



THE TROJAN HORSE OF DEMOCRACY

F. A. Hermens*

Resumo: O artigo compara os sistemas eleitorais proporcional e majoritário. Traça vantagens e desvantagens entre os sistemas, a partir de uma reflexão básica quanto ao papel do Parlamento (representação, deliberação, decisão). Analisa diversas situações históricas nas quais foi adotado o sistema de representação proporcional e suas consequências.

Palavras-chave: Sistemas Eleitorais; Representação proporcional; Sistema majoritário.

Abstract: This article compares the proportional and majoritarian electoral systems. It sets out advantages and disadvantages of both systems from a basic reflection on the role of Parliament (representation, deliberation, decision). It analyzes different historic situations in which the proportional representation system was adopted and its consequences.

Keywords: Electoral system; Proportional representation; Majority electoral system.

As regras do jogo

Há não muito tempo parecia haver um consenso entre os cientistas de que as instituições não podiam ter qualquer influência material, e que mais do que moldar as forças sociais, eram essas que as moldavam. Essa posição era uma reação natural ao otimismo da filosofia iluminista do séc. XVIII, a qual assumia que tudo poderia ser melhorado, a natureza humana inclusive, pela adoção do tipo certo de instituição. Como sempre acontece, a reação extrapolou. No âmbito da Ciência Política, atualmente admite-se que as instituições governam o comportamento dos homens em alguns casos e na maioria das vezes o fazem porque sua influência não é percebida e, portanto, não resistida por aqueles que estão sujeitos a elas. As instituições políticas são comparáveis às regras do jogo que, uma vez fixadas e aceitas, controlam em grande parte o tipo

¹ Hermens, F. A. "The Trojan Horse of Democracy." *Social Research* 5:4 (1938), 379-423. © 1938 The New School for Social Research. Reprinted with permission of Johns Hopkins University Press. Tradução de André Rehbein Sathler Guimarães, autorizada por Johns Hopkins University Press, em 10 de dezembro de 2015.

* Ferdinand A. Hermens (1906-1998) foi economista e cientista político. Nasceu na Alemanha, mas se tornou cidadão americano. Seus principais livros são "Democracia ou Anarquia" (1941) e "A República representativa" (1958). Sua principal contribuição para a Ciência Política foi a análise do impacto dos sistemas eleitorais na competição interpartidária.

de homem que será bem-sucedido. Assim, um bom jogador de futebol, pode ser péssimo no tênis: as regras do jogo permitem, ou não, que um homem seja bem-sucedido, e, também por isso, elas podem impulsionar ou acabar com uma carreira.

Em uma democracia, os homens são escolhidos para liderar por um processo de eleições competitivas. As leis eleitorais fixam as regras prevalecentes nesse jogo; elas são a parte mais importante da montagem institucional de uma democracia e Montesquieu acertadamente as comparava à lei que regulava a sucessão ao trono em uma monarquia. O fato é que os dois principais conjuntos de regras que podem ser aplicados a eleições – o sistema majoritário (SM) e a representação proporcional (RP) – produzem resultados que são completamente diferentes.

No SM, o obstáculo que o vencedor é forçado a superar é a captura da maioria dos votos válidos. Esta é uma tarefa que, via de regra, somente um candidato com visões comparativamente moderadas consegue realizar. Um radical logo descobre que embora possa ter um número considerável de seguidores, eles não constituem uma maioria. Caso insista em concorrer, seus oponentes podem facilmente derrotá-lo, ao carregarem seus votos em um candidato com visões mais moderadas, que é então eleito. Considerando o esforço físico e financeiro envolvido em uma campanha eleitoral, o radical vai, na maioria das vezes, nem mesmo tentar ou, no mínimo, não tentar de novo. Caso o faça, muitos dos que o apoiaram quando ele teve uma chance se recusariam a continuar com ele. Caso continuassem o apoiando, eles iriam estar apenas “jogando seus votos fora”. Esses eleitores podem fazer um uso muito mais eficiente de seus votos ao direcioná-los para um candidato com melhores chances, mesmo que suas visões possam ser mais moderadas do que aquelas de suas escolhas originais. A população de Dakota do Norte é um exemplo claro disso. Em novembro de 1936, quando deram a Lemke, três vezes mais votos para que fosse um congressista do que votos quando foi candidato à presidência, percebendo que no caso das eleições presidenciais a questão era entre Roosevelt e Landon, e que os votos dados a Lemke não fariam mais do que beneficiar o candidato dos republicanos.

Os simpatizantes da RP admitem que o SM tem, em muitas circunstâncias, excluído membros radicais dos corpos legislativos. Mas defendem que a RP apenas traz à tona uma força já existente, enquanto que o SM a suprime, podendo, com isso, preparar o terreno para um levante revolucionário. Ao adotar essa linha de argumentação, eles desconsideram o efeito educacional do SM. Como mencionado anteriormente, muitos dos que votariam em um candidato radical caso ele tivesse uma chance, voluntariamente mudam o seu apoio para candidatos mais moderados, quando essa é a única forma de fazer com que seus votos contem. Apesar de esse ser um comportamento oportunista, os eleitores vão tentar justificá-lo perante suas consciências; racionalizarão suas ações e voluntariamente passarão a ser permeados pelos ensinamentos políticos do partido para o qual entregaram os seus votos. Eles vão, na verdade, ter boas razões para fazer isso. Tanto os candidatos radicais da esquerda, quanto os da direita

são frustrados pelo SM. Os extremistas de ambos os lados não são capazes de provocar uns aos outros por suas atividades e, eventualmente, se convencem de que uma política moderada é a mais vantajosa a ser perseguida.

Os efeitos moderadores dos fracassos eleitorais geralmente se imprimem sobre o líder radical, bem como sobre seus seguidores. São numerosos os que, após terem falhado como candidatos radicais – ou percebendo que viriam a falhar caso se apresentassem sob uma bandeira radical – decidem seguir o caminho mais bem-sucedido da moderação. Após algum tempo, esse pode parecer o caminho natural e as suas tendências radicais originais ficam sendo consideradas por eles, e pelos outros, como um erro desculpável da juventude. Por outro lado, caso o líder radical se afeire a seu credo, torna-se um general sem exército, e, tendo apenas uma dúzia de amigos que continuam a segui-lo, pode, ocasionalmente, como Maurras e Daudet na França, vir a ser um incômodo para os líderes democráticos de seu país; mas, sob o SM, ele jamais se tornaria um perigo. Isso, é claro, evita a possibilidade de um levante armado. Os radicais jamais serão capazes de reunir suficiente quantidade de homens treinados e munição bastante para uma disputa com o exército – ou mesmo a polícia – de seu país. Além disso, o exército e a polícia não hesitariam em obedecer às ordens de um governo ao qual o SM tenha dado claro suporte por meio da maioria dos votos; e, ademais, a opinião pública vai apoiar o governo majoritário enquanto ele utilizar os meios à sua disposição para se livrar dos conspiradores que ameaçam a paz da comunidade.

Já a RP traz resultados totalmente opostos. Qualquer movimento radical com algum tamanho vai ser capaz de eleger alguns de seus membros para a legislatura. Isso vai ser o suficiente para, no mínimo, manter o movimento vivo. Caso as condições se tornem favoráveis – e uma condição realmente favorável para um movimento dessa natureza é a miséria econômica, uma circunstância que o eleitor prontamente atribui ao governo – os elementos radicais vão ser capazes de crescer. Vão crescer principalmente porque eles mesmos criam as coisas das quais reclamam; seus votos são dados contra qualquer governo que esteja em exercício, que, prejudicado dessa forma, precisa lutar por uma maioria, usualmente ficando incapaz de lidar efetivamente com os males que perturbam o país. Então, a acusação dos extremistas de que a democracia não pode dar ao país um governo capaz de ação passa a ficar mais fortemente justificada, bem como a alegação de que a legislatura mais prejudica do que ajuda a nação em sua luta com as adversidades políticas ou econômicas. Sob essas condições, muitos vão votar nos grupos radicais e aceitar serem doutrinados por sua ideologia, o que, em um SM, não permitiriam. Consequentemente, o sistema proporcional não apenas limpa o caminho para a expressão de grupos radicais existentes, mas cria novos e facilita o seu sucesso.

Movimentos radicais que alcançam sucesso como resultado do sistema proporcional são, de muitas formas, comparáveis a modistas e excêntricos, os quais debaixo desse sistema eleitoral têm uma chance que o SM não lhes daria. Para ser exato, os adeptos do sistema

proporcional vão se opor a esse argumento assegurando que “a melhor forma de arruinar um tolo é contratar-lhe um salão”. Eles se esquecem que apesar de ser difícil enganar todas as pessoas é fácil enganar algumas pessoas, e mesmo enganá-las durante todo o tempo. O SM torna necessário “enganar todas as pessoas”, em outras palavras, a maioria dos cidadãos em um distrito². Podemos seguramente assumir que há suficientes eleitores de alto nível em um distrito para evitar que os tolos de todos os tipos consigam uma maioria. A RP, por outro lado, torna possível que um tolo seja eleito pelos outros tolos em seu distrito, e a história tem demonstrado que isso pode acontecer com bastante frequência. Após terem sido eleitos, os ‘tolos’ não são obrigados apenas a pleitear suas causas perante os outros membros, razoáveis, do corpo parlamentar. Eles podem votar, tanto quanto pleitear, e os seus votos, quando reunidos aos de outros elementos centrífugos que o sistema proporcional traz às legislaturas, podem levar o governo a uma grande dificuldade. A RP, ao dar assento a tolos, é mais facilmente comparável a adultos que colocam fósforos ao alcance de crianças do que ao aluguel de um salão para um tolo, quando se permite que ele pleiteie sua causa perante pessoas que são razoáveis o suficiente para perceber e rejeitar suas falácias.

Outro tipo de sucesso que o sistema proporcional facilita é o de grupos de interesses especiais que restringem seu apelo a eleitores com uma determinada situação econômica. Em um SM, aqueles que querem um partido exclusivo para fazendeiros não constituem, normalmente, uma maioria; nem o fazem os membros da classe média; nem os trabalhadores que queiram um partido para si. Mas, uma vez mais, com a RP, uma mera fração do eleitorado tem condições de mandar os seus representantes para a legislatura. No Congresso, eles estão comprometidos com um interesse especial, excluindo todos os outros. E caso a legislatura se torne um ‘aglomerado de interesses’, há uma prostituição da democracia. Os extremistas à esquerda e à direita não vão falhar em conseguir a atenção do público, em particular da juventude, para as barganhas secretas nas quais os representantes de tais grupos de interesse negociam seus votos. Além do mais, os grupos de interesse vão trazer para as legislaturas um tipo de homem cuja única qualificação é se assumir completamente como um ‘representante’ daquele interesse econômico particular; ele não precisa saber nada mais sobre as grandes questões políticas que desafiam a nação, e, via de regra, ele não saberá. Max Weber, o famoso sociólogo alemão, após observar o resultado das eleições, com sistema de RP, para a Assembleia Constitucional da Alemanha, registrou que caso esse processo de seleção continuasse por algum tempo o resultado seria um “parlamento de idiotas, completamente incapazes de servir como base para a seleção de um gabinete”, e não demorou muito para que essas suas palavras fossem consideradas proféticas.

² NT: O autor usa o termo *constituency*, que não tem tradução literal. Originário da Inglaterra referia-se a uma área do país que elegia um representante no parlamento. Também passou a aplicar-se às pessoas que apoiam determinado representante (*constituents*). No artigo, utilizou-se a expressão distrito.

Uma diferença a mais, e, em alguns aspectos, a mais importante, entre os dois sistemas eleitorais é que o SM cria partidos grandes e moderados que podem facilmente formar um governo de maioria, ao passo que a RP encoraja a formação de numerosos partidos, cada um caracterizado por uma “visão de mundo” própria e, por essa razão, não desejando cooperar com outros grupos no propósito de formar um governo. No SM, desenvolve-se, muitas vezes, o bipartidarismo. O sistema bipartidário propicia a solução mais fácil para o problema do governo, porque um partido sem a maioria dos assentos não pode ajudar o outro a formar o governo, que, então pode desempenhar o seu trabalho em uma base confiável. Não é preciso acrescentar que nenhum partido pode conquistar a maioria a menos que seja moderado, tenha numerosos seguidores de cada credo religioso e cada interesse econômico e tome cuidado para não ofender nenhum deles. Quando o SM não resulta em um sistema bipartidário, usualmente desenvolve-se um sistema de dois blocos. Vários partidos cooperam e unem suas forças eleitorais no candidato que em vários distritos tenha a maioria de seguidores. O resultado é que os deputados desses partidos têm um eleitorado comum; conseqüentemente, eles estarão inclinados a buscar uma política comum na legislatura. A cooperação eleitoral entre eles se torna possível apenas porque eles enterraram suas diferenças e se firmaram em prol de uma plataforma comum, a qual, uma vez mais, é provavelmente moderada.

A RP, contudo, tem, em primeiro lugar, uma merecida reputação de romper com os sistemas bipartidários. Os vários partidos possíveis sob a RP não perdem muito tempo antes de insistir – e dessa forma desenvolver – suas peculiaridades. Eles podem fazê-lo porque têm que apelar apenas aos seus seguidores. Em uma legislatura, eles invariavelmente ostentam suas especificidades e na base desses “princípios” recusam-se a cooperar com outros partidos. O resultado inevitável é confusão; mas é preciso manter em mente que essa confusão é causada pela adoção do tipo errado de instituição e não pela má vontade das pessoas. O eleitorado deve ser consultado e, em resposta, devolver uma maioria para a legislatura. Para esse propósito, é necessário o SM, o qual pode forçar os partidos, quer queiram ou não, a se agrupar em duas frentes, lutando por uma maioria. A RP, contudo, como um bem conhecido exilado italiano colocou, pede ao eleitor para “fazer uma declaração de filosofia política”. Assim ele faz; mais tarde aparecem na legislatura partidos baseados em uma dúzia ou mais de filosofias políticas rivais, cada uma incompatível com a outra. Verdadeiramente, como se pode esperar que uma maioria legislativa seja formada nessa base?

Os argumentos a favor da RP

As considerações anteriores devem ter sido suficientes para provar o caráter falacioso da RP. Mesmo assim, a questão precisa ser clarificada caso se discutam alguns dos argumentos apresentados pelo outro lado. O seu principal argumento foi expresso, em resumo, por John Stuart Mill quando, no seu livro *Considerações sobre o governo representativo* declarou:

em uma democracia realmente igualitária, toda ou qualquer seção deve ser representada não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Uma maioria de eleitores teria sempre uma maioria de representantes, mas uma minoria de eleitores teria sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, eles estariam tão completamente representados quanto a maioria.

Essa citação de Mill torna óbvio, contudo, que a demanda por RP permanece ou desaba diante de uma questão que uma Comissão Real Britânica, em 1910, formulou da seguinte forma: “o objeto de um corpo representativo é representar”. Um dos fundadores do movimento da RP, Victor Considérant, declarou claramente a importância fundamental dessa questão quando, em 1842, escreveu: “Deve a Câmara dos Representantes representar o eleitorado? Essa é a questão. Se sim, todas as opiniões, por mais absurdas, mais monstruosas, precisam ter os seus representantes em um número proporcional à sua força no eleitorado”. A última constatação torna óbvio que o conceito de representação tem implicações graves. Mesmo assim, o termo representação tem sido tratado como uma criança adotiva pela Ciência Política. Disraeli foi um dos poucos que sentiu que algo estava errado com a forma como o termo era regularmente aplicado. Em *Coningsby*, ele escreveu: “você sabe que quanto mais eu penso, mais eu fico perplexo com o que é atribuído como significado de *representação*?”

Permita-nos, então, tecer alguns pensamentos próprios sobre o assunto, e brevemente analisar as implicações lógicas do termo representação. Como utilizado no dia a dia, ele pressupõe três fatores: aquele que é representado, o representante e aquele perante quem a representação toma forma. O terceiro fator é essencial. Por exemplo, nós não devemos chamar um diplomata de representante a menos que ele tenha que representar seu país perante um governo estrangeiro, e não haveria necessidade dos serviços de um representante comercial a menos que ele tenha que representar sua firma perante um cliente ou outra firma.

Na medida em que se trata de legislaturas, houve um tempo em que todos os três dos fatores estavam presentes, e o termo representação podia então ser apropriadamente aplicado. Nos estágios iniciais do seu desenvolvimento, os membros representavam seus eleitores³ perante o rei ou os ministros apontados por ele. Os deputados eram plenamente conscientes do fato de que o terceiro fator era indispensável no arcabouço constitucional. A convocação dos Estados Gerais, na França, em 1789, ilustra como os representantes entendiam suas funções: eles percorreram seus distritos, carregando seus cadernos de anotação (*cahiers*), e escreviam as *voeux et doléances*, os desejos e as reclamações do povo. Então iam a Versailles com o propósito de lê-los para o rei e seus ministros, de quem eles esperavam uma resposta e de quem dependiam tanto quanto um ator depende de sua audiência. Nesse contexto, o rei era uma necessidade tanto prática quanto lógica. Inevitavelmente, as demandas feitas ao governo em exercício eram múltiplas. Muitas delas eram mutuamente excludentes; outras não poderiam ser realizadas porque as dificuldades de fazê-lo eram muito grandes. Era tarefa do governo

³ NT: Aqui o autor utilizou o termo *constituents*.

selecionar aquelas que poderiam ser atendidas e enquadrá-las em um programa harmônico. Ao fazê-lo, o rei e os seus ministros salvaguardavam a unidade da nação diante da diversidade de vontades e interesses, locais e nacionais, que os membros do parlamento ‘representavam’ a ele.

Como a história dos Estados Gerais de 1789 também demonstra, estava determinado o tempo em que as forças conducentes à democracia alcançariam tal progresso que o dualismo entre um parlamento e um governo não dependente daquele parlamento chegaria ao fim. O parlamento provou ser o fator mais forte e acabou eliminando o governo dos reis. A partir de então, ele passou por uma mudança de função. Não havia mais uma agência perante a qual as várias visões e interesses existentes na nação pudessem ser representados e sobre a qual recaísse a tarefa de preservar a unidade nacional em face da diversidade dessas visões e interesses. Isso significa que os parlamentos não eram mais corpos representativos. Tendo acabado com o antigo governo, eles tinham que substituí-lo. Essa agora era a sua função decisiva, da qual dependia a vida ou a morte da democracia. Porque, caso não houvesse governo, mas apenas partidos e deputados representando todas as visões divergentes na nação, o resultado teria sido a anarquia, e uma vez que a anarquia não é um estado viável de sociedade, o momento seria ideal para um ditador.

Segue-se, portanto, que uma vez que é tarefa expressa do sistema de RP refletir na legislatura as visões e os interesses de todos os diferentes grupos em um país, devemos rejeitá-lo. Ao contrário, devemos adotar o SM, o qual, como mencionado, pede aos eleitores para abandonar suas pequenas diferenças e se unir aos maiores partidos políticos, o que, em consequência, dá unidade e direção à legislatura. Os defensores do sistema proporcional respondem a esse argumento com outro ponto de *Considérant* – que uma legislatura tem duas funções, deliberação e decisão. Como a deliberação precisa ser ‘completa’, cabe ao sistema proporcional trazer representantes de todos os grupos para a legislatura e permitir que expressem suas visões. Após isso, a tomada de decisão está em ordem, o que pressupõe a obtenção de uma maioria. Esse argumento, contudo, é, em primeiro lugar, antidemocrático, porque o poder de tomar decisões é retirado do eleitorado e transferido para a legislatura, ou, ainda, aos partidos que a compõem. Em segundo lugar, o argumento de *Considérant* é irrealista. De fato, como já foi tratado, o sistema proporcional não apenas funciona para ‘representar’ os partidos existentes na legislatura de forma proporcional às suas forças eleitorais, mas também cria novos partidos, os quais são de um tipo diferente e não hesitam em substituir o porrete e o revólver pelos argumentos racionais da deliberação pacífica.

A proteção de minorias

Outro argumento frequentemente levantado pelos apoiadores da RP é que o SM elimina as minorias. Contudo, como Thomas Woodlock recentemente registrou em um discurso que fez em Washington, “a democracia é a proteção das minorias pela regra da maioria”. A razão é que,

para se formar uma maioria, são necessárias muitas minorias. Nos Estados Unidos, por exemplo, ambos os maiores partidos sabem que não conseguem alcançar os 51% dos votos pelos quais tão ardentemente esperam a menos que tenham membros de todas as denominações religiosas em seus quadros, bem como membros de todos os grupos econômicos. Se em qualquer parte do país qualquer unidade de um dos dois partidos se esquece desse fato, os líderes partidários não hesitam em reprimir esse movimento – como foi recentemente vivenciado no Kansas, onde um candidato com reputação de intolerância religiosa recebeu uma repreensão do presidente do Comitê Nacional Republicano, o que foi em grande medida o fator responsável por sua acachapante derrota. O mesmo se aplica a todas as outras minorias. Todo suporte é bem-vindo para um partido que busca obter a maioria dos eleitores. Esse partido deseja pagar um preço tão alto quanto possa pagar por isso, sendo o limite determinado por um possível conflito com outras minorias, das quais o partido também precise cuidar. Obviamente, nem todas as demandas de cada minoria podem ser atendidas. Mas um partido majoritário pode seguir defendendo aquelas demandas com as quais tenha se comprometido. No sistema proporcional, entretanto, as demandas das minorias podem vir a receber escassa consideração, pois cada minoria elege uma mera minoria de membros ao Congresso.

Equidade e justiça

Podemos apropriadamente concluir essa breve revisão dos argumentos levantados em defesa do sistema proporcional com aquele que afirma ser a RP apenas justa e equitativa. Sobre esse assunto, citamos o último chanceler austríaco, Monsenhor Seipel; nós podemos discordar de todas as suas ações como estadista, mas devemos respeitá-lo como erudito e teólogo. Ao discutir a relação entre justiça e reforma eleitoral, o Monsenhor Seipel declarou:

como teólogo moral eu preciso estabelecer o fato fundamental que isso é uma questão de 'justitia legalis', não de 'justitia commutativa'. 'Justitia legalis', justiça legal, regula a relação dos membros de uma comunidade para com a própria comunidade; a justiça comutativa, 'justitia commutativa' é relacionada ao direito dos membros individuais da comunidade em relação aos outros membros da comunidade. Apenas no último caso é necessário ter um balanceamento aritmeticamente exato de reivindicações e realizações. O direito ao voto, contudo, não é um direito privado dos eleitores, situação em que, a utilização igual e completa de seus votos, quando comparada com a de outros eleitores, seria essencial. O exercício do direito do voto é ao contrário uma função que o cidadão tem com relação ao Estado. O primeiro e essencial objetivo de votar é dar ao Estado um corpo legislativo tão bom quanto possível, e, dessa forma, capaz de agir da melhor forma possível, e de criar uma maioria com a qual seja capaz de governar. O sistema eleitoral não deve, de maneira alguma, ser considerado quanto a ser 'justo' para o eleitor individual no sendo da 'justitia commutativa', mas apenas quanto ao fato de dar ao Estado o que o Estado precisa. Dessa forma, um sistema eleitoral como o aplicado na Inglaterra, que do ponto de vista da 'justitia commutativa' é flagrantemente injusto, pode ser considerado excelente do ponto de vista da 'justitia legalis'. De fato, o povo britânico tem se tornado muito mais feliz sob o sistema majoritário do que outros povos com os mais complicados sistemas de representação proporcional, e o fato de que os

ingleses não vão mudar para o sistema proporcional sem muita consideração prévia é um testemunho da alta sabedoria política desse povo.

O que o Monsenhor Seipel afirmou provavelmente será aceito por membros de todas as denominações cristãs como uma refutação válida da reivindicação de que a RP é demandada em nome da justiça. Alguns podem discordar da distinção entre ‘justiça comutativa’ e ‘justiça legal’; para esses é suficiente lembrar que Cristo os advertiu a dar a César o que é de César, e que a RP falha em fazê-lo.

Além disso, o puro senso comum leva ao mesmo resultado, e os seus ensinamentos serão aceitos tanto por cristãos quanto por não cristãos. Como demonstração, podemos examinar uma parábola com a ajuda de um proeminente francês, apoiador do sistema proporcional, que tentou tornar claro que esse sistema devia ser demandado em nome da justiça: “cinco crianças, pertencendo à mesma família, sentam-se em volta de uma torta. Três deles, vestidos de azul, declaram para os outros dois, que estão vestidos de vermelho: ‘nós somos três. Vocês são apenas dois. Consequentemente, nós devemos comer a torta inteira e vocês não vão receber nada’”. Fica sugerido que as três crianças gananciosas se comportam como advogados do SM, por quererem – ou supostamente quererem – tudo para si mesmos e nada para os outros. Mas esse é apenas mais um exemplo da facilidade com que o uso da analogia pode levar à falácia. Os assentos legislativos são como uma torta, a qual todos aqueles que por ela tenham apetite possam dividir entre si mesmos? Ou o corpo legislativo tem que agir como um todo e para a comunidade como um todo? Podemos facilmente clarear essa questão, alterando a parábola para corresponder apropriadamente aos fatos em questão. Suponha que as nossas cinco crianças estão fora em um barco a remo que está no meio do caminho entre a ilha e o continente. Uma tempestade se aproxima. Se três remarem para um lado e dois para o outro, o barco iria ficar paralisado. A única esperança de salvação deles não é remarem juntos e na direção escolhida pelos três que são a maioria?

Sistemas eleitorais na prática⁴

O sistema majoritário e Sir Oswald Mosley. Deixando um pouco a teoria e examinando a prática. As forças disruptivas da RP não vão parar nos portões da Casa dos Comuns britânica, a venerável mãe dos parlamentos. Para ser exato, muitos ingleses responderiam a esse argumento dizendo que “isso não pode acontecer aqui” e, como prova, iriam se referir às suas tradições políticas e ao seu caráter. Walter Bagehot, que representou o caráter nacional britânico e entendeu as tradições políticas de seu país como ninguém, escreveu em seu livro *English Constitution*, alguns anos após Thomas Hare ter inventado o *voto único transferível*:

... sob o plano sugerido, a Casa dos Comuns seria feita de políticos partidários, selecionados por um comitê partidário, presos a esse comitê e

⁴ Nota do Autor: Uma discussão detalhada da questão dos sistemas eleitorais e como eles afetam cada país está em meu livro “Representação Proporcional e Ditadura”, o qual estará disponível no próximo inverno.

comprometidos com a violência partidária, e de representantes característicos, e dessa forma imoderados, de cada “ismo” existente na Inglaterra. Ao invés de se ter uma assembleia deliberativa de homens judiciosos e moderados, teremos um composto heterogêneo de todas as formas de violência.

Primeiro, a RP iria destruir o sistema bipartidário. No presente, o Partido Liberal está em processo de dissolução. Sir John Simon lidera uma parte de seus membros rumo ao lado Conservador, e os seguidores de Sir Herbert Samuel e Sir Archibald Sinclair serão, em algum momento, absorvidos pelo Trabalhista. Dessa forma, é apenas uma questão de tempo até que o sistema bipartidário tradicional seja restaurado ao seu pleno vigor. Não há dúvida, contudo, que se a RP fosse adotada, ela reviveria o Partido Liberal da mesma forma que deu aos liberais da Bélgica uma nova sobrevida após 1899 (essa, a propósito, é a razão pela qual os liberais remanescentes são agora firmemente a favor da RP, apesar de seu partido, enquanto era grande e poderoso, ter sido contra o sistema). Com o sistema proporcional, o Partido Liberal iria de fato recuperar muito de sua força passada e os eleitores liberais não teriam mais medo de desperdiçar os seus votos ao apoiar candidatos liberais. O partido seria um ator poderoso na Casa dos Comuns, porque seria o fiel da balança entre Trabalhistas e Conservadores.

Mas isso não é tudo. As várias facções do Partido Conservador iriam apreciar, tanto quanto os liberais, a “Nova Liberdade”⁵ que a representação proporcional lhes daria e é provável que tipos durões como o de Sir Henry Page Croft não mais gostassem de viver sob a mesma tenda política que os crentes modernos na democracia Tory⁶, como Lorde Baldwin e o Sr. Eden. Da mesma forma, o Partido Trabalhista poderia se dividir entre seguidores de Herbert Morrison e de Sir Stafford Cripps. Assim, quase todo mundo conseguiria um partido a seu gosto. É difícil dizer exatamente quantos partidos seriam, mas um resultado seria certo: um partido sozinho não mais seria capaz de obter, nem mesmo ter a esperança de obter, a maioria dos assentos na Casa dos Comuns. Isso tiraria do eleitor britânico a possibilidade de decidir diretamente sobre o partido que formaria o governo. Seria necessária a formação de uma coalizão, e como os ingleses iriam reagir a isso pode ser concluído do fato de que os ingleses ainda amam citar a frase de Disraeli: “esse país não ama coalizões”.

As coisas ficariam complicadas com as oportunidades que o sistema proporcional abriria aos extremistas. Os fascistas de Sir Oswald Mosley marchariam pelas ruas de Londres com a força de muitos milhares de homens. O SM os mantém assim, nas ruas, e caso eles se tornem muito provocativos, as forças policiais os dispersam pelos espaços abertos do Hyde Park, que, desde tempos imemoriais, têm servido ao propósito de ser uma válvula de escape. Mas a RP lhes abriria os portões do Parlamento. Nas últimas eleições para o Conselho do Condado de Londres, os candidatos de Mosley chegaram a 20% dos votos em seus distritos.

⁵ NT: o autor utiliza a expressão “New Freedom” (“Nova Liberdade”) de forma irônica, buscando demonstrar que o sistema proporcional criava condições favoráveis a partidos menores.

⁶ NT: Tory é outra forma de designar o Partido Conservador Britânico.

Esse é um resultado ruim no SM, mas, no sistema proporcional, seria um sucesso, com cerca de cinco ou mais membros sendo eleitos. Sir Oswald se beneficiaria do fato de que os comunistas fariam ainda melhor do que ele: uma dúzia ou mais de comunistas se tornariam membros do Parlamento. Isso, para muitos eleitores moderados, é uma prova irrefutável de que a Inglaterra precisa do fascismo para acabar com o perigo bolchevique.

O sistema majoritário e a quebra do fascismo francês.

As condições são similares na França. As instituições democráticas francesas são fracas, mas existem e provaram sua resiliência ao superar crises que muitos achavam que seriam letais. A razão foi que o SM mostrou que os oponentes da democracia eram ainda mais fracos do que os seus defensores. Isso foi sentido, em primeiro lugar, pelos comunistas. Uma vez que eles eram verdadeiramente radicais e provaram isso ao votar contra os candidatos da esquerda bem como os da direita, eles obtiveram, de acordo com os cálculos de Lachapelle, líder e veterano das forças da RP na França, cerca de um quinto dos assentos que teriam conseguido pela RP. Assim, acabaram não se tornando uma ameaça. Desde 1934 os comunistas se voltaram para apoiar o programa da Frente Popular, votando em candidatos de outros partidos esquerdistas no segundo turno e recebendo de volta seu apoio onde quer que liderassem o *pool* esquerdista. Assim, em 1936, eles elegeram 72 deputados; a RP, contudo, de acordo com Lachapelle, teria lhes dado 93.

Mas os 72 comunistas na Câmara nunca se esqueceram que chegaram lá com as muletas do apoio eleitoral dos partidos esquerdistas mais moderados. Apesar de sua atitude no país ter sido quase sempre equivocada, eles têm demonstrado um verdadeiro espírito de abnegação na Câmara: eles votaram a favor de todos os governos de esquerda, mesmo o de Chautemps, que abertamente os chamava à oposição. Eles não se esqueceram que se voltassem ao seu radicalismo de outrora, perderiam o apoio eleitoral de outros partidos da esquerda. Caso, então, novas eleições fossem disputadas sob o SM, a maioria dos assentos que os comunistas conquistaram em 1936 seriam perdidos. Dessa forma, sob as condições presentes, os comunistas precisam se comportar ou andar na prancha. A RP, é claro, daria a eles a sua “Nova Liberdade” e os permitira ser tão radicais quanto quisessem.

Os extremistas da direita foram prejudicados da mesma forma que os da esquerda. O melhor exemplo é o “Cruz de Fogo” (*Croix de Feu*), que se tornou o “Partido Social Francês”. Seu líder, Coronel de la Rocque, foi capaz de mobilizar um número sem precedentes de seguidores no país, mas não conseguiu remover as barreiras que o SM erigiu no caminho do sucesso eleitoral. O coronel sabia que em praticamente todos os distritos ele não poderia fazer nada sem que conseguisse os votos dos moderados da direita e os do centro, os quais, na maioria dos casos, não estavam disponíveis para os seus candidatos. A partir disso, atuou como a raposa na fábula, que disse que as uvas que ela não conseguia alcançar estavam azedas. Ele declarou

que queria ser meramente o “árbitro” das eleições, emprestando seu apoio aos candidatos de direita dos quais gostasse mais. Em contrapartida, esperava algum tipo de reconhecimento. Mas apesar do fato de que a maioria dos membros mais à direita da nova Câmara ter desfrutado de seu apoio, eles se recusaram a aceitar qualquer ordem vinda dele. Eles puderam se permitir a recusar, porque o Cruz de Fogo não tinha escolha a não ser apoiá-los, caso contrário, os assentos teriam sido perdidos para os esquerdistas. Mas o coronel seguiu a política do menor dano até o limite, ordenando aos seus seguidores que votassem, até mesmo em membros conservadores do Partido Radical, como Malvy, que tinham sido acusados de traição durante a guerra. Ao tentar tornar essa política compreensível para os seus capangas, o coronel disse: “votem, sempre votem; depois coloquem o dedo na garganta e vomitem. Eu farei isso”.

Tal conselho com certeza não contribuiu para manter o entusiasmo dos seguidores do coronel. Mas coisas piores aconteceram em junho de 1936, quando o governo da Frente Popular dissolveu as Ligas da Direita. O Cruz de Fogo, como outras facções radicais, submeteu-se sem demonstrar qualquer resistência, e de modo a salvar o que pudessem o coronel formou o Partido Social Francês. Que decadência para os membros de um “movimento” que veio para livrar o país do “sistema corrupto de governo dos partidos!” De fato, essa decisão quase significou, para o coronel, a assinatura de sua sentença de morte política. Por outro lado, não ajuda comparar essa situação com a da Alemanha em 1932, quando Brüning e o General Groener, seu Ministro do Interior, dissolveram as tropas de assalto do Partido Nacional Socialista⁷. Na Alemanha, o decreto de dissolução foi recebido com uma tempestade de protesto, vorazmente liderada pelos nazistas no Reichstag. A RP tinha permitido que os nazistas obtivessem os seus assentos e conseqüentemente eles foram capazes de atacar o governo tão imprudentemente quanto queriam; e Brüning foi prejudicado porque não podia, como Léon Blum, clamar pelo mandato popular para o que fez. Assim, enquanto a demonstração de força de Léon Blum afastou a ameaça armada à república, a tentativa similar feita por Brüning marcou o começo do fim do seu governo.

A derrota política do Cruz de Fogo teve uma seqüela. Alguns dos seguidores de De la Rocque estavam impacientes com sua política de submissão; eles consideraram necessário preparar um apelo à força e fundaram o “Comitê Secreto para Ação Revolucionária”, popularmente conhecida pelo nome de “Os Cagoullards”⁸. A sua ação alcançou algum nível de apoio da direita, e um de seus líderes era o general Duseigneur. No final de 1937 essa conspiração foi descoberta e um após o outro foram descobertos os seus depósitos de armas. Essa ameaça de um levante armado se tornou uma bênção ao invés de uma ameaça para o governo. Os partidos da esquerda estavam lutando fortemente com as dificuldades econômicas e

⁷ NT: Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães, mais conhecido como Partido Nazista.

⁸ NT: Os *cagoullards*, ou os encapuzados, foram uma organização fascista francesa. Recebiam esse nome em função de usarem um capuz (*cagoule*) com apenas uma abertura para os olhos, quando participavam de suas reuniões secretas.

financeiras do país. Nesse campo espinhoso, parecia não haver sucesso à vista, mas a descoberta da conspiração direitista deu à esquerda uma chance de trabalhar no campo em que sempre celebrava os seus triunfos: a defesa da república. Aqui, uma vez mais, eles ganharam as suas láureas. A opinião pública quase que unanimemente se moveu para apoiá-los, e os membros dos *Cagouards* tiveram que aceitar que não haveria qualquer proveito em desafiar a autoridade de um governo que tinha obtido uma clara maioria nas eleições.

A dívida de Mussolini para com a representação proporcional

Vamos agora analisar a Itália, onde a situação política era, antes da adoção da RP, quase a mesma que a da França atual. Não havia partidos políticos bem disciplinados; os deputados individuais agiam como bem entendiam na Câmara, e derrubavam muitos governos. Quando em 1919 foi adotado o sistema proporcional, isso se deu praticamente pelas mesmas razões pelas quais sua adoção fora recomendada na França. Foi argumentado que a RP poderia criar partidos políticos bem disciplinados, os quais então poderiam facilmente formar um governo estável. Logo surgiram grandes partidos políticos, mas eles eram mais um obstáculo do que uma ajuda. Nenhum deles era forte o suficiente para formar um governo sozinho, e uma vez que todos eram bem caracterizados por diferentes visões de mundo, os seus líderes se sentiam impedidos, pela disciplina partidária, de apoiar uma coalizão de governo forte. Apareceu o mesmo estado de “pluralismo político” que antecedeu o fim da república alemã.

As primeiras eleições com o sistema proporcional na Itália foram realizadas em setembro de 1919. Foi dito que a RP havia sido um sucesso, porque sob o SM os Socialistas teriam obtido uma maioria, e isso poderia ter levado a revoltas. Sobre esse resultado, contudo, há dúvida considerável, porque os Socialistas obtiveram apenas 32,3% dos votos, e todos os outros partidos poderiam ter se combinado contra eles. Se, contudo, os Socialistas tivessem realmente obtido a maioria parlamentar, os moderados entre eles teriam prevalecido em seus quadros; em um sistema de distritos uninominais os eleitores teriam sabido como eliminar candidatos que fossem radicais tanto em atos quanto em palavras. A responsabilidade do governo, inseparável de uma maioria, teria feito o resto para garantir a moderação na política do partido.

Desenvolvimentos posteriores corresponderam exatamente ao que os oponentes do sistema proporcional tinham predito na Câmara italiana em julho e agosto de 1919. Os dois partidos de massa – Socialistas e Católicos – tinham, se combinados, uma maioria. Mas os Socialistas se recusavam a cooperar com outros partidos ‘burgueses’, até a queda, em 1922, quando era muito tarde. Na base de sua força numérica, eles fizeram fortes demandas sobre cada governo, tentando combinar as vantagens do governo com aquelas da oposição. Os Católicos apresentaram dificuldades similares. Antes da guerra, todas as vezes em que participaram de eleições, eles tinham unido suas forças a outros grupos da direita, e antes das eleições traçavam

uma plataforma de cooperação possível no país, bem como na Câmara. Em 1919, o sistema proporcional deu a esses antigos aliados a “Nova Liberdade” da qual os defensores da RP tanto se orgulham; cada partido obteve seus assentos por meio de seus próprios esforços, e não por meio de alianças com outros grupos. Assim o eleitor não era capaz de soldar esses grupos em um bloco compacto, e um grau de cooperação suficiente no Parlamento não era possível.

Qualquer governo que se formasse nessas condições seria instável e fraco. Não conseguia obter o consentimento parlamentar para suas propostas legislativas e então teria que governar por decretos, na taxa média de um por dia de trabalho. A situação logo se tornou tão desesperadora que o líder veterano Giolitti teve que ser chamado de volta de sua aposentadoria. Antes da guerra ele tinha sido sempre capaz de resolver uma crise. Era mestre na arte do *rimpasto*: sabia como formar uma maioria com os diversos elementos que compunham a Câmara no pré-guerra, como um padeiro sabia amassar e reamassar sua massa para fazer o pão. Agora, contudo, ele se encontrou diante de um material com o qual não conseguia lidar com seus métodos tradicionais. Os novos partidos eram como pedras, não como massa, e não era possível quebrá-los em partes para incorporá-las em uma nova maioria.

Sem esperança de sucesso, Giolitti dissolveu a Câmara e formou uma lista conjunta com os Fascistas, esperando que eles pelo menos seriam capazes de quebrar as partes rígidas dos Socialistas e dos Católicos. Na nova Câmara, a situação era, contudo, pior do que a anterior. Na esquerda havia 15 comunistas, nenhum deles teria sido eleito sob o SM – eles foram uma bem-vinda base para o argumento dos Fascistas de que havia o perigo bolchevique. Na direita, havia 36 fascistas, a maioria dos quais tinha tido a ajuda de Giolitti. Esse, que pouco antes os fascistas chamavam de traidor, não teria sequer pensado de trazê-los ao parlamento, não fosse o fato de que as condições criadas pela RP o tinham levado ao desespero. Ele não teria sido capaz de fazê-lo mesmo se quisesse, porque nos distritos uninominais do sistema majoritário, os antigos deputados da direita e do centro teriam defendido suas posições com ou sem o apoio de seus líderes políticos, e os seus eleitores moderados não teriam hesitado em votar por eles ao invés de seus oponentes fascistas.

Na nova Câmara, bem como no velho gabinete, a instabilidade era muito mais séria do que jamais tinha sido antes da guerra. Entre a condução do armistício e a ruptura do governo parlamentar em outubro de 1922, houve dez governos sob cinco primeiros-ministros diferentes. A autoridade de cada governo era mais fraca que a de seu precedente. Eventualmente, em fevereiro de 1922, Facta foi designado primeiro-ministro. A razão não foi que ele era o candidato mais forte, mas sim que era o mais fraco disponível. A história do governo de Facta é uma história de crises, e Facta estava tão preocupado em resolvê-las que não teve tempo nem autoridade para lidar com a guerra civil que irrompeu no país. Quando, em 28 de outubro de 1922, os fascistas marcharam em Roma, seus ministros, uma vez mais, renunciaram. Facta se recompôs e propôs ao rei o estabelecimento de lei marcial, com a ajuda da qual o levante

fascista poderia ter sido facilmente arrasado. O pedido de Facta, contudo, foi feito de forma tão hesitante que, após alguma reflexão, o rei se recusou a assiná-lo. Essa recusa teria sido impossível se o governo de Facta fosse apoiado por uma forte maioria; além disso, em circunstâncias favoráveis, o rei teria prontamente concordado com a proposta de Facta porque ele não tinha nenhuma simpatia pela insurreição fascista. Mas, dadas as condições, Mussolini entrou em Roma em uma carruagem!

Representação proporcional e a queda da república alemã

A história da RP é ainda mais estranha na Alemanha do que na Itália. Os alemães gostam de ir aos extremos em tudo o que fazem; eles nunca param para considerar as consequências de suas ações, não importa quão obviamente absurdas elas possam ser. Quando a Assembleia Nacional adotou a RP, em 1919, contra os alertas em voz alta de Friedrich Naumann, que previu que esse passo significaria o fim do governo parlamentar – fez com que o sistema fizesse parte da constituição e prescreveu que fosse adotado, ao mesmo tempo, pelas assembleias dos vários estados (*Länder*). A abolição do sistema proporcional precisaria de uma maioria de dois terços, que era impossível de ser obtida, porque os interesses investidos que a RP criava de forma tão rápida já estavam representados por tantos deputados eleitos em virtude do sistema proporcional. Para tornar a situação pior, em 1920 o assim chamado “sistema automático” foi adotado. A representação proporcional, como aplicada para as eleições da Assembleia Nacional, não tinha se provado suficientemente “proporcional”, porque os partidos que ficaram concentrados em certas áreas ganharam à custa de outros. Daí em diante, um deputado podia ser eleito a cada 60 mil votos, e em alguns distritos isso significava apenas 3% do total de votos. Assim, uma proporcionalidade plena, ou quase plena, podia ser alcançada. Não foi surpresa que aparecessem novos partidos na mesma velocidade que cogumelos aparecem após uma chuva de primavera.

Nas eleições de 1919 o principal resultado da RP foi evitar que os Socialistas obtivessem uma maioria. Em contraste com a Itália, uma maioria Socialista teria sido provável se houvesse o SM. Já se perguntou se tanto para a Alemanha quanto para a Itália uma maioria Socialista não teria levado ao radicalismo e à guerra civil. Para a mesma questão, a mesma resposta deve ser dada: com o SM, a maior parte dos Socialistas mais à esquerda teria sido derrotada; com toda a probabilidade o partido teria sido mais moderado – quase tímido – como era antes dessas eleições para a Assembleia Nacional, quando os Socialistas mantinham o poder sozinhos.

Mesmo assim, na Assembleia Nacional havia pelo menos uma clara maioria, e um governo foi formado por uma coalizão entre os Socialistas, os Democratas e o Partido do Centro. Mas, quando em 1920 o primeiro Reichstag foi eleito, o crescimento dos Socialistas Independentes, à esquerda, e dos Nacionalistas, à direita – possivelmente apenas por causa da

RP – colocou a coalizão de Weimar em minoria. A “república sem os republicanos” tinha nascido. Um governo minoritário se seguiu a outro, e, em 1923, quando finalmente foi formado um governo com maioria, esse foi liderado por um Chanceler que não era um membro do Reichstag e que tinha buscado apoio principalmente na direita.

Posteriormente, a RP permitiu que vários novos grupos surgissem, entre os quais os partidos de interesse foram o aspecto mais duradouro. Havia dois partidos de camponeses e o “Partido Econômico das Classes Médias Germânicas”. Eles exibiam os mesmos inconvenientes descritos anteriormente. Em complemento aos grupos de interesse, a RP trouxe radicais como os nazistas e os Comunistas ao Reichstag. Com um SM, seriam sempre eleitos pouco Comunistas – porque eles tinham forte apoio em algumas localidades. Mas teriam obtido apenas uma fração dos assentos em relação ao tanto que conseguiram com o sistema proporcional – não o suficiente para obstruir o trabalho dos partidos moderados, ou para transformar o Reichstag em um campo de batalha, ou, ainda, para dar base para a reivindicação dos nazistas de que a Divina Providência os tinha enviado para livrar a Alemanha do perigo bolchevique. Os nazistas eram piores do que os Comunistas. Eles não tinham fortes apoios locais nos quais se basear; ao contrário, tinham que buscar seus votos ao longo de todo o país. Antes de 1930 eles, com toda a probabilidade, nunca seriam capazes de ganhar um assento sob o SM. Após muitos fracassos eleitorais, os quais com certeza teriam significado um pesado dreno aos seus recursos financeiros, eles provavelmente teriam considerado inútil continuar a apresentar candidatos. O partido poderia ter morrido por sua própria ineficiência e Hitler voltaria à pintura de casas.

Sendo as coisas como foram, os nazistas conseguiram partir com grandes esperanças para as eleições de 1930, nas quais obtiveram nada menos do que 107 assentos, excedendo as suas mais otimistas expectativas. Apesar de eles terem acumulado tal força, pode ser dito, com segurança, que sob o SM eles não teriam se tornado um perigo para a democracia germânica. Caso todo o território do Reich fosse subdividido em 400 distritos uninominais de tamanho aproximadamente igual, pode se observar que em nenhum distrito os nazistas obtiveram mais do que 40% dos votos. Suas forças estavam mais igualmente dispersas ao redor do país do que as de qualquer outro grande partido, e sob o SM isso significaria a derrota em praticamente todos os lugares. Por outro lado, os Socialistas e o Partido do Centro teriam estado em excelente posição. Combinados, eles teriam tido uma ampla maioria, a qual teria preservado a integridade da república alemã.

Nas circunstâncias, contudo, Brüning tinha que reunir sua famosa “maioria da tolerância”, consistindo de onze grupos diferentes. Otto Braun, então o Premier da Prússia, socialista, tinha apelado por essa solução, chamando-a de *Koalition aller Vernünftigen* – “uma coalizão para todos os homens razoáveis”. Ele ignorou o fato de que isso foi o começo do fim da democracia, por deixar a oposição sem nenhum “homem razoável”. Uma oposição legal é o que distingue uma democracia de uma ditadura. O eleitor sabe que o único caminho para trazer

o governo à responsabilidade é votar pela oposição. Sob condições normais não há perigo em fazê-lo. O único resultado é que quando os “que estão dentro” (*ins*) são desgastados, eles são trocados pelos “que estão fora” (*outs*). Esses últimos vão se dedicar à tarefa de governar com força renovada, e sendo “razoáveis”, estão preparados para trocar de lugar com seus oponentes caso venham a se tornar uma minoria. Se, contudo, a oposição é de uma natureza diferente, não desejosa de se guiar pelas regras do jogo democrático, isso não é o suficiente para impedir que o eleitor a apoie. Os resultados são destrutivos para a democracia, pois os grupos que então chegam ao poder não permitem que outros os venham a suceder; eles vão abolir as eleições livres de uma vez por todas.

Mas como o eleitor pode prever esse resultado? Apesar de tudo, ele nunca se importa realmente com os resultados finais, e na Alemanha de 1931 e 1932 ele tinha razões imediatas para votar pela oposição. Acima de tudo, ele queria protestar contra a crise econômica mundial. Esse voto de protesto, dirigido mais contra o desemprego e os altos impostos do que contra o governo, aconteceu tanto na Alemanha quanto nos Estados Unidos., na Inglaterra e na França. Nas grandes democracias ocidentais, esse voto foi necessariamente para os grandes partidos democráticos de oposição. Votar por um dos grupos minoritários teria significado desperdício de votos. Na Alemanha, contudo, os nazistas, os Nacionalistas e os Comunistas puderam não apenas facilmente obter os assentos por todos os votos que receberam, mas também eram os únicos partidos para os quais esse voto de protesto poderia ter ido. Eles tinham o monopólio da oposição e seus oponentes o monopólio da responsabilidade. Além do mais, os eleitores alemães tinham uma razão adicional para ir para o lado dos extremistas: a coalizão “de todos os homens razoáveis” era artificial. O eleitor considerava antinatural que os Socialistas cooperassem com Monarquistas, como o Conde Westarp, no apoio ao mesmo governo. Isso era ainda mais visível, particularmente, diante do fato de que tanto os Monarquistas quanto os Socialistas tinham aproveitado a sua “Nova Liberdade” e combatido nas eleições exclusivamente com base em seus próprios programas. As pessoas comuns estavam prontas para escutar os agitadores que diziam a elas que a única razão pela qual todos os partidos democráticos cooperavam era porque os que estavam nos cargos públicos temiam perder os seus empregos, e que na verdade não tinham nenhuma consideração pela “visão de mundo” com a qual tinham, pouco antes, logrado obter e manter como um *desideratum* de todos os eleitores.

Assim, nada mais natural que, nas duas eleições para o Reichstag de 1932, os nazistas e os Comunistas, combinados, tivessem a maioria. Essa “maioria”, é claro, era apenas negativa; ela podia derrotar um governo, mas não substituí-lo. O único propósito positivo para o qual ela foi empregada foi um voto pela anistia de presos políticos, e isso foi como uma troca de prisioneiros entre duas facções rivais. Dessa forma, com o resultado das duas eleições de 1932, a democracia alemã estava morta. A ditadura, de um tipo ou de outro, era inevitável. Na confusão então existente, foi a intriga que decidiu em favor da ditadura de Hitler em vez da

ditadura de Schleicher, mas devemos ter em mente que a intriga somente foi capaz de resolver a questão porque a situação era muito confusa. O antigo presidente Hindenburg tinha dado provas o suficiente de que desejava respeitar a vontade do povo quando ela fosse claramente expressa; ele assim o fizera ao longo de sete anos e muitos daqueles que votaram nele em 1925 nunca o perdoaram por isso. Mas em 1932 o povo falou com tantas vozes que cada uma afogava a outra. Uma vez que uma vontade clara do povo não era mais discernível, era natural que o velho presidente desse ouvido aos seus amigos pessoais, o que, em 30 de janeiro de 1933, trouxe Hitler ao poder.

Representação proporcional e a tragédia austríaca

A queda da democracia alemã foi seguida pela tragédia austríaca. O sistema proporcional tornou a pequena política da Áustria desnecessariamente complicada, a partir de 1919. Ela permitiu que os dois partidos minoritários – os “Grandes Germânicos” e os “Agrários” surgissem, impedindo assim a concentração do poder político que teria sido possível em um sistema claramente bipartidário, nas mãos dos Católicos e dos Socialistas. O perigo verdadeiro, contudo, surgiu em 1931 e 1932, quando a onda nazista varreu a Áustria. Os seguidores dos dois partidos minoritários se moveram quase que unanimemente para os nazistas, que também receberam Católicos, enquanto os Socialistas conseguiram se manter. Os nazistas demandaram novas eleições e em uma atmosfera de confusão o Conselho Federal votou a sua própria dissolução. Ele não ousou, contudo, marcar uma data para torná-la efetiva. A razão foi que no novo Conselho não haveria maioria para um novo governo; o governo existente tinha que enfrentar uma oposição heterogênea dos nazistas e Socialistas que podiam derrotá-lo, mas não substituí-lo.

Em 4 de março de 1933, esse parlamento sucumbiu, do modo tragicômico como caem muitos parlamentos eleitos pela RP. O governo reivindicou que uma moção dirigida contra ele tinha sido derrotada por um empate de 80 a 80, enquanto que a oposição dizia que tinha conseguido aprová-la por 81 a 80. Para mais votações, poderia ter sido decisivo o fato de que o *Speaker*⁹, um Socialista, não votasse. Então ele renunciou, de modo a poder votar com o seu partido. Mas, em seguida, os *deputy speakers* também fizeram o mesmo; no final, o Conselho ficou sem um *Speaker* que o dirigisse, e os deputados deixaram isso assim e foram para casa, sem que ninguém tivesse o direito de convocá-lo novamente. Em 5 de março de 1933, Hitler e Hugenberg alcançaram maioria no Reichstag alemão. Dollfuss, o chanceler austríaco, percebeu que daí em diante novas eleições em seu país, sob o sistema proporcional, só poderiam beneficiar os nazistas. Sendo um legítimo democrata – isso deve ser dito dele com justiça – ele tentou salvar o que podia da liberdade de seu país, e como a Câmara era apenas um obstáculo

⁹ De origem no Parlamento britânico, a função do *Speaker* é semelhante à de Presidente do Parlamento. O termo remonta ao fato de que era o parlamentar que “falava” em nome dos colegas perante o rei.

em seu caminho, ele governou sem ela. Posteriormente, Mussolini e seu aliado, Heimwehr, forçaram que Dollfus adotasse a política que levou ao embate sangrento com os socialistas em fevereiro de 1934. Dollfuss não pode evitá-lo, e em vez de culpá-lo, é mais justo apontar a confusa situação com a qual ele se confrontou e que havia sido criada pela RP.

Com um SM, a Áustria poderia ter permanecido uma democracia genuína até o fim. Os nazistas austríacos sofreram da mesma fraqueza que os seus colegas alemães até 1930: eles não tinham fortes apoios locais nos quais tivessem uma maioria. Para se ter noção de sua força eles tinham cerca de um terço dos votos totais, em todo o país. É provável que nem mesmo em Graz ou nos distritos rurais de Styria, onde eles eram mais numerosos e acima de tudo mais conspícuos, não alcançassem 50% dos votos. É preciso lembrar que enquanto os nazistas gostavam de se demonstrar nas ruas, seus oponentes tinham um tipo diferente de temperamento e gostavam de ficar em casa. Esses oponentes incluem os Católicos, os Monarquistas, os remanescentes de Heimwehr, e os Socialistas. Em um SM, esses grupos combinados teriam tido, provavelmente, uma maioria em todos os distritos do país, e mesmo na mais livre das eleições do mundo nem um único nazista teria entrado no Conselho Federal.

Em tais circunstâncias, a base moral do governo austríaco teria sido muito mais forte do que foi na realidade. Hitler não poderia ter chamado Schuschnigg de “tirano” como ele fez em Berchtesgaden; não poderia ter alegado que o governo austríaco carecia de qualquer base legal, como fez no seu discurso após a anexação da Áustria. Se estivesse determinado a usar a força de qualquer forma, Hitler poderia ter engolido uma Áustria democrática, como varreu o débil governo de Schuschnigg. Mas teria sido confrontado com muito mais resistência, moral e provavelmente material, e a atitude da opinião pública e dos governos estrangeiros teria sido mais ativamente contrária.

Representação proporcional e o general Metaxas

Uma palavra sobre a Grécia. As instituições políticas não representavam muita coisa nesse país onde a ordem do dia tinha sido muito mais mudança do que continuidade. Mesmo assim, a RP teve uma contribuição importante para a queda do governo democrático. Isso é evidente quando se consideram os resultados das eleições de 1936, que trouxeram ao Parlamento 15 Comunistas que ficaram como fiéis da balança entre 142 direitistas e 143 esquerdistas. Nenhum governo de maioria era possível de qualquer um dos lados e isso facilitou muito o golpe de estado do general Metaxas.

Representação proporcional e Degrelle

Há indícios que apontam para conclusões similares nos casos da Polônia e dos estados bálticos. Além disso, a representação proporcional fez com que governar ficasse difícil na Tchecoslováquia, na Suíça, na Bélgica, na Holanda e nos estados escandinavos. As piores

condições estavam na Bélgica. Nesse país existia, à direita, a oposição dos Rexists¹⁰ e dos Flemish Frontists¹¹, e, à esquerda, dos Comunistas. Nenhum desses grupos poderia ter conseguido um assento sob o SM. Além disso, é geralmente assumido que com um SM o Partido Liberal teria desaparecido há muito tempo, e o país teria um sistema bipartidário, com os Católicos e os Socialistas lutando sozinhos pelo poder, com um deles sempre obtendo uma clara maioria. Mas, nas condições da RP, sempre demorava muitas semanas para a formação de um novo governo, e quando esse se formava, nunca era capaz de prover uma clara liderança para a coalizão dos partidos que representava. O resultado foi um mal crônico, do qual a oposição dos extremistas pode se beneficiar. Com o fim da crise econômica mundial, Degrelle tinha pouca chance de chegar ao poder, mesmo contando com a perda de apoio da RP. Mas as condições insalubres criadas pelo sistema proporcional tinham dado vezo a tantos conflitos trágicos, dos quais o SM teria poupado o país.

Assim, o gabinete de van Zeeland, que os apoiadores do sistema proporcional sempre enalteceram como ‘cooperação partidária’ – como se uma coalizão ficasse melhor apenas pelo fato de a chamarmos de cooperação – teve que ceder lugar em circunstâncias que devem ter enchido o Premiê, que tinha feito tanto por seu país, de amargura. Levou-se mais de quatro semanas até que se formasse o gabinete de Janson, que o sucedeu, e esse se constituiu de forma tão frágil que renunciou com apenas quatro meses de existência, os quais foram marcados mais pelo conflito que pelo trabalho construtivo. O Premiê seguinte foi o líder Socialista, Spaak. Quando ele se apresentou à Câmara em maio de 1938, enfatizou os planos para reformar o gabinete e o governo que iria implementar. Acrescentou que o parlamentarismo belga tinha graves defeitos, que precisavam ser eliminados. O governo belga tinha sido apenas uma caricatura de uma democracia. Concluiu dizendo que o alvo deveria ser uma “democracia autoritária”, a qual colocaria um termo à irresponsabilidade dos ministros e dos membros do parlamento.

“Democracia autoritária” – esta frase soa ominosa; ela foi utilizada por Hitler e Mussolini. Autoridade deve ser naturalmente concomitante com democracia – a palavra democracia tem, afinal, alguma coisa a ver com a palavra grega *kratein*, que significa “regrar” – e deve ser alcançada por um processo orgânico. Quão facilmente isso teria sido feito na Bélgica se uma vez mais o seu povo tivesse sido demandado a dar uma maioria ao seu governo, em vez de enviar “representantes de todos os ismos” ao parlamento “em proporção à sua força no eleitorado”.

Representação proporcional na Irlanda

Desde a guerra, a Irlanda tem sido importante para os defensores da RP, assim como foi

¹⁰ O Rexists foi um partido de extrema direita, católico, nacionalista e com verve autoritária.

¹¹ Os Fleming Frontists defendiam mais reconhecimento para a comunidade flamenca.

a Bélgica no pré-guerra. Quando, em 1918 e 1919 a RP foi proposta em tantos países, parecia que não havia argumento mais cogente em seu favor do que o de que ela havia sido aplicada na Bélgica por duas décadas e não tinha levado a um fracionamento dos partidos ou a uma instabilidade governamental. Atualmente essa afirmativa não pode mais ser feita. Ao contrário, é enfatizado que a Irlanda tem adotado o sistema proporcional desde 1922, e que mesmo assim dois partidos têm dominado, resultando que os governos sucessivos de Cosgrave e De Valera desfrutaram de considerável grau de estabilidade e autoridade.

Mas quando a Irlanda é apresentada como um exemplo dos aspectos benéficos da RP alguns fatos essenciais são esquecidos. O primeiro diz respeito tanto à Bélgica pré-guerra quanto à Irlanda. Nos dois países o sistema de RP que foi adotado não era *proporcional*; por conta do pequeno tamanho dos distritos, os grandes partidos se saíram muito melhor do que os pequenos. Assim a maioria dos assentos que os Católicos tinham na Bélgica antes da guerra foi conquistada com uma minoria dos votos. Esses resultados seriam denunciados pelos defensores do sistema proporcional, caso acontecessem sob o SM, mas eles parecem não ter qualquer consequência quando acontecem no sistema proporcional. Na Irlanda, o partido de Cosgrave e De Valera se beneficiou da falta de proporcionalidade do sistema eleitoral de tal modo que sem esse elemento eles nunca teriam sido capazes de manter sua posição de liderança. No presente, existem não menos que quinze distritos que elegeram apenas três membros. Em cada um deles, um partido que tem mais do que a metade dos votos obtém dois ou três assentos! Assim, nas eleições de 1937, De Valera obteve 50% dos assentos com cerca de 45% dos votos, e com base nisso ele foi acusado pelo seu oponente, Cosgrave, de ter manipulado os distritos¹² a favor de seu partido. De Valera poderia ter respondido que se não tivesse feito isso as eleições teriam resultado em confusão e não teria sido possível chegar-se a uma decisão tolerável. Mas, qual é a vantagem da RP se é necessário submetê-la a tratamento para que fique inócua?

Um segundo fato essencial com relação ao sistema proporcional na Irlanda é que mesmo com a sua falta de proporcionalidade ele chegou, por duas vezes, muito perto de infligir à Irlanda problemas semelhantes que aconteceram em outros países. Isso aconteceu pela primeira vez após as eleições de junho de 1927, as quais reduziram muito a força do partido de Cosgrave. Para piorar sua situação – Cosgrave era o Premiê naquela ocasião – os membros da oposição, que não tinham feito isso antes, assumiram seus assentos no Dail¹³. Em 16 de agosto, 71 votos foram dados a favor de um voto de censura, contra o qual o governo conseguiu mobilizar apenas a mesma quantidade de votos. A moção foi derrotada pelo voto do *Speaker*, que, de acordo com as regras, é responsável por tomar a decisão em caso de empate. Logo após isso, Cosgrave foi capaz de remediar a situação ao dissolver o parlamento e chamar novas

¹² Nota do Tradutor: o Autor utiliza a expressão *gerrymandered*. *Gerrymandering* é um método polêmico de definir em termos de área os distritos eleitorais, de modo a beneficiar propositadamente um determinado partido.

¹³ Dáil Éireann é o nome da Câmara dos Deputados (Câmara baixa) irlandesa.

eleições. Mas um acidente similar vitimou De Valera em 1937, quando seu partido assegurou 69 assentos, inclusive o do *Speaker*, e todos os outros partidos combinados asseguraram exatos 69. Sua perda de prestígio foi grande ainda mais diante do fato de que ele tinha feito o que podia para evitar tal resultado. Logo foi derrotado na Câmara por uma maioria de 52 a 51. Como Cosgrave em 1927 ele conseguiu acabar com esse estado de coisas na primavera de 1938 ao dissolver o parlamento e convocar novas eleições, nas quais obteve uma clara maioria sobre os outros partidos.

Terceiro, tanto em 1927 quanto em 1938 um período incipiente de confusão pode ter sido terminado por novas eleições, a razão pela qual isso foi possível é de ordem temporária. Sobre esse assunto, citamos um colaborador do *United Ireland*, o jornal semanal do partido de Cosgrave, escrevendo em sua edição de 2 de fevereiro de 1935:

esse país tem um esquema de representação proporcional forçado sobre a população pela Sociedade da Representação Proporcional da Inglaterra, a qual conseguiu convencer o governo britânico, que rascunhou o Home Rule Act de 1920, a tentar essa panaceia no cachorro. Ela ainda não produziu um sistema multipartidário, principalmente por causa da divisão aguda que existia sobre a questão do Tratado, a qual impediu a política a seguir sua trajetória usual, trajetória que estava começando a aparecer, por exemplo, antes que Fianna Fáil entrasse no Dáil.

O autor desse artigo obviamente tinha em mente as primeiras eleições de 1927, quando os grupos de interesse foram representados por 22 membros do Partido Trabalhista e 11 membros do Partido dos Fazendeiros, e nenhum dos dois grandes partidos foi capaz de dominar a cena. A questão do “Tratado” significa que as relações com a Inglaterra tinham até então ofuscado todo o resto. Como essas relações tinham uma natureza política, elas tendiam a dividir o eleitorado em duas frentes, os favoráveis e os contrários ao Tratado. Essa questão foi levantada em 1927, quando os seguidores de De Valera assumiram seus assentos no Dail, e como reação o partido do governo foi fortalecido à custa dos grupos de interesse. De modo similar, o Partido Trabalhista foi enfraquecido em 1938, quando De Valera dissolveu o parlamento após ter alcançado um sucesso espetacular com um novo acordo com a Inglaterra. Mas será que a questão das relações com a Inglaterra seria tão importante no futuro como foi no passado? Se não, é provável que apesar da falta de proporcionalidade no sistema de RP irlandês, a posição de liderança dos dois maiores partidos seria destruída, e a Irlanda estará entregue às ternas misericórdias de governos de coalizão tais como o que a Bélgica agora está enfrentando.

De Valera parece ser um dos estadistas irlandeses a temer esse resultado. Quando ele dissolveu o Dail em 1938, fez a seguinte declaração:

O Parlamento foi dissolvido... Um governo com uma maioria parlamentar precária – constantemente à mercê de combinações de grupos em apoio a interesses seccionais – não podem fazer o trabalho da nação como ele deve ser feito. Durante os últimos seis anos o governo tem sido severamente prejudicado e o interesse nacional tem sofrido pelo fato de que a posição parlamentar do governo era profundamente insegura. Em duas ocasiões eu apelei ao povo para consertar isso. Infelizmente, devido ao sistema de

representação proporcional, meu apelo nessas ocasiões se provou ineficaz. Eu agora apelo uma vez mais. O trabalho que está diante do governo em exercício durante os próximos cinco anos, apesar de ser de um tipo diferente, não será de menor importância do que o feito nos últimos seis. Agora que as bases estão claras pelo recente acordo... o trabalho de reconstrução nacional, como um todo, deve ser enfrentado. No interesse geral, um equilíbrio apropriado entre reivindicações rivais e direitos opostos deve ser mantido- as reivindicações da agricultura e das indústrias manufatureiras, por exemplo, e os direitos do empregador e do empregado. “Não me referi ao principal objetivo nacional, o fim da divisão, mas há alguma dúvida de que esse objetivo possa ser alcançado mais facilmente por um governo forte do que por um fraco?”

De Valera refere-se em termos inequívocos ao fato de que no futuro o governo vai se preocupar mais com a economia do que com problemas políticos. Estava obviamente consciente da necessidade de colocar o interesse comum acima dos interesses dos grupos nesses assuntos. Mas será que seu aviso sobre os possíveis efeitos da RP teve consequências práticas? Quando o presente autor visitou a Irlanda no verão de 1937, um membro proeminente do partido de Cosgrave disse a ele, quando perguntado sobre os efeitos do sistema eleitoral irlandês, que a RP era tão ruim quanto podia ser, mas que por conta dos interesses investidos que ela tinha desenvolvido, era impossível aboli-la. Essa é de fato uma das mais graves características da RP, que os partidos e os deputados que a ela devem o seu sucesso vão naturalmente recusar-se a votar pela sua abolição e geralmente serão suficientemente fortes para prevenir que qualquer atitude seja tomada com esse intento. No presente, contudo, uma combinação de circunstâncias favoráveis deu ao partido no poder na Irlanda uma maioria clara. Isso deu a De Valera uma chance de proceder à abolição da RP, caso desejasse. Ninguém sabe se essa chance vai se apresentar novamente, caso não seja aproveitada nesse momento.

Representação proporcional na Irlanda do Norte

Sempre que se mencionar a experiência da Irlanda com a RP, deve-se dar atenção à Irlanda do Norte, onde a RP foi introduzida pelo Ato do Governo da Irlanda de 1920 e abolida pelo Parlamento da Irlanda do Norte em 1929. É dito que as reclamações que as minorias têm contra o governo da Irlanda do Norte se agravaram por conta da abolição da RP, uma vez que a oposição foi privada de sua “representação justa”.

Para isso deve ser primeiro respondido que as perdas que a maioria Nacionalista teve através da abolição da RP não tiveram consequências. Eles elegeram, em uma Casa de 52 membros, 12 membros nas eleições com o sistema proporcional, e 11 nas duas eleições seguintes, realizadas sob o SM. Em 1938, para ser exato, os Nacionalistas obtiveram apenas 8 assentos, mas a razão foi que em três distritos onde tinham uma maioria assegurada, eles boicotaram as eleições, enfatizando assim o quanto apreciavam a “representação justa” em um parlamento no qual estariam ligados a uma minoria permanente, de qualquer forma.

As perdas sustentadas pelos Nacionalistas foram mais severas nos governos locais; os

distritos para o Conselho da cidade de Derry e para os Conselhos das Cidades de Fermanagh e Tyrone foram arrançados de tal forma que uma maioria Nacionalista se tornou uma minoria. Mas devemos repetir o erro trágico dos Socialistas alemães, que antes da guerra demandaram a RP para proteger a si mesmos contra a desigualdade dos distritos, não percebendo que o remédio para o *malapportionment* é um bom *apportionment* e não a RP? Uma revisão dos distritos na Irlanda do Norte pode ser demandada em nome da honestidade e da justiça, mas se a demanda por RP for renovada, então os líderes Unionistas terão uma chance esplêndida na Irlanda do Norte para se esquivar da questão ao abrir fogo uma vez mais sobre a RP. Eles já provaram no passado que poderiam fazer isso de formas muito efetivas. Por exemplo, Lorde Craigavon, o premiê norte-irlandês, ao defender o SM em 1927, citou Lorde Curzon, como segue:

Durante os últimos três ou quatro anos eu fui confrontado com o fenômeno de uma série de governos italianos instáveis, raramente durando mais do que alguns meses e privando seus representantes nas Conferências Aliadas do poder que deriva da estabilidade das instituições. Acho que coloquei a mesma questão para cada ministro italiano que se sucedia, seja primeiro-ministro, seja ministro das relações exteriores, com quem eu tive a alegria de me associar, e, a cada vez, eu tive a mesma resposta: ‘a fraqueza das instituições e a instabilidade do governo é devida à representação proporcional e tão somente à representação proporcional’.

Essa citação estabelece um dos argumentos que os Unionistas da Irlanda do Norte têm utilizado contra a RP; há muitos outros, e desafiá-los pelo tipo de argumento usualmente colocado pelos defensores da RP é perda de tempo. Muito mais pode ser alcançado ao se apontar a manipulação dos distritos¹⁴; e a Ciência Política deveria urgir, no caso da Irlanda do Norte, como em muitos outros, que mais do que tratar um mal existente em questões subsidiárias, o melhor procedimento é aboli-lo. Deixe os seis condados do nordeste da Irlanda se reunirem aos 26 outros, o que permitiria que eles tivessem plena medida de sua atual capacidade de autogoverno. Nada iria acontecer aos protestantes em uma Irlanda unida. Ao contrário, eles iriam ter nas mãos o equilíbrio entre os dois maiores partidos, forçando-os a aceitar todas as suas demandas mais razoáveis. Nada também aconteceria aos defensores da cooperação com a Inglaterra, porque eles também seriam fortes o suficiente para imporem a sua vontade sobre os outros – e todas as reclamações contra a Inglaterra removidas, os outros não se importariam. Esta é a real solução para o problema da divisão da Irlanda; nenhuma outra servirá.

Estados Unidos, governos municipais

Nos Estados Unidos a agitação em torno da RP ficou centralizada principalmente nas grandes cidades; o movimento de reforma municipal enxergou que o sistema proporcional

¹⁴ *Gerrymandering*.

poderia ajudá-lo a quebrar a regra da ‘máquina’¹⁵ que estava tão fortemente entrincheirada em algumas áreas urbanas. A regra da máquina é tão ajudada pelo SM porque o alinhamento dos partidos nacionais transferiu-se para as eleições municipais, e enquanto ao redor da nação como um todo, os votos mudam o suficiente para assegurar a transição do poder de um partido para o outro, muitas cidades permaneceram por muito tempo nas mãos de um grupo político. Nessas cidades, as minorias nunca tinham a chance de se tornarem maioria, e geralmente seus líderes adotavam a tática de buscar um acordo com o partido no poder, obtendo parte do espólio em retorno pela promessa de não fazer uma oposição ativa. Mesmo onde havia a vontade de cumprir com a função democrática da oposição e controle, isso era normalmente impossível, porque o sistema *ward*¹⁶ permitiu que o partido dominante mantivesse a maioria e evitou que a minoria obtivesse um número suficiente de assentos.

Deveria ser óbvio, contudo, que os grandes males no governo municipal não foram criados pelo SM e que não desapareceriam automaticamente com a sua abolição e a adoção do sistema proporcional. O governo municipal é tão comumente passível de objeções porque é corrupto; e é corrupto porque é um governo de ‘máquina’, e o governo de ‘máquina’ é possível porque há recursos dos quais a máquina se alimenta. Se todos os empregos que não tivessem a natureza de configuração de políticas públicas fossem efetivamente deixados para o serviço civil, se todos os juízes e oficiais menores fossem designados em vez de eleitos, então as máquinas não seriam capazes nem de lidar com uma quantidade suficiente de patronagem nem de influenciar os tribunais. Poucas pessoas se importariam com um chefe que não tivesse cargos para distribuir e que não fosse capaz de dar proteção nos tribunais.

Além disso, os movimentos de reforma municipal, se realmente quisessem o controle da cidade, precisariam, sob o sistema de RP, de uma maioria dos votos ainda maior do que debaixo do SM, que, em um contexto triangular pode guindá-los ao poder com uma mera pluralidade. Assim, eles poderiam ser mais ajudados por eleições no sistema de blocos, com os *wards* sendo abolidos e eleições se dessem considerando a cidade inteira. Os aspectos mais desejáveis do sistema *ward* poderiam ser mantidos por meio de requisições para que as listas apresentadas incluíssem um candidato residente para cada distrito, e a cidade poderia ser dividida em tantos distritos quanto necessários para esse propósito. Além disso, certa porcentagem dos assentos poderia ser garantida à minoria, fazendo com que houvesse uma oposição eficiente no Conselho da Cidade.

No âmbito desse quadro geral vários arranjos são possíveis, os quais responderiam a todas as objeções razoáveis. Por exemplo, uma concessão pode ser feita às necessidades dos movimentos reformistas com a adoção do voto único transferível para o fim de determinar quem

¹⁵ NT: Havia um modelo no governo norte-americano no qual o partido que vencia as eleições levava todos os cargos públicos – *spoil system*. Esse modelo se replicava no nível municipal e é a ele que o autor se refere quando fala na regra da máquina. A “máquina” são os cargos públicos.

¹⁶ NT: o Ward era uma subdivisão eleitoral, usualmente correspondente a um bairro ou uma paróquia.

é eleito, tanto na lista da maioria quanto na lista da minoria, apesar de que é evidente que a necessidade de uma decisão clara exclui a possibilidade de votar em candidatos em mais de uma lista. Os reformistas têm geralmente enfatizado que a sua “organização amadora” pode ser vitoriosa apenas se eles pudessem colocar em sua conta as pessoas pertencentes a diferentes grupos e diferentes organizações, dizendo a cada um dos candidatos para conseguir tantos votos quanto possível e para pedir aos seus eleitores que deem a sua segunda e terceira opção para outra pessoa na lista. Isso pode facilmente ser feito no contexto proposto, o qual daria, então, aos reformistas tudo o que eles queriam e, além disso, iria conter as vantagens do SM e evitar os inconvenientes da RP.

Na verdade, no governo das cidades americanas a RP tem sido aplicada na forma tradicional do voto único transferível e os seus registros não são tão confiáveis quanto é geralmente dito. Em Asthabula ele encorajou a segregação racial e foi abandonado; em Cleveland a situação não foi muito diferente. A experiência de Wheeling e Toledo não foi de qualquer modo espetacular, em nenhum sentido. Em Cincinnati a melhoria no governo municipal deveu-se ao fato de que o *Charter Group*¹⁷ teve a maioria dos votos coletados. É óbvio que nessas circunstâncias o SM, dado o que já foi exposto até aqui, teria proporcionado resultados eleitorais no mínimo tão bons quanto os que foram obtidos pela RP. Em 1936, contudo, o *Charter Group* obteve quatro assentos no Conselho, seus oponentes também, e o equilíbrio do poder ficou nas mãos do Ver. Bigelow, eleito pelos “Single Taxers” e posteriormente eleito para o Congresso pelos democratas. Antes que a reforma na administração pudesse continuar, um acordo tinha que ser feito com Bigelow. Em tal situação, a única diferença entre o sistema majoritário e o proporcional é que o primeiro, em particular quando havia dois turnos, deixava ao eleitor fazer um acordo – e por isso era tão desacreditado – enquanto que a RP levava a decisão para os representantes da cidade, o que, como mencionado anteriormente, certamente não é democrático. As eleições posteriores em Cincinnati enfraqueceram o *Charter Group* ainda mais, e então ficaria óbvio que o sistema de RP não pode produzir os milagres que lhe são usualmente atribuídos.

Permanece estranha a história da RP na cidade de Nova Iorque. É difícil entender porque que os Fusionistas¹⁸ desenvolveram simpatia pela RP. Em 1933, La Guardia foi eleito com uma mera pluralidade dos votos. Se então houvesse o sistema de RP, e se o prefeito fosse eleito pelo Conselho, como os apoiadores do sistema proporcional demandavam, então as duas facções democráticas teriam tido uma maioria no Conselho e o candidato fusionista não teria sido eleito. Mas em 1936 a RP foi colocada em votação, junto com o novo regimento do

¹⁷ O *Charter Group* foi um grupo que se organizou em torno de um movimento de reforma do governo municipal de Cincinnati, com várias propostas de modernização administrativa.

¹⁸ NT: Os *Fusionists* eram um grupo que combinava o conservadorismo social ao liberalismo econômico.

Conselho¹⁹, e obteve uma maioria inesperada. O caso *a favor* da RP foi clara e competentemente apresentado; o caso *contra* foi deixado para a Tammany²⁰, e, como bem destacou o New York Times, essa organização não era acostumada com a argumentação e quase nada foi apresentado ao público, exceto uma hábil declaração feita pelo ex-governador Smith, que chegou muito tarde. Não é infundado dizer que a maioria daqueles que votaram a favor da RP não sabiam muito sobre o sistema; a Tammany era contra, e isso foi, para centenas de milhares de eleitores, razão suficiente para votarem *a favor*. Eles ignoraram o fato de que a Tammany estava tão interessada no SM quanto um homem sentenciado à morte se interessa pela melhoria da guilhotina.

Em 1937 o primeiro Conselho sob o novo regimento foi eleito. Ele poderia ter sido escolhido debaixo do arranjo mencionado antes, com a cidade inteira formando apenas um distrito. Então – em um dia no qual os fusionistas varreram a cidade por todos os cargos onde o SM tinha lhe dado uma chance de brigar por uma decisão clara – a maioria no Conselho certamente teria sido deles. Mas deixou-se a questão para a RP, que representaria a vontade do povo no novo Conselho. Foram 13 assentos para Tammany e 13 assentos para os fusionistas e seus dois amigos democratas. Onde, sob tais condições, estava a vontade do povo? Talvez com o Presidente do Conselho, que tinha o voto decisivo em caso de empate.

Mas se a RP pode criar maiorias, o faz de forma tão frágil que o acidente da presença ou ausência de um membro pode assumir importância decisiva. Assim aconteceu repetidamente na história da RP, como, por exemplo, na Irlanda em 1927, ocasionalmente na Dinamarca, e no Conselho Nacional Austríaco durante os últimos e tumultuados anos de sua existência, e uma vez mais em Nova Iorque. A dificuldade aconteceu quando Quill, um dos fusionistas, voltou para a Irlanda para se casar. Quando ele retornou, citou em sua defesa o comando bíblico de que “não é bom que o homem fique só”, acreditando que isso certamente o absolveria. Mas isso não apagou o fato de que durante sua ausência seus colegas não puderam contar com seu voto. O novo Conselho tinha sido elogiado por conta de seu caráter deliberativo, mas “deliberação”, com uma boa medida de comentários acrimoniosos, levou à questão sobre em que grau doze ou treze constitui uma maioria. Antes das eleições, os defensores da RP disseram aos eleitores que uma vez que o Conselho terminasse sua tarefa de deliberação ele estaria ainda mais capaz de tomar uma boa decisão. Mas em vez de uma decisão foram tomadas duas, o que era muito ‘bom’ afinal de contas, e somente foi possível um acordo em relação à possibilidade de deixar o Judiciário escolher qual decisão deveria prevalecer.

Mesmo depois disso, os conselheiros não se dedicaram às questões ordinárias. Eles deram sua atenção a Quinn, um membro da Tammany. Estava em jogo a questão de se uma

¹⁹ NT: o autor usa a expressão *charter*, que significa uma declaração de princípios, deveres e propósitos de uma organização.

²⁰ A Tammany foi uma sociedade política formada por membros do Partido Democrata, que governou Nova Iorque de 1854 a 1934.

certa quantidade de garrafas de leite recebidas, bem como uma quantidade de idas à lavanderia dele em um certo endereço, junto com a reivindicação de que ele havia dormido no local com seus pijamas, justificavam a assunção de que era de boa fé um residente do distrito que o havia eleito. A intenção era eliminá-lo do Conselho, corrigindo, assim, a vontade do povo, e produzindo uma maioria melhor do que a RP tinha conseguido. Mas então o outro lado mirou suas armas no azarado Quill, sem se importar com o fato de que em função de seu novo casamento ele já tinha recebido muito atenção pública de qualquer forma. O mesmo tipo de questão foi perguntada, o mesmo tipo de testemunha foi ouvida e os mesmos tipos de relatórios foram submetidos. Quando o Conselho foi revisar os relatórios, ambos os culpados eram profundamente merecedores de continuar como membros, e o tempo e o dinheiro que gastaram tentando provar o contrário não teria sido desperdiçado. Nova Iorque pode ficar feliz porquanto seu governo ela não tenha que contar com esse Conselho eleito pela RP, e que o seu prefeito e o *Board of Estimates*²¹ tenham sido eleitos pelo SM, com autoridade para deliberar bem como para decidir.

A questão que então surgiu foi sobre qual era o método apropriado para se lidar com a agitação causada pela RP. O melhor procedimento, é claro, tanto em Nova Iorque como em qualquer outro lugar, teria sido uma adequada explanação dos méritos do SM na primeira vez em que sua abolição houvesse sido sugerida. Se isso tivesse acontecido, há todas as razões para crer que a RP teria sido derrotada em Nova Iorque. Afinal de contas, a absoluta maioria dos que votaram a favor da RP eram crentes convictos na democracia, e se tivesse sido explicado a eles que o único método que faz a vontade do povo prevalecer em uma democracia é a regra da maioria, muitos deles então teriam votado contra a adoção de um sistema eleitoral que tinha forjado estragos demonstráveis à causa da democracia em tantos países.

Sobre esse assunto deve ser mencionado incidentalmente que o argumento preferido apresentado pelos defensores da RP em Nova Iorque é tão falacioso quanto todos os outros. Foi dito que em um SM apenas parte dos votos é ‘efetiva’, porque muitos dos votos são dados a candidatos que não são eleitos. É acrescentado que os eleitores que apoiaram candidatos perdedores são privados de seus direitos como cidadãos. Na verdade, é o contrário. O que o eleitor quer é fazer uma decisão clara sobre a política a ser perseguida pelo corpo legislativo específico que vai ser eleito. Essa decisão, no longo prazo pelo menos, pode ser feita efetivamente apenas com a ajuda do SM. A RP divide o voto entre candidatos numerosos e os “ismos” que eles “representam”; ela falha em dar ao eleitor a chance de decidir sobre o caráter do corpo para o qual ele elege os membros. Dessa forma, é a RP, e não o SM, que priva o cidadão de seus direitos.

Mas o que deveria ter sido feito após o sistema proporcional ter sido adotado? A

²¹ NT: o *Board of Estimates* era um corpo governamental responsável pelo orçamento municipal e por decisões quanto ao uso da terra.

Convenção Constitucional do Estado de Nova Iorque, reunida em 1938, decidiu a favor da proposição de banir, constitucionalmente, a RP, o que seria aplicado tanto nas eleições municipais quanto na estadual. Isso gerou um forte antagonismo entre os defensores da RP na cidade de Nova Iorque, que declararam que a emenda proposta violava os mais elementares princípios da autonomia do governo municipal. Foi ignorado que a RP pode facilmente se desenvolver na verdadeira negação da autonomia. Afinal de contas, foi o que de fato aconteceu durante as eleições de 1937 para o Conselho da Cidade de Nova Iorque, quando o povo votou a favor dos fusionistas e a RP gerou um conselho que era metade fusionista e metade Tammany. A decisão com relação ao caráter do Conselho foi retirada das mãos dos eleitores e como último recurso foi deixada para os tribunais. É isso um tipo desejável de autonomia?

Além disso, deve ser tido em mente que não podemos aplicar o método de “tentativa e erro” em uma questão como a RP. O teste pode ser feito, mas, quando o povo percebe que um erro foi cometido, pode ser difícil, senão impossível, retificá-lo. Em Nova Iorque, bem como em todos os outros lugares, a RP rapidamente desenvolveu os interesses investidos, os quais se opõem à sua abolição por todos e quaisquer meios. Uma coalizão de minorias, consistindo de Republicanos, dissidentes dos Democratas, o Partido Trabalhista Americano, os Progressistas, os Socialistas e os Comunistas defendem a RP. Para todos esses grupos, a RP dá maiores chances de eleger conselheiros do que qualquer um deles teria sob o SM. Por essa razão eles são a favor da RP, e são relutantes em considerar quaisquer argumentos contra esse sistema eleitoral. É muito estranho ver a forma como a maioria desses grupos coloca seus interesses imediatos acima dos seus interesses de longo prazo. Os republicanos nova-iorquinos, por exemplo, deveriam saber que a RP, se aplicada em uma escala maior, destruiria o sistema bipartidário, do qual o seu próprio partido dependia tão intensamente. Os líderes do Partido Trabalhista Americano poderiam bem ponderar se os trabalhadores americanos estariam interessados em um sistema eleitoral que ajudou tanto os inimigos do trabalho em países como a Itália e a Alemanha.

Existe hoje em dia, contudo, uma tendência geral a negligenciar interesses de longo prazo quando eles conflitam com os interesses mais imediatos. O humor prevalecente parece ser, como Keynes colocou, o de achar que “no longo prazo estaremos todos mortos”. Assim, é duvidoso achar que há alguma chance de que o sistema de RP seja repellido pelos eleitores nova-iorquinos. Os vários grupos minoritários criaram uma atmosfera na qual todos os que são contra a RP são considerados imorais. Em tais circunstâncias, qualquer um se sentiria com vontade de condenar a ação da Convenção Constitucional de Nova Iorque que propunha o banimento da RP. As gerações futuras de eleitores da cidade de Nova Iorque teria tido razão em ser gratos a essa disposição constitucional, a qual, ao se sobrepor a uma decisão feita pelo eleitorado nova-iorquino, obrigou a cidade a recuperar o SM, o único instrumento para a produção de decisões

efetivas no futuro²².

Estados Unidos. A nação

Tendo sido aplicado a um número crescente de municipalidades, a RP é agora recomendada para as eleições estaduais e a nacional. Muitos dos que a apoiam para o governo municipal prefeririam confinar o seu uso a essa instância. Eles desejam enfraquecer os efeitos do SM onde eles se mostraram muito fortes, mas não destruí-lo como um fator a moldar os elementos básicos do alinhamento político do país. Eles são incapazes, contudo, de resistir ao apelo popular do argumento de que se a RP é inerentemente tão boa, como provado pelas eleições municipais, não haveria razão para que não se obtivessem os seus benefícios também nos níveis estadual e nacional. Mas caso a RP fosse aplicada em uma escala maior ela logo destruiria o vigor da democracia americana.

Deixe-nos lembrar que esse é o maior país no qual a forma democrática de governo foi experimentada. Quanto maior o país, maiores são os fatores que promovem a diversidade. Nos Estados Unidos, os interesses econômicos dentro das várias seções são amplamente diferentes. Além do mais, a imigração de pessoas de muitas nações trouxe problemas adicionais, que apenas poucos outros países conhecem.

Para superar todas essas forças que promovem a diferenciação, o SM serviu bem ao país. Os vários grupos de imigrantes, por exemplo, perceberam que o sistema eleitoral existente dá a eles poucas chances de formar partidos como quisessem. O sistema bipartidário tem sido quase inescapável; e o problema da assimilação foi resolvido por cada partido ao fazer o seu melhor para atrair para seus quadros os recém-chegados aos portos e para fazê-los se sentir em casa. No presente momento, o problema da assimilação da maioria dos imigrantes é apenas uma questão do passado. Mas o problema com os negros permanece. Sob um sistema de SM, ele pode ser deixado para resolver a si mesmo, da forma tradicional. Sob as regras da RP, contudo, a tentação de se formar um Partido Negro seria muito grande para se resistir, e uma reação, na forma de um reavivamento da Ku Klux Klan, seria então inevitável.

Há outras linhas divisórias, para além da racial. Caso o sistema de RP americano fosse tão proporcional quanto o germânico e permitisse que um candidato se elegeisse com apenas três por cento dos votos, então os partidos Socialista e Comunista logo teriam os seus próprios representantes no Congresso. Além disso, lá agora existem os mais vigorosos elementos do Partido Trabalhista Americano. No passado, ele teria que se comprometer e aliar com outro partido, como em Nova Iorque, ou então enfrentar a derrota, como em Detroit e Seattle. A RP

²² Nota do Autor: Por outro lado, é de se lamentar que a Convenção Constitucional de Nova Iorque tenha banido a representação proporcional com tão pouco debate. Uma questão tão grave como essa requer uma ampla oportunidade para que os defensores do sistema eleitoral banido apresentassem os seus argumentos; caso o assunto tivesse sido plenamente discutido, muitos daqueles que, em determinadas circunstâncias, foram forçados a abandonar a representação proporcional o teriam feito de forma voluntária.

daria a eles a sua “Nova Liberdade”, e o seu uso levaria o país cada vez mais distante do caminho da unidade nacional.

Apesar de que os resultados numéricos exatos aos quais a RP levaria não possam ser previstos, não há dúvidas com relação à sua magnitude. Basta lembrar que em 1924 La Follete teve 16,2% de votos; ele não teve chance de ser eleito, e sua lista nem sequer chegou a aparecer em todos os estados, e é seguro assumir que com a RP sua votação popular teria sido maior. O sistema majoritário deu a ele apenas 13 eleitores de Wisconsin, correspondendo a 2,4% do total. O resultado foi que no dia após as eleições a ideia de aumentar o movimento progressista e transformá-lo em um terceiro partido estava morta (para fins de comparação, deve-se dizer que em setembro de 1930 Hitler obteve sua maior vitória eleitoral com 18,3% dos votos. A representação proporcional deu a ele um número correspondente de assentos no Reichstag; a crise econômica mundial e a cooperação dos comunistas fez o resto). Há pouca dúvida que após a adoção do sistema de RP para as eleições nacionais os vários grupos que teriam surgido conseguiriam votos em um percentual consideravelmente superior ao de La Follete, e logo o sistema bipartidário estaria destruído, com nenhum partido sendo capaz de obter, novamente, uma maioria no país.

Foi proposta a aplicação da RP às eleições presidenciais com a distribuição do voto eleitoral de um estado entre os vários candidatos, em proporção ao número de votos obtidos por eles. O resultado logo seria que um candidato não mais conseguiria obter uma maioria no colégio eleitoral. Isso significaria que o presidente não mais seria eleito diretamente pelo povo. A Casa dos Representantes logo teria que selecionar um dos três candidatos com maior votação popular. A eleição teria que ser decidida por um compromisso entre os muitos partidos na Casa, e o resultado seria provavelmente similar ao da Itália nos tempos do Facta – algum partido iria objetar a qualquer um que tivesse autoridade real, e o candidato mais fraco disponível seria eleito. Ele teria que enfrentar um Congresso composto por um número de partidos que seriam todos tão rígidos quanto orgulhosos de sua “visão de mundo”, como eram os partidos italianos e alemães. É difícil enxergar como algo além de um impasse permanente não se desenvolvesse nessa situação.

Quando a Câmara italiana debateu a adoção da RP, em 1919, o deputado Peano registrou que fora a mais importante medida que ele poderia ter proposto ao parlamento. Da mesma forma, pode ser dito que nenhuma das emendas constitucionais jamais propostas ou consideradas nos Estados Unidos se comparam em importância com a possibilidade da introdução da RP em nosso governo nacional. O significado das instituições democráticas depende dos partidos políticos que trabalham com elas. Os partidos que vieram ao poder com o SM, nos últimos 150 anos, não importa o quão deficientes possam ser a partir de outros pontos-de-vista, têm trabalhado a máquina da democracia com um espírito democrático. Por outro lado, Walter Gagehot nos disse que tipo de partido a RP teria trazido ao Parlamento Britânico:

“característicos, e dessa forma, imoderados, representantes para cada ‘ismo’ em toda a Inglaterra”. Existem tantos ‘ismos’ deste lado do Atlântico quanto existem na Inglaterra no tempo de Bagehot. Caso a tarefa do Congresso se transforme na representação desses, em proporção à sua quantidade pelo país, há pouca razão para esperar que a maquinaria da democracia iria trabalhar como trabalhou no passado. Os vários partidos iriam afrontar uns aos outros com suas diferentes “visões de mundo” e o resultado seria paralisia parlamentar, como aconteceu na Itália e na Alemanha. A RP, ao trazer os ‘ismos’ para o Congresso – e dessa forma os desenvolvendo no país – seria o cavalo de Tróia carregando em seu interior as forças para a destruição da cidadela da democracia.