação/ Partido 20655 PT 14503 PMDB 34797 94790 35158	Sapiranga Coligação/ Partido 4846 PT 4454 PTB 13463 34717 9300	Sapucaia do Sul Coligação/ Partido 13063 PPR 6956 PMDB 27291 65810 20019	Uruguaiana 18530 4884 24112 63352 23414
Coligação/ Partido PTB PMDB	São Gabriel Coligação/ Partido 20432 PT 7243 PMDB 2467 44767 27675	São Leopoldo Coligação/ Partido 39290 PPB 35188 PFL 7960 115865 74478	Sapiranga Coligação/ Partido 9111 PT 6320 PTB 9699 40513 15431	Sapucaia do Sul Coligação/ Partido 32159 PTB 13506 PPB 6826 81457 45665	Uruguaiana 41599 13746 5469 78460 55345

Coligação/ Partido	Vacaria	Coligação/ Partido	Venâncio Aires	Coligação/ Partido	Viamão
PDS/UNPRG1	7660 PMDB	PTB	6215 PDT/fpg1	PMDB	14108
	5711 PTB		4838 PMDB		12221
	15722		16209		39898
	33595		35314		82021
	13371		11053		26329
Coligação/ Partido	Vacaria	Coligação/ Partido	Venâncio Aires	Coligação/ Partido	Viamão
PMDB	6694 PMDB	PMDB	12998 PT	PT	13135
PPR	4820 PPR	PPR	3176 PMDB	PMDB	10748
	13759		12521		39197
	33657		35210		90398
	11514		16172		23883
Coligação/ Partido	Vacaria	Coligação/ Partido	Venâncio Aires	Coligação/ Partido	Viamão
PMDB	10447 PMDB	PMDB	8331 PT	PT	36710
PT	4158 PSDB	PSDB	6909 PMDB	PMDB	21794
	13287		11532		10385
	37727		42181		115007
	14605		15240		58504