



Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Ve

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Revista Jurídica

# VERBA LEGIS

2014

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Ve

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba L



## REFORMA ELEITORAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE SUFRÁGIO BRASILEIRO E A POSSIBILIDADE DO VOTO DISTRITAL

Marina Almeida Morais<sup>1</sup>

“A democracia é a pior forma de governo imaginável, à exceção de todas as outras que foram experimentadas”. (Winston Churchill)

### 1 - Introdução

Ao conferir ao presente Artigo o título “Reforma Eleitoral no Brasil”, abre-se um enorme leque de possibilidades. Há muito que se discutir sobre o histórico eleitoral no Brasil, sua importância, suas carências, e as mudanças que se fazem necessárias, já tendo motivado diversas discussões. Entretanto, aqui nos limitaremos a uma de extrema relevância nos âmbitos acadêmico e social, qual seja, Sistema Eleitoral.

Sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como, em determinada eleição, os cidadãos podem fazer as suas escolhas e como os votos são somados para legitimar os mandatos eletivos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo). A título introdutório, os governantes brasileiros são eleitos pelo sistema proporcional e por variantes da representação majoritária.<sup>2</sup>

1 Acadêmica de Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás, estagiária do Tribunal Regional Eleitoral em Goiás no Gabinete de Juiz Membro.

2 Jairo Nicolau. O Sistema político brasileiro: uma introdução, pg. 293., 2007.

Assim, o presente trata da pertinência da aplicação de um sistema distrital de voto (ou uma de suas variantes). A intenção é analisar brevemente o sistema eleitoral brasileiro, conceituar o voto distrital, e posteriormente, discutir a possibilidade da implantação deste sistema.

Como não se pode olvidar, a construção de um bom Artigo pressupõe a utilização de obras já consagradas, de modo a nortear e engrandecer as discussões do trabalho. Deste modo, poder-se-ão encontrar diversas inspirações oriundas da obra de Jairo Nicolau, referência na abordagem do assunto, bem como contribuições de outros trabalhos acadêmicos referentes ao tema, em especial os empreendidos por Marcos Bonavolontá.

### 2 - Breve histórico: Poder Legislativo e Sistema Proporcional

Desde 1824, o Brasil elege representantes para a Câmara dos Deputados. Durante o Império, estes eram escolhidos por diferentes modelos de representação majoritária. Até 1880, o sistema de votação era feito em dois níveis: os votantes elegiam os eleitores (primeiro nível), que, por sua vez, escolhiam os representantes para a Câmara dos Deputados. Em 1881, as eleições passaram a ser realizadas de forma direta para a escolha destes cargos.

De 1889 a 1930 (Primeira República), os sistemas eleitorais utilizados eram variações do modelo majoritário. O mais duradouro (1904-1930) dividia os estados em distritos eleitorais de cinco representantes; o eleitor podia votar em até quatro candidatos e ainda podia votar no mesmo candidato mais de uma vez. Nesse período, as eleições para presidente e para a Câmara dos Deputados eram marcadas por fraudes em larga escala e por reduzida participação eleitoral.

Em 1932, foi criado o primeiro Código Eleitoral brasileiro, sendo este o primeiro passo para a consolidação de uma democracia efetiva: as mulheres passaram a ter o direito ao voto; foi criada a Justiça Eleitoral – que ficou com a responsabilidade de organizar o alistamento, as eleições, a apuração dos votos e a proclamação dos eleitos; foram tomadas medidas para garantir o sigilo do voto. Cabe ressaltar que até a década de 1930, nenhum partido ou movimento político com alguma expressão defendeu a introdução da representação proporcional no país. Tal tarefa deveu-se basicamente ao trabalho de alguns poucos intelectuais, dois deles (Assis Brasil e João Cabral) participaram da redação do Código Eleitoral de 1932.

Assim, com o advento do primeiro Código Eleitoral brasileiro, estabeleceu-se o voto proporcional. Cinquenta anos depois, uma Comissão do Ministério da Justiça aprovou a Emenda Constitucional nº 22, que estabeleceu o voto distrital misto, mas esta foi revogada em 1985, antes de ser aplicada.

Como se percebe, a experiência do Brasil com o voto distrital foi quase inexistente. Ainda que no Império a legislação dividisse as antigas províncias em círculos eleitorais, essa situação difere dos distritos atuais porque, na época, cada círculo só podia eleger um candidato, até 1860 (a partir dessa data, os círculos passaram a eleger três representantes).

Apesar de o Brasil atualmente não utilizar o sistema distrital, essa discussão tem sido cada vez mais recorrente, culminando em um debate de âmbito nacional. No ano de 2013, foi este inclusive um dos pontos propostos pelo governo para o plebiscito sobre a reforma política.

### 3 - Voto Proporcional *Versus* Voto Distrital

O voto proporcional é o sistema atualmente utilizado no país. A partir das explicações do supracitado cientista político Jairo Marconi Nicolau, pode-se vislumbrar que cada Estado (ou distrito eleitoral) elege um determinado número de representantes de acordo com sua população (por exemplo, o Estado de São Paulo, o mais populoso, tem direito a 70 cadeiras na Câmara dos Deputados). Este sistema objetiva garantir um grau de correspondência entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos em uma eleição. Nele o partido apresenta uma lista de candidatos para as eleições e, a distribuição das cadeiras parlamentares é feita de acordo com os votos dados em cada lista. Há, no entanto, diversos métodos para distribuir as cadeiras entre os partidos, envolvendo cláusulas de exclusão e coligações partidárias.

Já no voto distrital, dividir-se-ia o Estado em vários distritos, e cada um deles elegeria um deputado por maioria simples (50% dos votos mais um), elegendo o candidato mais votado.

O sistema distrital desdobra-se em outros três, quais sejam:

- proposta em dois turnos: para eleger-se, o deputado deverá receber pelo menos 50% dos votos dos eleitores, simulando um segundo turno também na eleição para deputado;

- voto distrital misto: neste sistema, os eleitores votam para candidatos no distrito e para os partidos. Os votos em legenda, oriundos do sistema proporcional, são computados em todo o estado ou município, conforme o quociente eleitoral (total de cadeiras divididas pelo total de votos válidos), ao passo que os votos majoritários são des-

tinados aos candidatos do círculo, que foram escolhidos pelos partidos políticos, sendo que o mais votado será o vencedor;

- voto "distritão": remete ao voto majoritário, pois os eleitos seriam os candidatos mais votados nas unidades da federação, consideradas circunscrições eleitorais. Em outras palavras, a eleição para deputados federais, estaduais e vereadores seria similar àquela que preenche os cargos do Executivo e do Senado.

#### 4 - As Vantagens da Adoção do Voto Distrital

O voto distrital, aparentemente, tem ganhado o gosto das massas. A comunidade "Eu voto distrital", que possui página na rede social denominada *facebook* e também um *site*, conta atualmente com 166.2871<sup>3</sup> assinaturas em sua petição pelo estabelecimento do referido sistema de sufrágio. O sucesso é perfeitamente compreensível, pois, de fato, o sistema apresenta diversas vantagens, e a um primeiro olhar, é tentador filiar-se ao ideal.

Os defensores do voto distrital afirmam que a divisão em pequenos distritos facilita o controle dos candidatos pelo eleitorado, uma vez que os eleitores teriam melhores possibilidades de analisar as propostas políticas de cada candidato e de cobrá-lo depois de eleito. Este, por sua vez, saberia a quem prestar contas sobre o cumprimento das promessas de campanha. Também alegam que o voto direto para o Legislativo teria o condão de abolir o "arrastamento" de votos, evitando que, ao votar em um candidato, acabe-se beneficiando outro.

Com a adoção do sistema distrital, espera-se

3 Disponível em <<http://www.euvotodistrital.org.br/>> Acesso em 12/12/13, às 13:17.

acabar com a disputa entre candidatos do mesmo partido, fortalecendo e dando maior unidade partidária. Dessa forma, obter-se-ia maior força ao comando político, maior responsabilidade dos diretores na seleção dos candidatos, juntamente com o fortalecimento das comunidades de base.

O ponto alto dessa corrente, no entanto, consiste na promessa de redução dos custos de campanha que, no país, chegam a ser exorbitantes. Parte-se da premissa de que, se a área abordada pelo candidato diminui, os gastos acompanharão esta diminuição. A redução de custos de campanha seria uma forma de refrear a corrupção e a prática de caixa dois, abrindo oportunidade para que pessoas da própria comunidade possam se eleger, independentemente de seu poder econômico.

#### 5 - Desvantagens da Adoção do Voto Distrital

A primeira problemática do voto distrital está no nível de conservadorismo na renovação nas cadeiras. Enquanto no Brasil, país que não utiliza o voto distrital, a média de renovação chega a 50 ou 60%, em países que adotam o sistema distrital, o índice de renovação fica entre 15 e 20%<sup>4</sup>. A baixa rotatividade das cadeiras fere os princípios democráticos que o país tanto se empenha em defender, e se mostra prejudicial pela ótica administrativa, pois culmina na falta de novas ideias e projetos.

Outro fato negativo sobre o implemento do voto distrital seria o impedimento na participação das minorias na vida política, uma vez que os partidos de menor expressão seriam praticamente extintos. Soma-se a isso o fato de que os nomes

4 BONAVOLONTÁ, Marcos. Voto distrital no Brasil. Publicado em 05/2010. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/14909/voto-distrital-no-brasil#ixzz2n6OIXNzF>>. Acesso em 11/12/13, às 15:27.



seriam impostos pelas convenções, cerceando a liberdade de escolha do eleitor.

Deve-se também entender a dimensão do problema da divisão dos distritos eleitorais. Os critérios analisados devem ser tanto geográficos quanto demográficos e culturais, pois é de se imaginar que as pequenas cidades acabariam preteridas pelos grandes núcleos. Além disso, deve-se observar se a divisão dos distritos não vai acabar beneficiando determinado candidato ou partido.

Em contrapartida à ideia de que o voto distrital reduziria os gastos de campanha, há posições que defendem que, com a diminuição da área de atuação, poderia haver ainda mais abuso do poder econômico, motivado pela maior concorrência dos candidatos em um pequeno espaço. No caso do voto distrital misto, ainda haveria o fato de que o candidato que fizesse a campanha no distrito cobraria valores altos dos candidatos da lista, aumentando ainda mais os custos de campanha.

Não se pode olvidar ainda do risco de que, por esse sistema, houvesse a manutenção das oligarquias ou seu retorno, juntamente com o "coronelismo" e o "clientelismo político", já conhecidos na história eleitoral brasileira.

Além disso, o voto distrital poderia impedir a eleição de grandes nomes nacionais, pois há candidatos que não têm bases fixas. O exemplo mais expressivo da recente história ocorreu na Inglaterra, com o líder Churchill, com distrito em Manchester. Tratava-se de um grande líder mundial, entretanto, perdeu a eleição no seu distrito.<sup>5</sup>

5 BONAVALONTÁ, Marcos. Voto distrital no Brasil. Publicado em 05/2010. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/14909/voto-distrital-no-brasil#ixzz2n6OIXNzF>>. Acesso em 11/12/13, às 15:27.

Outra crítica que se faz ao sistema é de que o voto distrital puro levaria ao bipartidarismo compulsório; segundo Israel Pinheiro Filho, consequência inevitável do sistema. Assim, a única forma de limitar o número de partidos seria a cláusula de barreira (o partido que não alcançar determinado percentual dos votos nacionais não terá direito à representação no Congresso). Entretanto, esta cláusula parece inconstitucional, e sua aplicação seria deveras controversa.

Um ponto interessante levantado pelo ex-deputado Roberto Magalhães (citado no livro *Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas Sobre a Reorganização Institucional Brasileira*)<sup>6</sup> consiste na influência dos partidos versus a popularidade de determinado candidato. Assim expõe:

Maurício Ferreira Lima me perguntou dia desses: “Quantos votos você teve?” “205 mil”, respondi. “Na lista não teria metade.” “Por quê?”, perguntei. “Porque não acredito que 205 mil eleitores de Pernambuco votariam no PFL, em termos de voto proporcional.” Eu me impressionei com esse argumento. Porque, na realidade, pesquisas revelam que grande parte do eleitorado urbano que votou em mim não sabe a que partido pertença, uns acham que é PFL realmente (uma minoria), já outros acham que é PMDB, mas ninguém sabe direito. Então é o nome. Quando estiver num partido, na lista de um partido, minha votação vai cair bastante. E isso será fundamental.

O argumento é de fato assustador. Para que se implante o sistema de voto distrital no Brasil, é imprescindível balancear estes argumentos, de modo a se avaliar quanto ele iria beneficiar e quanto iria

6 LAMOUNIER, Bolivar. *Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas Sobre a Reorganização Institucional Brasileira*. Idesp Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1993.

prejudicar a democracia representativa no país.

## 6 - Ponderações

No que diz respeito ao bipartidarismo, Bonavolontá<sup>7</sup> afirma que esta consequência não é o que se observa nos países que adotam o voto distrital, defendendo que, em geral, os grandes partidos disputam a nível nacional as vagas nas cadeiras de representação e, geralmente, os pequenos partidos conseguem cadeiras em seus distritos locais. Em que pese esta argumentação, deve-se entender que, ainda que o sistema não culminasse na divisão em dois partidos distintos, provocaria uma divisão ideológica ainda mais acirrada. As pessoas teriam definitivamente que se filiar a um posicionamento de esquerda ou direita, colocando em segundo plano outros ideais que vão muito além desta separação.

A divisão de distritos é outro obstáculo inegável à implantação do sistema. Como já afirmado, delimitar os círculos eleitorais é uma tarefa que demanda tempo e complexos estudos sociais, sob pena de acabar desmerecendo regiões ou favorecendo determinados partidos, fazendo ruir os objetivos do sistema.

Entretanto, ultrapassadas as barreiras anteriormente citadas, o voto distrital pode sim ser uma solução viável para o país. O ideal seria implantar as eleições majoritárias tanto para os cargos do Legislativo quanto para o Executivo. O sistema majoritário permite acompanhar o cumprimento das promessas de campanha, evita o tão criticado “arrastamento” de votos, e supre tudo aquilo que se espera de um sistema de sufrágio, tanto que, as eleições para o Executivo não são alvo deste tipo de discussão.

Quanto aos gastos de campanha, aparentemente o país já caminha para encontrar uma solução para reduzi-los, eximindo este tópico da esfera da discussão sobre o voto distrital. É impossível prever se os gastos serão reduzidos ou aumentados com a mudança do sistema de sufrágio, e as duas correntes apresentam argumentos válidos. Assim, resta à Justiça Eleitoral controlar as prestações de contas, e aos legisladores, estabelecer parâmetros menores para os gastos eleitorais, ou mudanças na maneira de gastar, como já foi feito na minirreforma.

## 7 - Conclusão

Diante do exposto, é possível encontrar diversos defeitos e qualidades no sistema de voto atualmente adotado no Brasil, como em qualquer discussão intelectual.

O voto é instrumento de consolidação da democracia e cidadania, e sua conquista é de todos os brasileiros, que devem valorizá-lo e utilizar-se dele com a melhor das intenções possíveis. A Justiça Eleitoral tem trabalhado para tutelar este direito, combatendo abusos de poder, a captação ilícita de sufrágio, dentre tantas outras mazelas que acometem o pleito eleitoral brasileiro, sendo sem dúvida, imprescindível ao progresso do país.

Assim, é importante não estabelecer pensamentos radicais, prezando pela racionalidade e na concentração de esforços em prol do benefício da sociedade.



### Referências Bibliográficas

BONAVOLONTÁ, Marcos. *Voto distrital no Brasil*. Publicado em 05/2010. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/14909/voto-distrital-no-brasil#ixzz2n6OIXNzF>>. Acesso em 11/12/13, às 15:27.

LAMOUNIER, Bolivar. *Presidencialismo ou Parlamentarismo – Perspectivas Sobre a Reorganização Institucional Brasileira*. Idesp Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 1993.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octavio. *O Sistema político brasileiro: uma introdução*. Organizadores. Editora Unesp.

<<http://www.euvotodistrital.org.br/#entenda>>