

DOCUMENTÁRIO

Princípios e Problemas de Govêrno

CHARLES G. HAINES

e

BERTA M. HAINES

(Trad. de Espírito Santo Mesquita)

CAPÍTULO XI — (I PARTE)

ELEIÇÕES E PROCESSOS ELEITORAIS

AS eleições representam a culminação dos esforços dos partidos políticos para colocar os respectivos candidatos nos altos postos de govêrno. O seu principal objetivo é dar ao eleitor uma oportunidade para manifestar sua preferência política, muito embora não seja raro solicitar-se a êsse eleitor um voto a favor ou contra uma emenda à constituição ou um ato qualquer dos poderes públicos.

Da mesma forma que o conselho secreto, a convenção e as eleições primárias (que podiam, a princípio, existir sem restrições legais), foram realizadas as primeiras eleições como e onde os chefes políticos queriam. Por êsse motivo, elas passaram a ser fontes de tôda a forma concebível de corrupção política, continuando mesmo a sê-lo até que foram regulamentadas. O objetivo primário da lei reguladora da eleição e do voto foi o de proteger o eleitor contra a fraude ou intimidação quando tivesse de escolher qual o candidato que a seu ver devia ocupar o cargo público eletivo e o de garantir a lisura e honestidade do pleito, lisura esta que deveria refletir-se em seu resultado final. Alcançou-se de maneira considerável êsse objetivo com a promulgação das leis eleitorais e reguladoras do processo de eleição. Os eleitores são agora obrigados a se registrarem no distrito em que votam e devem usar um tipo de cédula que garanta o sigilo. Delegados dos partidos em luta são encarregados de fiscalizar o pleito, exigindo que a apuração seja absolutamente honesta. Com exceção do previsto na constituição federal relativamente à eleição do Presidente da República, a eleição dos membros do Congresso e a data da mesma, a regulamentação dos pleitos e do método eleitoral, fica à discrição dos Estados.

MODALIDADES DE VOTAÇÃO

O sistema de voto australiano — A primeira medida de importância destinada a aperfeiçoar o método de votar nos Estados foi tomada com a adoção do sistema australiano. Êsse sistema foi empregado em primeiro lugar na Austrália e na

Inglaterra, tendo sido posteriormente introduzido em Louisville, Kentucky, e um pouco mais tarde em Massachusetts. Depois de sua adoção nos Estados Unidos, foi rapidamente aceito pelos Estados como um possível remédio para os numerosos males que afetavam os processos eleitorais, e de 1890 em diante processou-se com rapidez a sua adoção generalizada, iniciando-se aí a regulamentação dos partidos por lei.

Os aspectos essenciais da votação na Austrália são: 1) tôdas as cédulas são impressas sob a supervisão das autoridades públicas e à custa dos cofres públicos e são fornecidas por essas autoridades aos vários centros eleitorais; 2) os nomes de todos os candidatos escolhidos por qualquer partido devidamente registrado são impressos numa única fôlha com timbre oficial; 3) o eleitor só pode obter a sua cédula com as autoridades eleitorais regulares no local da votação, no dia da eleição, e depois de ter cumprido as exigências preliminares relativas ao seu registro; 4) os nomes dos candidatos em que se deseja votar são riscados em sigilo, dentro do gabinete secreto, de acôrdo com os dispositivos de muitas leis estaduais, segundo as quais o eleitor que afirmar não poder marcar por si mesmo as respectivas cédulas deve receber a necessária assistência.

O sistema australiano cedo passou por sensíveis modificações que afetaram materialmente os resultados gerais previstos pelos reformadores. As razões dessas mudanças foram assim definidas por Allen:

O fato de a maioria dos eleitores americanos estar acostumada a votar com cédulas de um só partido, explica porque o sistema australiano teve de ser alterado neste país. Os reformadores do sistema eleitoral propuseram um método pelo qual um republicano de quatro costados deve votar, no dia da eleição, primeiro num candidato republicano ao cargo de governador, depois no candidato republicano ao de vice-governador, em seguida no candidato do mesmo partido até à Secretaria de Estado, e assim por diante até que esgote a sua cédula votando no partido. Os políticos das comunidades acostumadas à "cédula de bôlso", podiam muito plausivelmente dizer: "Não! Gostamos do plano de voto secreto. Apreciamos o projeto de purificar as eleições e de garantir uma operação

honestas. Mas não gostamos da idéia de espalhar os nomes dos candidatos do partido por uma fôlha de papel. Tomamos as nossas medidas de defesa e oficializaremos a cédula, mas seguiremos a fórmula de nossa velha, familiar e pequena cédula partidária, pondo simplesmente de lado a tal fôlha de papel em branco.” (1)

Para facilitar então a adoção da cédula de votação direta e reforçar a organização partidária, o sistema australiano foi seriamente modificado, particularmente na parte referente à cédula do partido em que os nomes dos candidatos estão dispostos em coluna, com a legenda ou rubrica do partido no alto, o que permitiu fôsse usada uma cédula única de votação, simples e não muito complicada. O partido passou a defender a cédula simples, tendo em vista os eleitores menos instruídos e o refôrço do contrôle partidário. Isto acarretou o que se descreve como sistema em que “cada partido coloca de lado os que votam com a cédula simples e concentram seus esforços sôbre os que votam com cédulas avulsas e completas, os quais constituem o elemento independente do eleito-rado.

As duas principais formas de cédulas em uso nos Estados Unidos são a cédula em que os nomes dos candidatos são dispostos sob o título do cargo a que aspiram, geralmente em ordem alfabética, e a cédula em que os nomes dos candidatos são dispostos em coluna, por partido, e não pelo cargo a que se candidatam.

O sistema de cédula australiano, devido ao grande número de pessoas que devem ser eleitas e à grande freqüência das eleições nos Estados Unidos, impôs a adoção de cédulas por legenda com todos os males que elas acarretam. A maioria dos homens escolhidos pelos partidos como candidatos aos postos públicos é completamente desconhecida para o eleitorado, maioria essa incluída na chapa pelos mentores da agremiação política e que é geralmente eleita pelo indivíduo cujo nome encabeça a chapa. Há abundância de elementos que confirmam os males das chapas por legenda ou com muitos nomes e do sistema de eleger candidatos por meio dêsse plano. Têm-se envidado, porém, sérios esforços para reduzir o número de autoridades públicas eletivas, eliminando-se alguns dos notáveis vícios dêsse sistema.

Certas conseqüências do emprêgo dêsse tipo de cédula provocaram o seu descrédito como meio hábil de impor o contrôle popular sôbre o govêrno. Há provas convincentes de que a média do eleitorado não conhece a maioria dos candidatos em que vota, tornando-se pois de praxe o voto às cegas na seleção de todos os candidatos, com exceção de um pequeno número dos mais proeminentes incluídos nas chapas. Mais importante ainda é o fato de que a escolha de muitos candidatos para

preenchimento de muitos cargos, constitui tarefa que o eleitor em geral não pode executar conscientemente, resultando daí ser ela realizada pelos políticos que transformaram o partido político nos Estados Unidos “num instrumento de preenchimento de cargos e de distribuição de empregos.”

WOODROW WILSON definiu a questão com as seguintes palavras :

“Organize-se o govêrno; coloque-se tôda a autoridade pública sob os auspícios do seu próprio e querido estatutozinho; disponha-se que êle tem de ser eleito e mesmo assim não se terá ainda um govêrno democrático. A separação de todos êsses pequenos cargos, colocando tôdas as autoridades públicas em seus respectivos pedestais estatuários e, criando assim uma miscelânea de órgãos de govêrno, confusos demais para que um povo ocupado possa pô-lo em ordem ou fiscalizá-los, terá tanto efeito, quanto a aversão pública pelos mesmos. A opinião pública, verificando que não tem fôrças, perderá o estímulo como está acontecendo neste país, descobrindo que seus ataques assemelham a investidas contra moinhos de vento onde não encontram nada que lhes oponha resistência, onde não conquistam nenhuma posição, onde não realizam nada. Trabalhou-se na limpeza do enorme casarão, modificou-se tudo, completamente, e na manhã seguinte descobre-se que o govêrno continua fazendo a mesma coisa que fazia antes da grande reforma realizada. Qual a moral da história?... O remédio está numa única palavra: simplificação. Simplifiquem-se os processos em vigor e o povo começará a exercer o seu contrôle; complique-se êsse processo e cada vez estará o povo distante do exercício dêsse contrôle. Simplificação! Simplificação! Simplificação! Esta é a tarefa que nos aguarda; reduzir o número de pessoas que devem ser votadas a um mínimo, conhecendo-se a quem se escolhe, sabendo-se em quem se vai confiar e sendo tão pequeno o número de indivíduos que devem ser vigiados que o povo poderá mesmo vigiá-los de fato”. (2)

Um dos resultados da chapa que contém muitos nomes e o voto às cegas, é conferir-se muito poder às organizações dos políticos profissionais. Esta situação não é devida à indiferença cívica peculiar ao povo americano mas ao fato de que nossa forma de democracia é impraticável porque:

1. Submete à eleição popular cargos públicos pouco importantes para atrair a atenção do eleitorado.
2. Submete à eleição tantos cargos públicos ao mesmo tempo que complica demais (para que possa haver participação popular) a preparação das chapas e, por êsse motivo, passa a ser elemento indispensável à ação eleitoral um mecanismo todo especial.

(1) *The Multifarious Australian Ballot* -- North American Review (maio de 1910, vol. CXCI, pág. 585) republicado em *Readings on American State Government* -- P. S. Reinsch (Ginn and Company, 1911, pág. 364 a 365).

(2) De “*Civic Problems*”, mensagem apresentada em 9 de março de 1909 à *Civic League of St. Louis*.

Conseqüentemente, muitas pessoas são eleitas para o cargo público sem uma adequada escolha e devem a respectiva eleição não ao eleitorado mas aos preparadores das chapas do partido, os quais possuem uma influência que pode ser usada com sérios abusos.

A chapa muito longa, com suas várias listas de cargos sem importância é, principalmente, uma característica do sistema político dos Estados Unidos. Na Inglaterra, a chapa não inclui mais de três cargos e geralmente apenas um. No Canadá é menos limitada, via de regra, mas o número de cargos que ela consigna não é grande. Os políticos profissionais (não os líderes populares e que exercem funções públicas) são raramente conhecidos em outras terras; a palavra "político" tem um sentido especial neste país. Governo manobrado por trás das cortinas pelos políticos, governo êsse a que faz sistemática oposição a opinião pública e que é "um peculiar fenômeno americano e uma das conseqüências da chapa eleitoral longa." (3)

A chapa curta ou simples — O Plano de chapa simples é resultado de um movimento partidário que recebe de vez em quando o apoio entusiástico de alguns estadistas proeminentes do país. (4) Theodoro Roosevelt disse na Convenção Constitucional de Ohio: "Em primeiro lugar, confio muito no sistema de chapas simples e curtas. Não se pode exigir bons serviços do homem público quando não se pode vê-lo e não há melhor maneira de escondê-lo do que a de disfarçá-lo no meio de muitos outros, de modo que não haja ninguém bastante importante para chamar a atenção do cidadão médio que tem suas preocupações diárias de trabalho." Os Ministros Taft e Hughes, da Suprema Côrte, também falaram da eficácia dessa chapa curta. Hughes disse: "Deve ter um certo poder de sedução o número dos cargos eletivos. Os fins da democracia serão mais facilmente atingidos se focalizarmos mais as atenções do eleitorado num número relativamente pequeno de cargos que devem ser preenchidos por eleição, cargos êsses cujos ocupantes devem ser diretamente responsáveis pela administração."

O termo "chapa simples" começou a ser usado nestes últimos anos ligado ao movimento em prol da redução do número de cargos eletivos. Nesta chapa só se considera a eleição das autoridades públicas que devem determinar a política do Estado e a indicação daqueles que funcionarão como chefes executivos.

É um dos meios de eliminar a nossa chapa em branco e de concentrar a atenção do eleitor num número limitado de cargos a respeito dos quais pode decidir de modo relativamente sensato quanto aos candidatos. Um importante defensor

da chapa limitada resume os males passíveis de eliminação por meio dela. Descobrimos, diz êle, que há três métodos práticos de esconder o servidor público de seu patrão, o povo, contribuindo assim para que se relaxe o seu contrôle:

1. Realizando muitas eleições, simultaneamente, de modo que cada candidato passe despercebido.

2. Dividindo o poder entre tantas autoridades de insignificante projeção que cada uma delas pode perfeitamente escapar à vigilância por causa exatamente dessa insignificância.

3. Pondo fora de discussão o caráter da função, de modo que o debate em torno dela não chame muito a atenção. (5)

Para remediar êsses males que resultam do voto às cegas e gera a ação precipitada dos eleitores, considera-se indispensável o seguinte:

1. Limitar de tal modo a chapa que ela permita à média do eleitorado votar conscientemente sem prestar muita atenção aos políticos como faz no presente.

2. Limitar o número de cargos eletivos ao daqueles que devem naturalmente sê-lo.

Os princípios que regem êsse sistema de chapas simples conforme são aplicados em um Estado, devem, pensam muitos, resultar na eleição de um pequeno número apenas de autoridades, isto é, do governador e de um ou alguns funcionários de finanças com a conseqüente nomeação dos titulares das secretarias do governo estadual, das juntas, dos *bureaux* e das comissões. Os membros do Congresso e das assembléias estaduais também seriam eleitos mas por um sistema de distrito em que cada eleitor só escolheria um indivíduo. Os únicos cargos que seriam preenchidos por eleição popular (6) seriam os de membro do conselho do condado, nas unidades dessa categoria, e do conselho municipal, nas cidades.

O plano de chapa simples implica na ampliação do poder para nomear funcionários públicos que ocupam elevadas posições e na adoção do sistema do mérito para seleção de todos os servidores, com exceção das autoridades executivas (chefes) que são, como os governadores, responsáveis pelas diretrizes gerais da administração.

Não há nos Estados sistema eleitoral simples, de chapas simples, muito embora vários dêles tenham tomado importantes medidas para reduzir o número de nomes incluídos em suas cédulas. A maior aproximação que se fez do sistema de chapa curta no setor estadual foi em New Jersey onde só é eleita uma autoridade executiva. (7) Outro passo nessa direção foi dado com a aprovação do

(3) R. S. Childs: *Short Ballot Principles* (Houghton Mifflin Company, 1914).

(4) Republicado no Prefácio de *The Short Ballot in Illinois* (relatório do *The Short Ballot Committee of The City Club of Chicago*, 1912) e no *The Short Ballot — A Movement to Simplify Politics* (*The National Short Ballot Organization*, New York City, 1920).

(5) R. S. Childs, op. cit. pág. 50.

(6) *The Short Ballot in Illinois*, op. cit. e *The Short Ballot Applied to the State of New York*, republicado pela *National Short Ballot Organization*.

(7) *Bulletins para a Massachusetts Constitutional Convention* (1917-1918, vol. I, n.º 10, pág. 397).

código administrativo civil em Illinois, código êsse que foi planejado em função dêsse sistema eleitoral. Êle dispõe que o governador é o chefe executivo do Estado e que tem competência para nomear seus secretários. A maioria dos Estados que adotaram planos de reorganização administrativa adotaram o princípio de eleger apenas um número reduzido de autoridades estaduais, sendo nomeada pelo governador a maioria dos titulares das secretarias de estado e outros chefes administrativos. Dispositivos constitucionais geralmente proíbem, porém, as nomeações de certas autoridades cujos cargos são previstos na própria lei básica.

O movimento em prol da redução do número de cargos eletivos adquiriu importância nas cidades onde o govêrno exercido por comissão reduziu o número de autoridades eletivas ao número de membros de uma junta ou conselho (de três a sete membros), que são responsáveis pela administração municipal. No govêrno federal, o eleitor escolhe, pelo processo indireto, o Presidente e o Vice-Presidente da República. O Presidente responde pelo seu gabinete e, por intermédio de seus auxiliares imediatos, por tôda autoridade de nível subordinada no serviço público federal. De acôrdo com o princípio de simplificação do processo eleitoral, alguns Estados adotaram um sistema de eleição presidencial sumário, parecendo mesmo que a idéia merece todo o acatamento. Nebraska foi o primeiro Estado a adotar o plano e outros Estados, desde então, passaram a empregar êsse tipo de eleição para selecionar os eleitores presidenciais. Antes de 1917 era costume — estando ainda em vigor em alguns Estados — consignarem as chapas os nomes de todos os candidatos, cabendo ao eleitor escolher diretamente dentre êsses nomes os grandes eleitores indicados pelos partidos ou por seus líderes. No sistema de eleição presidencial só aparecem os nomes dos candidatos do partido à Presidência e Vice-Presidência e os votos para êsses candidatos são considerados como votos para os candidatos a eleitores do partido correspondente.

Os Estados que adotaram êste tipo de eleição diferem quanto ao método de registrar os resultados; mas o objetivo de todos êles é, praticamente, o mesmo, isto é, que o eleitor faça a escolha do grande eleitor votando nos candidatos do partido para Presidente e Vice-Presidente da República. O registro dos candidatos a eleitor é feito com o secretário de estado ou, como no caso de Nebraska, com o governador.

Resultam dêsse sistema muitas vantagens tanto para o votante como para as autoridades eletivas. A chapa limitada, com poucos nomes impressos, também reduz consideravelmente as despesas. As objeções levantadas quanto à constitucionalidade dêsse método de escolha do Presidente e do Vice-Presidente, são contestadas com o argumento de que a Constituição Federal determina a época da escolha dos candidatos a eleitores e também a data em que devem êles votar; mas deixa à discricção dos vários Estados a maneira de escolher

êsses eleitores. Foram apresentadas várias vezes, porém, no Congresso emendas que implicam na abolição do colégio eleitoral para a escolha do Presidente e Vice-Presidente da República. Nos últimos períodos legislativos surgiram projetos relativos à eleição do Presidente e do Vice-Presidente pelo voto direto. Para contestar as objeções que, segundo se espera, seriam feitas pelos pequenos Estados, as medidas projetadas determinavam que a força eleitoral das unidades federais continuariam sendo as mesmas, mantendo-se o atual número de votos eleitorais em várias delas, distribuindo-as, porém, entre os candidatos numa base proporcional. Dizem que êsse método de eleição do chefe executivo do país eliminaria grande parte dos males do método atualmente usado, representaria com mais propriedade a escolha real do povo e ao mesmo tempo seria mais satisfatório para os eleitores cujos candidatos são derrotados.

Entre as últimas medidas tomadas visando a aperfeiçoar os métodos políticos, está a da introdução da cédula apartidária em que não aparecem as legendas do partido, sendo os nomes dos candidatos dispostos em ordem alfabética, em grupos, sob o título do cargo a que se candidatam. As cédulas apartidárias foram adotadas particularmente nas municipalidades sob o regime de govêrno de comissão e também nas eleições dos juizes. Muito embora as legendas dos partidos dificultem ainda mais para o ignorante as instruções sôbre o processo eleitoral, elas não surtem qualquer efeito notável, no que pesem o contrôle e o domínio do mecanismo eleitoral pelos partidos.

A principal dificuldade que existe com relação ao princípio do sistema eleitoral simples (isto é, de só se eleger um pequeno número de autoridades públicas em muitos Estados) vem do fato de que, sendo reduzido o número de autoridades eletivas, há um aumento do número de projetos submetidos ao "referendum" dos eleitores, do que redonda uma ligeira redução — ou mesmo redução considerável — do tamanho das cédulas. Até que os Estados possam ter as suas eleições separadas para os vários cargos federais, estaduais e locais e antes que seja usado um melhor critério para a submissão de certas medidas à decisão do eleitorado, a média dêste continuará sobrecarregada e achará impraticável conseguir a necessária assistência e orientação para votar. As tentativas no sentido da adoção de planos de votação cumulativa ou os esforços para garantir a representação das minorias foram contrariadas pelas côrtes que acharam que as bases do sistema representativo de govêrno, a não ser que o povo seja considerado de outra maneira em sua constituição, são a de que "todo eleitor que está em condições de votar está em completa igualdade política com outro eleitor e que deve prevalecer o princípio de maioria ou pluralidade de votos para qualquer candidato ou favorável a qualquer medida... A constituição não considera, e, além disso, como um corolário proíbe até a qualquer eleitor votar mais

de uma vez num mesmo pleito a favor de qualquer candidato a qualquer cargo eletivo.” (8)

Mesmo que o sistema de votos seja consideravelmente resumido (eliminando-se, pelo menos em parte, certos vícios) outras dificuldades surgem no caminho de uma manifestação direta e acurada da vontade popular por meio do voto. Uma dessas dificuldades está implícita no próprio problema de eleição pela pluralidade ou maioria de votos. Para resolvê-lo, o voto preferencial foi introduzido.

O voto preferencial — A eleição por pluralidade de voto é a regra que preside às eleições nos Estados Unidos. Em princípio, a eleição por maioria de votos é considerada desejável, embora uma objeção a êsse método seja a de que, onde há mais de dois candidatos, há sempre possibilidade de não se conseguir uma maioria. De outro lado, a eleição por pluralidade, quando há mais de dois candidatos, pode resultar numa escolha que represente uma minoria de eleitores. O voto preferencial, que é, agora, usado num certo número de cidades nas eleições municipais e em alguns Estados em eleições primárias, é um instrumento pelo qual a vontade da maioria dos eleitores pode ser determinada e computada com mais exatidão. Ele permite que os eleitores indiquem quais os nomes que escolhem em primeiro e em segundo lugar e, às vezes, entre vários candidatos ao cargo.

O principal método de votação preferencial usado nos Estados Unidos é o do sistema Bucklin ou uma outra modalidade desse sistema. De acordo com êle, o candidato que alcança uma maioria de votos de *primeira escolha* está eleito. O método de determinar a eleição varia quando nenhum candidato consegue uma maioria de votos de *primeira escolha*. De acordo com um dos planos, os votos de *primeira* e *segunda escolha* são somados e, se não resultar dessa soma uma maioria para qualquer um dos candidatos, podem-se somar então os de *terceira* e o candidato que conseguir então o maior número de votos (1.^a, 2.^a e 3.^a escolha) é considerado eleito.

Um dos meios de se conseguir uma maioria sob o sistema preferencial de votos é o da eliminação e redistribuição desses votos. Quando a contagem é feita, verificando-se que nenhum candidato conseguiu maioria de votos de *primeira escolha*, o candidato que conseguiu o menor número de votos de *primeira escolha* é eliminado e os votos que recebem são divididos entre os demais candidatos, de acordo com os respectivos votos de *segunda escolha* por êles recebidos. Segue-se êsse processo de eliminação até que um único candidato consiga uma maioria do total de votos.

O sistema de eleições preferenciais ou por maioria, assim como por pluralidade, quando empregado com o método ordinário de contagem,

pode ter resultados que não são de todo satisfatórios. Com o voto preferencial, verifica-se a possibilidade de nenhum candidato ser eleito, enquanto que com a pluralidade a pessoa eleita pode ser o escolhido de uma minoria de eleitores. De outro lado, por meio do voto preferencial é possível determinar a opinião do votante quanto a todos os candidatos e quando é êsse sistema usado nas eleições primárias, êle contribui para reduzir de muito as despesas eleitorais. O eleitor pode fazer sua escolha entre os candidatos e embora uma maioria de votos não seja sempre fácil, a pluralidade nesse sistema representa uma escolha mais ampla do que poderia sê-lo se fôsse outro o sistema.

REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Para evitar o descontentamento dos partidos ou grupos minoritários, gerado pela falta de representação equitativa nos órgãos legislativos, inclusive nas comissões e conselhos municipais, um sistema conhecido por *representação proporcional* foi inventado e está sendo empregado em algumas localidades: é o sistema de representação baseado nas eleições por pluralidade de pequenos distritos locais.

A feição principal do plano de representação proporcional é a de que os órgãos representativos são de tal modo constituídos que todos os grupos razoavelmente grandes de eleitores serão representados em proporção com os respectivos números. Um grupo político que obtém, por exemplo, 40 por cento do total de votos numa eleição estadual terá direito a quatro décimos dos lugares da assembléia estadual. Afirmam que um órgão legislativo eleito nesta base representaria o eleitorado mais eficientemente do que o sistema ora em vigor de representação por pluralidade de voto, no qual o maior número de eleitores elege apenas um candidato em cada um dos vários distritos representativos.

A mais simples forma de representação proporcional é a do chamado “voto simples intransferível”. É uma forma especial de voto limitado em que um certo número de pessoas é eleito por um distrito e o eleitor só tem direito a um único voto. Os votos são contados como no caso da *primeira escolha*, tomando-se um determinado número de sufragados na cabeça da chapa. O voto intransferível foi usado na escolha de representantes na China e no Japão e foi adotado pelo Congresso para a escolha de senadores e deputados de Porto Rico.

Outros meios têm sido experimentados para conseguir a representação das minorias e evitar as flagrantes singularidades dos métodos ordinários de eleições ou escolha de representantes por distritos, com freqüentes recursos à falsificação de votos. Um desses métodos é o do voto limitado pelo qual o eleitor (quando, por exemplo, devem ser eleitos doze representantes) pode votar, apenas, num candidato. Êste processo geralmente assegura a escolha de um ou mais representantes

(8) *Maynard versus Board of Canvassers*, 84 Mich. 228 (1890); *State versus Constantine*, 42, Ohio St. 437 (1884).

dos partidos minoritários, mas a distribuição se processa amplamente na base da sorte, não ficando satisfeitos os partidos majoritários nem os minoritários. Outro sistema é o do voto cumulativo pelo qual o eleitor tem direito a tantos votos quantos são os representantes que devem ser eleitos, podendo, porém, distribuir o seu voto entre os candidatos conforme queira, descarregando, caso o deseje, sobre um ou mais candidatos. O primeiro exemplo de tentativa do voto cumulativo nos Estados Unidos foi dado pelo Estado de Illinois cuja constituição de 1870 dispôs que "em tôdas as eleições dos representantes, cada eleitor qualificado pode dar tantos votos a um candidato quanto fôr o número de representantes que devem ser eleitos, podendo também distribuir êsses seus votos, em partes iguais, entre os candidatos conforme o eleitor achar justo; o candidato que obtiver mais votos será declarado eleito". Na prática, o método cumulativo dá ao partido minoritário uma certa representação, embora essa seja numa base estritamente proporcional. No que pese aos dois grandes partidos americanos, êsse sistema possibilita uma representação proporcional de uma exatidão matemática.

Muito embora cada um dos meios acima examinados tenha as suas vantagens, nenhum se mostrou muito prático do ponto de vista do moderno governo organizado na base de partidos. Outras tentativas foram, posteriormente, feitas visando conseguir a representação proporcional por meio da lista e dos sistemas de Hare. No sistema de lista consideram os votos transferíveis, de modo que os de *primeira escolha* não são desperdiçados, considerando-se, também, os registros da escolha, não só do eleitor individualmente como, também, dos partidos ou grupos políticos de eleitores. Um voto que não seja necessário para eleger um candidato pode ser transferido para um outro do mesmo partido. Os candidatos são indicados nas listas do partido e o eleitor vota numa lista e não num determinado candidato. (9) Só os eleitores que pertencem a um partido podem votar com eficiência no sistema de lista. A maioria dos países da Europa continental adotaram uma modalidade qualquer dêsse sistema de lista para efeito de representação proporcional.

O sistema de representação proporcional mais conhecido e empregado, especialmente nas cidades americanas, é o de Hare, inventado por Tho-

mas Hare que formulou o plano em 1859. Determina êsse plano que, muito embora o eleitor tenha o direito a um só voto, êle pode revelar sua preferência a um dos candidatos pelo processo de *primeira escolha*, de *segunda*, e assim por diante. Determina-se, então, a cota por um dos dois processos: o número de votos é dividido pelo número de cargos por preencher; para conseguir um resultado mais exato, a cota Droop (isto é, o número de candidatos mais um) é usada para determinar o número de votos necessários à eleição. Na contagem dos votos, um candidato de *primeira escolha* recebe um número suficiente de votos para alcançar a cota estabelecida para ser eleito, passando o restante que recebe para os demais candidatos que não atingiram essa cota, na ordem da preferência ou do maior número de votos preferenciais recebidos. Se um candidato é eleito pelos votos de *segunda escolha* recebidos, o excedente é transferido para o mais votado em *terceira escolha* e assim por diante até preencher tôdas as vagas. Na prática, o sistema é de difícil aplicação nos grandes distritos porque as urnas devem ser levadas para um órgão central onde devem ser contadas. Há considerável dose de sorte na ordem em que os votos são contados, muito embora se tenham tomado muitas medidas para assegurar a necessária exatidão.

O progresso da representação proporcional tem-se retardado devido aos complicados processos necessários a fim de garantir uma distribuição segura dos votos e, também, devido às dificuldades da organização da contagem. Apesar de tudo isto, parece que a representação proporcional é um instrumento satisfatório de eliminação de alguns dos vícios do sistema de distritos, especialmente nas municipalidades que não são muito grandes. Argüi-se a seu favor que grande parte da influência dos partidos políticos desapareceu do setor municipal e que as seções ou grupos da população são mais eficientemente representados do que o seriam por meio de outros sistemas de representação proporcional e que as organizações apartidárias podem apresentar seus candidatos aos cargos eletivos com uma maior dose de probabilidade de sucesso. Ainda que o sistema de representação proporcional seja difícil de ser compreendido pelo eleitorado em geral, tem sido mantido na maioria das cidades em que é empregado. Têm-se feito algumas propostas de simplificação do sistema, ainda que seja em sentido de dar-lhe um nome menos complicado para que êle possa ser mais facilmente entendido e, conseqüentemente, mais aceitável pela média do eleitorado. (10)

(9) Clarence Gilbert Hoag e George Herbert Hall: *Proportional Representation* (The Macmillan Company, 1926, págs. 52 e 53). Para o exame dos vários métodos de distribuição de lugares pelos partidos — vide a mesma obra, apêndice VII.

(10) Joseph P. Haines: *The Practical Workings of Proportional Representation in the United States and Canada* — *National Municipal Review* (maio de 1930, suplemento do vol. XIX, pág. 337 a 383).

A representação proporcional tem sido empregada nas eleições comunais e locais na Europa desde 1890. As vantagens do sistema, da maneira limitada por que é empregado, acarretaram a adoção do princípio de representação proporcional para a eleição dos membros das assembléias legislativas da Bélgica, da Suíça, da Suécia, da Áustria, da Bulgária e de Portugal. Quando da elaboração das novas constituições — consequência que foram elas das mudanças devidas à primeira grande guerra — a representação proporcional foi tão claramente prevista como um dos aspectos ideais dos sistemas de governo da Europa, que a maioria dêles dispuseram sobre as eleições dos membros do legislativo por êste processo.

O sistema de lista pelo qual o eleitor de cada distrito faz sua escolha entre os nomes contidos nas listas de candidatos é o plano usualmente ado-

tado. As listas podem ser preparadas por pequenos grupos de cidadãos, mas, via de regra, as listas são feitas pelos partidos políticos. Os sistemas diferem quanto aos privilégios concedidos ao eleitor para demonstrar suas preferências e quanto ao método de distribuir os cargos eletivos.

Muito embora se faça severa crítica ao sistema de representação proporcional, concorda-se de uma maneira geral que o seu principal propósito foi realizado, isto é, o de uma distribuição eqüitativa das vagas de acôrdo com a relativa fôrça dos partidos. Como meio de atender às exigências de um sistema multipartidário a representação proporcional pôde encontrar um lugar estável nos sistemas eleitorais da maioria dos países da Europa.

(*Continua*)