

REFORMA ELEITORAL NO BRASIL: IMPRESSÕES SOBRE DUAS DÉCADAS DE DEBATE

Jairo Nicolau

Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ)

✉ jaironicolau@gmail.com

Resumo: *É manifesta a permanência e insistência com que o tema da reforma política surge em diversos momentos pós-redemocratização. Não obstante, é evidente também que são raras as poucas oportunidades de mudanças institucionais. Sobre esse tema, o item “reforma do sistema eleitoral” é aqui abordado sob dois aspectos fundamentais ao debate: os diagnósticos sobre possíveis falhas, e quais alternativas defendidas. Percebe-se que faltam críticas consistentes ao sistema eleitoral além de propostas de mudança tecnicamente bem fundamentadas.*

Palavras-chave: *Reforma política; reforma eleitoral; diagnósticos; alternativas.*

Abstract: *It expresses the permanence and insistence with which the issue of political reform comes in many post-democratization moments. Nevertheless, it is also clear that there are rare few opportunities for institutional change. On this subject, the item "electoral reform" is here approached from two fundamental aspects to the debate: the diagnoses of possible failures, and what alternatives are advocated. It is perceived that lack consistent criticism of the electoral system as well as technically well-founded proposals for change.*

Keywords: *Political Reform, electoral reform, diagnosis, alternatives.*

Introdução

Não é uma tarefa simples identificar em que momento políticos e jornalistas começaram a utilizar a combinação das palavras “reforma” e “política” para expressar uma expectativa de mudança nas instituições representativas brasileiras. Minha impressão é que a expressão começou a ser empregada com mais frequência a partir do começo dos anos 1990. Em larga medida, por conta das discussões que antecederam o plebiscito de abril de 1993, quando os eleitores foram consultados à respeito da forma de governo (república e monarquia) e regime de governo

(presidencialismo, parlamentarismo). O argumento em defesa de uma reforma política, surgido neste contexto, era razoavelmente simples: qualquer mudança no sistema de governo exigiria uma profunda mudança nas instituições eleitorais e nas regras de organização dos partidos políticos.

Eu próprio lancei, em 1993, um pequeno livro, que influenciado pelas discussões do período, continha os dois termos no título: Sistema Eleitoral e Reforma Política. Revendo os temas selecionados no capítulo que discutia especificamente a reforma política, observo que os mais diretamente ligados à alteração do sistema proporcional continuam na agenda: opções à lista aberta (voto majoritário-distrital, lista fechada e lista flexível); redução da fragmentação partidária; proibição de coligações nas eleições proporcionais; adoção de cláusula de exclusão.

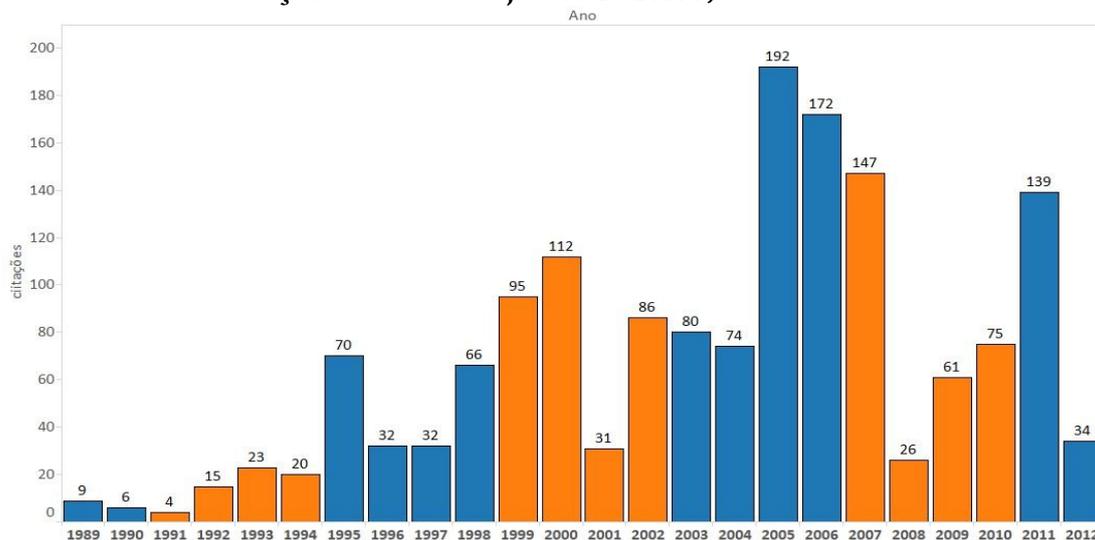
Fiz um levantamento no arquivo digital do jornal *O Globo* a respeito do número de vezes que a expressão “reforma política” apareceu nas matérias publicadas no caderno “O País”, seção do jornal que cobre a política nacional.¹ Como a ideia era captar o sentido atual da expressão, restringi a pesquisa à vigência da Constituição de 1988. Entre 1989 e 2012, “reforma política” apareceu 1601 vezes no jornal.² O Gráfico 1 apresenta o número de aparições por ano. Para facilitar a visualização, cada legislatura é apresentada em cores diferentes (ora em azul, ora em laranja). Chama a atenção o grande número de referências em quatro anos: 2005, 2006, 2007 e 2011. Boa parte das menções em 2005 e 2006 estão associadas aos escândalos (mensalão, sanguessugas) que afetaram os deputados eleitos em 2002. As referências de 2007 estão, em larga medida, associadas à tramitação e votação do projeto de reforma elaborado pela Comissão Caiado. Já as

¹ Fiz um levantamento bastante simples, sem analisar cuidadosamente as matérias. Um trabalho mais detalhado teria que observar os editoriais do jornal, e os artigos de opinião escritos pelos convidados e articulistas do jornal.

² Bruno Speck, fez um trabalho semelhante nos arquivos do jornal *Folha de São Paulo*. Sua pesquisa abrange um período diferente (1994 a 2003). Ver: Speck (2013).

menções de 2011 referem-se aos trabalhos de mais uma comissão organizada na Câmara dos Deputados, cujo relator foi o deputado Henrique Fontana (PT-RS).

Gráfico 1 – Número de vezes que a expressão “reforma política” apareceu na seção “O País” do jornal *O Globo*, 1989-2012.



Fonte: Arquivo digital do jornal *O Globo*.

A permanência do tema da reforma política nestas últimas décadas é surpreendente. Em julho de 2013, em resposta ao ciclo de manifestações ocorridas no país, a presidente Dilma sugeriu a convocação de uma constituinte exclusiva para tratar do tema. Em novembro, um documento interno do PT, escrito por Marco Aurélio Garcia, alegou que o PT seria “prisioneiro de um sistema eleitoral que favorece a corrupção”.³ O que intriga os estudiosos é que apesar da reforma do sistema eleitoral ter sido um tema mais ou menos perene nos debates políticos das duas últimas décadas, em uma única oportunidade (2007) o plenário da Câmara dos Deputados votou uma proposta para adoção de um novo modelo de sistema eleitoral.⁴

A expressão reforma política é ampla e não pode ser reduzida exclusivamente à reforma do sistema eleitoral proporcional. Mas é inegável que o

³ ver: “PT vincula sistema eleitoral à corrupção”, Folha de São Paulo, 25/11/2013.

⁴ Para detalhes a respeito da votação de 2007, ver: Nicolau (2007).

debate sobre este último tópico foi o que mais dividiu as opiniões dos estudiosos e legisladores. Refletindo sobre a permanência do debate sobre a reforma do sistema eleitoral, destaco dois aspectos que me chamaram a atenção. O primeiro é a ausência de um diagnóstico bem fundamentado sobre quais aspectos do sistema eleitoral proporcional não funcionam, e por isto, estariam a merecer uma alteração. O segundo é a inexistência de um consenso mínimo no meio político sobre qual seria a melhor alternativa para substituí-lo.

Qual diagnóstico?

Quem se der ao trabalho de ler os diversos projetos de reforma do sistema eleitoral apresentados ao longo destas duas décadas observará como as críticas que são feitas ao funcionamento da lista aberta no Brasil são superficiais. Quase sempre, elas repetem certos clichês: a lista aberta favorece a competição entre os candidatos de um mesmo partido; a representação proporcional é responsável pelo alto custo de campanhas no Brasil; o eleitor esquece o nome do candidato no qual ele votou na última eleição. Mas faltam-lhes dados e evidências sistemáticas sobre o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro e, sobretudo, uma definição normativa para avaliar estas evidências.

Vejam, por exemplo, a proposta de proibição das coligações nas eleições parlamentares, um tema para o qual parece haver uma razoável convergência entre os dirigentes dos maiores partidos. Por que as coligações são negativas para o sistema representativo brasileiro? Diversos estudos feitos por cientistas políticos mostraram como a prática das coligações têm produzido resultados muito curiosos quando comparamos o percentual de votos dos partidos e o número de cadeiras recebidas por estes em cada circunscrição eleitoral (Estados e Distrito Federal, no caso das eleições para deputado federal e estadual): partidos com votações semelhantes podem ficar com um número diferente de cadeiras; um partido que se apresenta sozinho necessita ultrapassar o quociente eleitoral para eleger um

deputado, enquanto outro que se coliga pode eleger um deputado com votação muito abaixo do quociente eleitoral.⁵

Sabemos que as coligações tendem a favorecer os pequenos partidos que se juntam nas eleições para ultrapassar o quociente eleitoral. Mas, na prática, partidos maiores podem se beneficiar da transferência dos votos das pequenas legendas. As pesquisas mostram que as legendas prejudicadas e favorecidas variam no tempo (mudam entre as eleições) e no espaço (um partido pode perder em determinados estados e se beneficiar em outros).

A meu juízo, o principal problema das coligações não é que elas, na média, favoreçam os pequenos partidos, mas é o efeito aleatório que elas produzem, quando comparamos o percentual de votos e cadeiras de cada legenda no âmbito da unidade (distrito) em que os votos são contados. Obviamente há uma premissa normativa nesta minha avaliação. Seguindo a métrica que justifica a representação proporcional, acredito que um bom sistema eleitoral deve garantir uma relação mais ou menos equânime entre votos e cadeiras. O modelo atual, com coligações, viola esta premissa, por isso, defendo que ele seja substituído.

Já no meio político, o principal argumento em defesa do fim das coligações é sua contribuição para reduzir a alta fragmentação partidária na Câmara dos Deputados, nos legislativos estaduais e municipais. Realmente, se as coligações forem proibidas nas eleições proporcionais, e a regra atual - que exige que um partido ultrapasse o quociente eleitoral para eleger um deputado no âmbito do estado - for mantida, é alta a probabilidade de os pequenos partidos terem suas bancadas reduzidas (ou desaparecerem). Por isso, o fim das coligações passou a dividir os partidos segundo o tamanho de suas bancadas. De um lado, o PT, o PSDB e o PMDB defendem o seu fim. De outro, os pequenos partidos defendem a sua manutenção. A força da coalizão dos pequenos partidos, em um Congresso com altíssima fragmentação partidária, tem impedido qualquer mudança.

⁵ Para um resumo, ver, por exemplo: Krause e Schmitt (2005).

Uma alternativa simples seria combinar o fim das coligações com a permissão para que os partidos que não atingiram o quociente eleitoral pudessem participar da distribuição de cadeiras. Uma solução que certamente teria o apoio dos pequenos partidos. Da perspectiva defendida por mim - de que a boa representação é a que garante uma certa equidade entre força dos partidos nas urnas e sua representação parlamentar - seria a melhor combinação possível. Embora conhecida, por que esta solução não é adotada? Simplesmente por que esta não é a fundamentação normativa dos defensores para acabar com o fim das coligações. Para eles a coligação deve ser proibida por que os grandes partidos tendem a perder com sua permanência.

As avaliações sobre o funcionamento de outras dimensões do sistema proporcional, particularmente o modelo de lista aberta adotado no país também são pouco consistentes. Quais seriam os principais defeitos da representação proporcional?

Uma das principais críticas ao sistema de lista aberta é que ele estimularia a competição entre os candidatos do mesmo partido, em detrimento da competição entre os partidos. Embora os cientistas políticos brasileiros tenham dedicado pouca pesquisa a este tópico, em termos lógicos podemos esperar que isto aconteça. Um partido apresenta uma lista de alguns nomes; estes sabem que dificilmente todos serão eleitos; como a regra para a ocupação intra-lista é majoritária, os nomes disputam entre si para ver quem ficará no topo da lista. Posso ainda acrescentar o meu testemunho de ter participado diretamente de algumas campanhas a cargos proporcionais, onde pude observar a tensão pela ocupação dos territórios eleitorais entre os diversos candidatos de cada lista, as “contas” para estimar a votação dos concorrentes e as acusações devido à distribuição desigual de recursos de campanha.

Outro aspecto negativo associado à lista aberta refere-se à desigualdade entre os votos recebidos pelos candidatos e seus eventuais sucessos (ou fracassos) nas

eleições. Muitos eleitores não entendem como alguns candidatos recebem excelente votação e não se elegem; enquanto outros, com votações insignificantes podem se beneficiar dos votos obtidos por alguns candidatos que conseguem obter individualmente ultrapassar o quociente eleitoral. Na eleição de 2010 tivemos alguns exemplos na disputa para deputado federal. A candidata Luciana Genro (PSOL-RS) obteve 129 mil votos, e foi a quinta individualmente mais votada em seu estado, mas não se elegeu. No outro extremo, o candidato Tiririca (PR-SP) recebeu 1,35 milhões de votos; o que significa dizer que com seus votos ele ultrapassou o quociente eleitoral (315 mil votos) quatro vezes. Ou seja, além de se eleger, ele garantiu a eleição de mais três nomes da sua coligação, alguns com votações inferiores às de outros candidatos que não se elegeram por outras legendas.⁶ Talvez, esta seja a característica do sistema eleitoral mais incompreendida pela população (e por muitos jornalistas e políticos).

No fim do século XIX, de maneira independente, matemáticos e publicistas de diversos países europeus propuseram um modelo de distribuição de cadeiras baseado no total de votos de cada partido. Este modelo é o que nós conhecemos hoje como proporcional de lista. Na versão de lista aberta, tal como usada no Brasil, o fato de os eleitores poderem votar em um nome acaba dando a impressão de que o critério majoritário é empregado para preencher todas as cadeiras em uma eleição para deputado. Já fiz uma consulta informal em diversos ambientes, e a maioria das pessoas acredita que a regra em vigor assegura a eleição dos nomes mais votados do estado até que as cadeiras sejam preenchidas, independente dos partidos dos candidatos. Desta forma, uma das principais críticas que é feita à lista aberta parece bastante frágil. Pois reivindica do modelo proporcional algo que ele não pode assegurar: que os nomes mais votados do estado ocupem as vagas disponíveis para deputado.

⁶ A coligação era composta pelos seguintes partidos: PRB, PT, PR, PCdoB e PTdoB.

Não quero ser exaustivo ao apontar as inconsistências de muitas das críticas que são feitas ao sistema eleitoral brasileiro. Com os dois exemplos (coligações e lista aberta) quis apenas ilustrar o que considero uma das maiores limitações do debate sobre reforma do sistema eleitoral, que é a ausência de uma crítica consistente e empiricamente sustentada acerca das “mazelas” da representação proporcional em vigor no país.

Quais alternativas?

Propostas sobre a substituição da lista aberta são apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado desde os anos 1950. Em linhas gerais, as alternativas à representação proporcional foram marcadas por certas “modas”. Nos anos 1960 e 1970 a maioria dos projetos sugeria a adoção do sistema de maioria simples em distritos de um representante (voto distrital). Desde meados dos anos 1980, o voto distrital misto (nome que designa no Brasil a combinação de representação proporcional com eleição de representantes em distritos de um representante) conquistou muitos apoios no meio intelectual e político, e passou a ser a principal alternativa no debate sobre reforma eleitoral. A Comissão Arinos, nomeada pelo presidente Sarney, em 1985 para apresentar um anteprojeto de Constituição para o país, propôs a adoção de um sistema eleitoral misto. A proposta de adoção de um sistema distrital-misto chegou a ser votada durante a Constituinte, mas foi derrotada: 340 constituintes votaram pela manutenção da representação proporcional e apenas 142 defenderam o novo modelo.

Apresentada genericamente, a ideia de um sistema que garante a proporcionalidade da representação partidária e ainda assegura deputados eleitos em territórios bem definidos (distritos) tem um apelo muito forte. O problema é que fazê-lo funcionar exige um conjunto de decisões técnicas, que podem fazer com que ele assuma uma complexidade absurda. Quem é familiarizado, por

exemplo, com o sistema eleitoral da Alemanha - que sempre aparece como o modelo de maior sucesso entre os sistemas mistos - sabe disto.

As propostas de sistemas mistos que circularam no Brasil sempre pecaram pela ausência de projetos tecnicamente bem fundamentados.⁷ Sem resposta consistente a um conjunto de questões as propostas foram perdendo a apoio no meio político. Por exemplo: Quais critérios serão empregados para o desenho dos distritos? Um candidato poderá concorrer simultaneamente na lista e no distrito? Quantas cadeiras serão ocupadas na parte proporcional? O sistema seria adotado nas disputadas para Assembleias legislativas e Câmaras Municipais?

A partir da década passada, no lugar de propor a substituição da representação proporcional por um sistema majoritário, ou misto, os principais projetos de reforma eleitoral sugeriram a troca da lista aberta por outra modalidade (lista fechada ou flexível). As duas principais comissões de reforma política organizadas na Câmara dos Deputados nas últimas décadas caminharam nesta direção. A Comissão Caiado (2005) sugeriu a lista fechada e a Comissão Fontana (2011) propôs a adoção de um modelo de lista flexível.

Os legisladores praticamente esgotaram o estoque de propostas razoáveis de substituição (distrital, distrital-misto) ou de reforma da representação proporcional (lista fechada e flexível) no Brasil.⁸ Mas nenhuma delas chegou a empolgar os deputados, particularmente, os que não participaram diretamente dos debates sobre o assunto. Iria mais longe, acho que eles acompanharam este debate com um certo enfado.

Minha percepção é que os deputados comuns têm uma visão menos negativa do funcionamento do sistema eleitoral do que as lideranças, sobretudo as que se

⁷ Curiosamente, nenhum dos intelectuais que defenderam (ou ainda defendem) os sistema mistos encontramos propostas muito detalhadas. Recentemente, em busca de uma boa proposta de sistema misto para discutir em um seminário, fiquei surpreso ao me deparar com um completo vazio.

⁸ Ao longo do debate surgiram outras propostas, tais como: o *distritão* (voto majoritário, que garante a eleição dos mais votados de cada estado, independente do partido) e o *voto em lista em dois turnos*, defendido pela OAB.

envolvem mais diretamente na discussão sobre o assunto. E as características do atual sistema eleitoral corroboram esta percepção. Por que deputados que se elegem basicamente por conta de seus esforços durante a campanha, e que cultivam uma relação direta com suas bases ao longo do mandato, quererão alterar o sistema eleitoral?

Por fim, vale lembrar que entre os maiores partidos, apenas o PT tem uma posição forte em defesa de reforma do sistema eleitoral; o partido defende a adoção da lista fechada. Algumas lideranças do PSDB são simpáticas ao voto distrital, mas a opção não empolga a bancada do partido. Já o PMDB, o PSB e o DEM não defendem programaticamente nenhum sistema eleitoral específico e seus dirigentes se dividem sobre o tema.

Em resumo, podemos identificar dois pontos de veto que praticamente inviabilizam qualquer mudança do sistema de lista aberta. De um lado, a posição forte do PT em defesa da representação proporcional de lista fechada impede que qualquer opção por um sistema majoritário prospere; sem contar que uma mudança nesta direção exigiria uma reforma constitucional. Outro ponto de veto forte é constituído pelos parlamentares comuns, distribuídos por vários partidos, que temem ficar mal posicionados em seus partidos, na eventualidade de adoção da lista fechada.

Referências

KRAUSE, S.; SCHMITT, R. *Partidos e Coligações no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp/Konrad Adenauer, 2005.

NICOLAU, J. Crônica de Uma Derrota (ou Será Vitória?) Anunciada. *Insight-Inteligência*, p.220–226, outubro 2007.

SPECK, B. W. Astronomia e reforma política. *Em Debate*, v.5, n.4, p.7–19, 2013.