

Anacronismo do sistema proporcional de lista aberta no Brasil

Ocaso das razões originárias de sua adoção

RODOLFO VIANA PEREIRA
LUCAS DE OLIVEIRA GELAPE

Sumário

1. Introdução. 2. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. 2.1. Características gerais e funcionamento da lista aberta brasileira. 2.2. Críticas ao sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional. 3. A introdução da lista aberta no Brasil. 3.1. O Código Eleitoral de 1932. 3.2. A experiência eleitoral com o Código de 1932 e a reforma da legislação. 4. Críticas à base de justificação e manutenção do sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. 5. Considerações finais.

1. Introdução

Nos últimos anos, diante das sucessivas crises políticas vivenciadas no Brasil, nas quais foi evidenciada a falta de credibilidade do sistema político, especialmente do Poder Legislativo e dos partidos políticos¹ frente à sociedade brasileira; é cada vez maior a discussão quanto a propostas relacionadas à reforma da legislação eleitoral, a chamada Reforma Política.

O presente estudo pretende indicar as justificativas dadas à adoção da lista aberta no Brasil e, posteriormente, analisá-las à luz da sua aplicação atual. Para tanto, inicialmente far-se-á uma breve exposição sobre aspectos gerais do funcionamento desse sistema no Brasil, apresentando-lhe

Rodolfo Viana Pereira
é Professor Adjunto
do Departamento de
Direito Público da
Universidade Federal
de Minas Gerais.

Lucas de Oliveira
Gelape é aluno do
Curso de Graduação
em Direito da
Universidade Federal
de Minas Gerais.

¹ Segundo resultados da pesquisa ICJ Brasil, realizada no segundo semestre de 2013, pela Fundação Getúlio Vargas, o Congresso Nacional e os partidos políticos são, dentre as instituições pesquisadas, as duas mais desacreditadas do Brasil, com somente 15% e 6% (respectivamente) dos entrevistados respondendo que confiam nessas instituições (CUNHA et al., 2014, p. 23).

críticas. Em seguida, será exposta a evolução da legislação eleitoral brasileira na década de 1930, a qual culminou com a adoção da lista aberta, sendo analisados os motivos que levaram a essa adoção. Por fim, esses motivos serão analisados e cotejados com a atual aplicação do sistema e os recentes estudos sobre a temática.

2. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil

Inicialmente, faz-se fundamental conceituar a expressão *sistema eleitoral*, gênero ao qual pertence a lista aberta. Segundo Antônio Octavio Cintra, a expressão envolve o conjunto normativo que delimita “1) a área geográfica em que os representantes serão eleitos e em que os votos serão coletados e computados – as circunscrições ou distritos –; 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor na votação e, sobretudo; 3) a forma de traduzir os votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo” (CINTRA, 2006, p. 128)².

A escolha do sistema eleitoral a ser adotado por um país mostra-se decisiva para a apresentação de algumas das características básicas do sistema político como, por exemplo, a fragmentação partidária do Legislativo, os custos das campanhas, a formação de maiorias e a identidade entre o eleito e o eleitor. Depreende-se daí a sua importância para os arranjos políticos realizados nesse nível. Ademais, ressalta Jairo Nicolau (2004, p. 80) que “o efeito de um sistema eleitoral também é psicológico, na medida em que afeta a maneira que os eleitores e dirigentes partidários fazem suas escolhas”.

O presente estudo possui como objeto o *sistema eleitoral proporcional de lista aberta*, adotado pelo Brasil nas eleições para o Poder Legislativo, à exceção do Senado, em todos os âmbitos da federação. Trata-se, portanto de um sistema eleitoral proporcional, que tem como objetivos primários “[...] assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação” (NICOLAU, 2004, p. 37).

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 45, estabeleceu que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Tanto nas eleições para o legislativo estadual quanto para o municipal, tem-se que estas também eram realizadas segundo o princípio proporcional, já que, de acordo com o art. 84, do

² Em verdade, a expressão pode ser analisada tanto em um sentido amplo como em um sentido restrito, sendo este último correspondente à mencionada definição de Cintra, acima citada. Para uma descrição dessa diferença, ver Nohlen (2007, p. 61).

Código Eleitoral de 1965: “a eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao *princípio da representação proporcional* na forma desta Lei” (BRASIL, 1965, grifo nosso).

2.1. Características gerais e funcionamento da lista aberta brasileira

O funcionamento da lista aberta brasileira é regulado pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral de 1965 (BRASIL, 1965) e pelas leis nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995)³ e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997)⁴. Somente candidatos filiados há pelo menos um ano em partidos políticos devidamente inscritos no TSE podem ter suas candidaturas registradas para a eleição a ser realizada. Para os cargos eletivos do Poder Legislativo (deputados federais, estaduais, distritais e vereadores), cada partido poderá registrar até uma vez e meia o número total de cadeiras a serem distribuídas na circunscrição eleitoral em disputa. Cada coligação, por sua vez, poderá registrar até duas vezes esse número. Por exemplo, um partido que dispute vagas na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que possui 77 cadeiras, poderá indicar até 115 nomes para a disputa eleitoral caso não esteja coligado. Uma vez dentro de uma coligação, todas as agremiações participantes desta, em conjunto, poderão registrar, no máximo, 154 candidatos. Já para circunscrições eleitorais que elegem menos de vinte representantes para a Câmara dos Deputados, esse número será de no máximo duas vezes o total de cadeiras em disputa por partido ou de duas vezes e meia para coligações.

Com base nas informações acima, é oportuno recorrer a Barry Ames (1995, p. 408), o qual defende que a lista aberta brasileira para as eleições da Câmara dos Deputados (quando comparada aos outros modelos de lista aberta) é peculiar por dois motivos: “[...] no Brasil, os diretórios estaduais, e não os nacionais, selecionam os candidatos ao Legislativo, e o distrito eleitoral (o estado) é uma importante arena política por si próprio”⁵.

O eleitor, por sua vez, possui quatro opções na hora de votar: o voto em branco, o voto nulo, o voto no candidato e o voto na legenda partidária. O voto em branco é, em seu resultado, idêntico ao voto nulo. Ambos não entram na contagem do quociente eleitoral, vez que são considerados votos inválidos. Os votos válidos, todavia, produzem distintos efeitos, conforme sejam dirigidos ao candidato ou à legenda.

Pela lei brasileira, é possível que o eleitor dirija seu voto à agremiação partidária e não somente ao candidato. Este é o chamado voto de legenda⁶, condizente com o art. 5º, da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). A votação, no Brasil, é realizada, desde o ano de 2000, de forma totalmente informatizada, por meio da urna eletrônica (MACEDO, 2011). Nela, basta o eleitor selecionar o número do partido ou o número do candidato e confirmar seu voto.

Realizada a votação, chega-se a um momento fundamental para o sistema eleitoral de lista aberta, qual seja, a apuração dos votos. É quando da apuração que ocorre a distribuição das cadeiras, em duas etapas: o cálculo do

³ Conhecida como “Lei dos Partidos Políticos”.

⁴ Conhecida como “Lei das Eleições”.

⁵ Tradução livre de: “[...] in Brazil, state parties, not national parties, select legislative candidates, and the voting district (the state) is an important political arena in its own right” (AMES, 1995, p. 408).

⁶ Dentre os países que adotam a representação proporcional de lista aberta (Brasil, Chile, Finlândia e Polônia), o Brasil é o único a permitir o voto de legenda (NICOLAU, 2004, p. 57).

quociente partidário e o das maiores médias (NICOLAU, 2012, p. 99).

A primeira etapa⁷, da apuração, consiste na extração do quociente eleitoral. Para tanto, deve-se somar o total de votos válidos, dividindo-os pelo número de cadeiras em disputa para a circunscrição, assim obtendo o chamado quociente eleitoral (votos válidos/número de cadeiras = quociente eleitoral). Divide-se então o quociente eleitoral pelo número de votos válidos de cada partido ou coligação, obtendo-se assim o quociente partidário (quociente eleitoral/total de votos obtidos pelo partido ou coligação = quociente partidário). Este quociente corresponde ao número de cadeiras que cada partido obteve pela primeira etapa e serão ocupadas pelos candidatos mais votados das listas de cada partido ou coligação. Por exemplo, se um partido ou coligação obteve, pelo quociente partidário, cinco cadeiras em determinada circunscrição, os cinco candidatos mais votados individualmente da lista partidária ou da coligação estarão eleitos para as respectivas vagas.

Na segunda etapa de apuração, são distribuídas as cadeiras que restaram após a distribuição pelo quociente partidário. Para a resolução desse complicado problema, o legislador brasileiro optou por adotar a técnica das “maiores médias”. Tal técnica estabelece que para a distribuição das cadeiras restantes, deve-se dividir o número de votos válidos obtidos por cada partido ou coligação pelo número de cadeiras conquistadas na primeira etapa somado do algarismo um. O partido que obtiver o maior resultado após essa divisão será o vencedor da cadeira em disputa. Tal operação será repetida até que sejam distribuídos todos os lugares ali disputados.

⁷ Apesar de usarmos a denominação “etapas”, esta não nos parece adequada além dos limites didáticos. Não se deve enxergar na apuração dois momentos distintos, esta é realizada em um *único momento*. Todavia, para fins didáticos, vamos empregá-la.

2.2. Críticas ao sistema eleitoral brasileiro de representação proporcional

A principal crítica formulada a esse sistema é a de que estimula a pulverização e o enfraquecimento partidário brasileiro:

“Estudiosos tipicamente apontam o sistema eleitoral brasileiro, a representação proporcional de lista aberta com baixo limiar para representação e distritos eleitorais de grandes magnitudes, como a causa para a fragmentação do sistema partidário e da consequente capacidade reduzida do presidente de conseguir o que ele deseja da legislatura”⁸ (SAMUELS, 2000, p. 2, tradução nossa).

Não obstante, Ames (1995, p. 431) ressalta que a lista aberta não leva necessariamente ao enfraquecimento dos partidos, mas que as particularidades do sistema brasileiro é que produzem esse resultado⁹.

Defende-se, ainda, que a lista aberta estimula a promoção de campanhas eleitorais centradas nos candidatos¹⁰. Essa estratégia eleitoral visa, obviamente, à vinculação do voto

⁸ Tradução livre de: “Scholars typically point to Brazil’s electoral system, open list proportional representation with a low threshold for representation and high district magnitudes, as the source of party system fragmentation and of the president’s consequently reduced capacity to get what he wants from the legislature” (SAMUELS, 2000, p. 2).

⁹ “A lista aberta de representação proporcional não é uma condição suficiente para partidos fracos; o Chile pré-1973 combinava a lista aberta com partidos fortemente ideológicos. Mas a lista aberta no Brasil funciona de maneira diversa, porque interesses estaduais controlam as nomeações [das candidaturas], porque os partidos não conseguem controlar o comportamento de seus deputados, e porque o elevado peso eleitoral dos distritos aumenta tanto a fragmentação inter quanto a intrapartidária” (AMES, 1995, p. 431, tradução nossa) (Original: “Open-list proportional representation is not a sufficient condition for weak parties; pre-1973 Chile combined open-list PR with fiercely ideological parties. But open-list PR in Brazil works differently, because state interests control nominations, because parties cannot control the behavior of their deputies, and because high district magnitudes increase both inter- and intra-party fragmentation”).

¹⁰ “A melhor evidência que existe reforça a ideia de campanhas centradas no candidato” (NICOLAU, 2006a, p. 699).

prioritariamente ao candidato e não ao partido político ao qual ele é filiado, visto que poucos são os políticos e partidos que utilizam as eleições para a divulgação de sua plataforma partidária¹¹. Tal fator leva a diversas consequências, sendo a primeira e principal delas o já citado enfraquecimento partidário, visto que o que se encontra em destaque na campanha não é o programa do partido e sim as virtudes do candidato.

Diretamente relacionada com a centralização da campanha, encontra-se o fenômeno dos “puxadores de voto”:

“Na lista aberta, os partidos têm fortes incentivos para atrair nomes de lideranças e personalidades com ‘alta popularidade’. Como a bancada final de um partido depende do somatório dos votos que cada candidato conquista individualmente, quanto mais nomes expressivos o partido tiver, maiores as chances de eleger uma bancada significativa” (NICOLAU, 2004, p. 56).

A primeira crítica feita a esse fenômeno reside no fato de que, muitas vezes, tais candidatos não possuem trajetórias coerentes com a política ou plataforma partidária, vez que são, em sua maioria, celebridades midiáticas (pode-se citar como alguns exemplos os atuais deputados Tiririca, Romário e Jean Wyllys). Contudo, tal crítica vem se mostrando infundada, já que se observam casos de avaliações positivas pela opinião pública dos trabalhos desses “deputados-celebridade”. A segunda crítica refere-se à distorção que uma votação expressiva em um “puxador de voto” pode causar. Tomando como base a eleição de 2002 para deputado federal no estado de São Paulo, verifica-se que o candidato Enéas Carneiro, com seus 1.573.642, votos, elegeu não só ele, mas outros cinco candidatos, sendo que, dentre estes, aquele com menor votação obteve apenas 275 votos, número expressivamente menor do que os 280.165 votos estabelecidos como quociente eleitoral¹².

Tais problemas se agravam a partir do momento em que o eleitor desconhece o funcionamento do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, confundindo-o com um sistema majoritário. Com a campanha centrada no candidato, o eleitor pode ter a ilusão de que os candidatos mais votados serão necessariamente os eleitos, ou ainda de que o seu voto irá unicamente para o partido de sua preferência e não para outro dos par-

¹¹ Nicolau (2006a, p. 699) ressalta que “[...] reconhecer que as campanhas são centralizadas nos candidatos não significa dizer que elas sejam somente centralizadas nos candidatos. Os candidatos utilizam frequentemente os recursos de campanha (sobretudo, o HGPE) para divulgar sua propaganda partidária [...]. Mas como fica claro pelos dados, à exceção dos deputados do PT e do PC do B, essa influência é considerada marginal.”

¹² Os dados aqui referidos foram obtidos por meio do Relatório das Eleições de 2002, divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL, 2003).

tidos da coligação. Ou seja, os eleitores podem ser ludibriados a pensar que seu voto possui um destinatário, quando, na verdade, a regra é a transferência do voto para o(s) candidato(s) mais votado(s) do partido ou da coligação.

Outro problema frequentemente apontado é o fato de a lista aberta incentivar a competição intrapartidária, muitas vezes em detrimento das disputas entre candidatos de diferentes partidos¹³. Os candidatos na lista aberta não buscam simplesmente suplantam os adversários de outros partidos, mas também devem se concentrar em vencer seus companheiros de chapa. Dessa forma, muitas vezes, a preocupação com o partido fica relegada a segundo plano, buscando o candidato essencialmente sua própria eleição. A opinião de Samuels (2000, p. 5) vai nesse sentido:

“Políticos entrevistados candidamente detalham histórias de como chefes políticos estaduais atraem ou impedem candidaturas, e jornais frequentemente noticiam sobre políticos que tiverem suas candidaturas barradas por seus partidos, porque rivais de dentro do seu estado não queriam competição.”¹⁴

Essa competição é, supostamente, um dos principais fatores de encarecimento dos custos das campanhas eleitorais brasileiras. Campanhas mais competitivas necessitam de mais dinheiro, visto que os candidatos devem gastar mais para se diferenciar dos seus concorrentes (SAMUELS, 2001, p. 29). Como os candidatos no Brasil disputam não só contra candidatos de outros partidos e coligações, mas também con-

tra seus colegas de chapa; as eleições se mostram bastante competitivas e, provavelmente, mais caras do que as existentes em outros cenários eleitorais. Além disso, defende Samuels (2001, p. 30) que, no caso brasileiro, “para as eleições legislativas, as regras institucionais também aumentam o custo das eleições. [...] Geralmente, esses tipos de sistemas eleitorais centrados nos candidatos devem promover gastos de campanhas individuais relativamente altos”¹⁵. No atual contexto nacional de crítica aos altos custos das campanhas eleitorais, essa crítica à lista aberta possui um papel relevante.

Após tais críticas, cabe então questionar qual a base de justificação para o uso do sistema proporcional e da lista aberta atualmente no Brasil, sabendo que esta foi adotada no Brasil com a reforma eleitoral de 1935¹⁶, mas nunca colocada em prática à época, já que não foram realizadas eleições no período da ditadura do Estado Novo (1937-1945). Somente nas eleições de dezembro de 1945, tal sistema viria a ser colocado em prática (NICOLAU, 2012, p. 98). A justificativa para a adoção do sistema proporcional encontra-se nas discussões travadas e nos estudos apresentados durante a elaboração do Código Eleitoral de 1932 e da reforma eleitoral de 1935. O Código de 1932 lançou as bases do sistema eleitoral proporcional no Brasil e a reforma eleitoral de 1935 adotou a lista aberta. Esta foi pouco modificada desde então, sendo adotada por todas as constituições

¹³ “Como a alocação intralista é feita pelo sistema majoritário, os candidatos têm como principais adversários os colegas da própria lista e não de outros partidos” (NICOLAU, 2006a, p. 700).

¹⁴ Original: “Interviewed politicians candidly detail stories of how state political bosses attract or impede candidates, and newspapers often report about politicians who were barred from their party’s nomination because rivals within the state did not want competition” (SAMUELS, 2000, p. 5).

¹⁵ Original: “For legislative elections, the institutional rules also increase the cost of elections. [...] In general, these kinds of ‘candidate-centric’ electoral systems ought to promote relatively high individual campaign spending” (SAMUELS, 2001, p. 30).

¹⁶ Discorda-se aqui do entendimento de Jairo Nicolau (2012, p. 98) de que, somente com a Lei Agamenon (Decreto-Lei nº 7.586/1945), o Brasil adotou o sistema eleitoral proporcional de lista aberta. Entendemos que o sistema eleitoral adotado com a reforma eleitoral de 1935, apesar de nunca ter sido colocado em prática, foi aquele que efetivamente “abriu” a lista partidária, ainda que as candidaturas não fossem exclusivamente advindas dos partidos.

e leis eleitorais posteriores, com a consequente manutenção de suas principais características.

3. A introdução da lista aberta no Brasil

Conforme dito anteriormente, a introdução do sistema eleitoral proporcional de lista aberta no Brasil ocorreu durante o decurso das reformas da legislação eleitoral ocorridas na década de 1930, nas quais se destacaram dois momentos: a elaboração do Código Eleitoral de 1932 e as reformas advindas da prática eleitoral vivenciada sob esse Código e sob a Constituição de 1934.

3.1. O Código Eleitoral de 1932

Um dos principais temas abordados na campanha para a presidência da República no ano de 1930, pela Aliança Liberal, foi a reforma eleitoral. O grupo político, que tinha como candidato Getúlio Vargas, visava a democratizar e moralizar o processo eleitoral brasileiro. Durante a República Velha, o processo eleitoral pode ser descrito como um conjunto de “[...] eventos nos quais as fraudes imperavam e o uso da violência era frequente. As fraudes aconteciam em todas as fases do processo eleitoral: alistamento dos eleitores, votação, apuração dos votos e o reconhecimento dos eleitos” (NICOLAU, 2012, p. 68)¹⁷.

Em dezembro de 1930, Getúlio Vargas nomeou diversas comissões com o objetivo de

formular novas leis que seguissem o programa da revolução por ele liderada. Dentre elas, encontrava-se a Subcomissão de Reforma da Lei e do Processo Eleitorais, composta pelos juristas Joaquim Francisco de Assis Brasil, João Crisóstomo da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva (PIRES, 2009, p. 51-52).

Esse trabalho possuía dois objetivos centrais, conforme definido pelos próprios membros da subcomissão, quais sejam, organizar o processo eleitoral necessário para a convocação de uma Assembleia Constituinte e erigir as bases que seriam adotadas pela futura Constituição.

Fortemente inspirado pelo pensamento do gaúcho Assis Brasil e, principalmente, pela sua obra *Democracia Representativa: do voto e da maneira de votar*¹⁸, o Código apresentou significativas inovações como, por exemplo, o voto secreto, a criação da Justiça Eleitoral e a instituição do voto feminino, do voto obrigatório, da representação corporativa e da representação proporcional (PIRES, 2009, p. 58-59; NICOLAU, 2012, p. 73-75; 84).

Quanto à representação proporcional, afirma Assis Brasil, em sua *Democracia Representativa* (1931, p. 113, grifo nosso):

“Antes de tudo, e não tendo em vista senão o mais elementar espírito de justiça, parece claro que a maioria dos eleitores deve fazer a maioria dos representantes, mas não a unanimidade da representação. *Se esta representação é nacional e não de um partido, ela deve refletir, tanto quanto possível, como hábil miniatura, a situação geral, a soma das opiniões do povo que compõe a nação.*”

¹⁷ Afirma João C. da Rocha Cabral, membro da subcomissão de Reforma Eleitoral do governo revolucionário de 1930, em nota inicial à sua versão anotada do Código Eleitoral de 1932: “Este livro é feito, rapidamente, para vulgarizar a primeira expressão legal da *mais importante obra que se espera da Revolução Brasileira de 1930*. Se é verdade que esta contou, como já se disse, entre suas causas, o fator econômico [...], muito mais verdade é que *resultou principalmente do fracasso de todo o aparelho político eleitoral, insuficiente e gasto desde os primeiros tempos da República [...]*” (CABRAL, 2004, p. 9, grifo nosso).

¹⁸ “A 4ª edição da ‘Democracia Representativa’, do primeiro, saída dos prelos concomitantemente com a apresentação deste projeto, foi adrede anotada e aditada para ‘servir de justificação e comentário à colaboração do autor na presente reforma da lei e processo eleitorais’ e podemos dizer de toda a obra legislativa que agora se oferece ao governo como resultante da honrosa comissão deste recebida pelos infra-assinados” (CABRAL, 2004, p. 14).

Contudo, conforme ressalta Cristina Buarque de Hollanda, a principal virtude do sistema de representação proporcional para Assis Brasil não era o reflexo da sociedade no parlamento, mas sim “[...] a possibilidade de libertação dos representantes com relação às pressões imediatas dos distritos uninominais” (HOLLANDA, 2009, p. 237). Para o jurista gaúcho, “as partes menores eram admitidas, portanto, apenas na medida em que não embaraçavam a coesão do corpo político e a sua faculdade imaginativa [...]” (HOLLANDA, 2009, p. 253), sendo este o motivo da sua proposição de um sistema proporcional que seria complementado por uma regra majoritária. Essa complementação seria necessária como forma de evitar a dispersão política, garantindo governabilidade ao partido que conseguisse a maioria no parlamento.

A representação proporcional é definida no Código Eleitoral de 1932 nos artigos 56 e 58. O artigo 56 estabelece que “o sistema de eleição é do sufrágio universal direto, voto secreto e representação proporcional” (BRASIL, 1932).

“Nos comentários sobre o artigo, Cabral lembra que essa última regra, apesar de fundamental para o Direito Político brasileiro valeria apenas nas eleições para o que ele chama de ‘órgãos coletivos’. Ele comenta também que essas regras poderiam ser revistas pela futura Assembleia Constituinte” (PIRES, 2009, p. 60).

O artigo 58 vem detalhar a representação proporcional¹⁹ (BRASIL, 1932). O sistema escolhido pelo Código, inventado por Assis Brasil em sua *Democracia Representativa*, era extremamente complexo. Poderiam concorrer às eleições qualquer partido político, aliança de partidos, grupo de no mínimo cem eleitores, desde que registrados até cinco dias antes do pleito, ou candidatos avulsos.

A votação era realizada em “dois turnos simultâneos”, mas com uma única cédula:

“Em dois turnos simultâneos, apurados de uma só vez, pretendia-se conferir expressão política mais refinada aos grupos majoritários. Cada eleitor deveria votar em tantos candidatos quantos fossem os deputados a se eleger em sua circunscrição eleitoral²⁰, sendo o primeiro nome da lista o voto em primeiro turno, e os restantes, separados por um traço, o voto em segundo turno. Os nomes votados em primeiro turno seriam candidatos

¹⁹ Diversos autores afirmam que tal sistema não pode ser considerado proporcional, mas sim um sistema híbrido (ou misto). Para tanto ver Nicolau (2012, p. 81); Castro (1936, p. 104); e Velasco (1935, p. 38).

²⁰ Na verdade, conforme se depreende da leitura do art. 58, 3º, do Código Eleitoral de 1932 (BRASIL, 2014a) e esclarece Jairo Nicolau (2012, p. 82), cada eleitor poderia votar em tantas quantas fossem as cadeiras em disputa na circunscrição eleitoral, mais um.

elegíveis por número de votos de um quociente eleitoral. Os outros nomes votados em segundo turno seriam de candidatos elegíveis por maioria simples de votos, cuja nomeação estaria atrelada ao preenchimento de vagas deixadas em aberto no primeiro turno. Isto é, quando não fossem ocupadas todas as cadeiras pelo quociente eleitoral do primeiro turno, a distribuição dos postos ociosos obedeceria ao critério de maior resto” (HOLLANDA, 2009, p. 249) ²¹.

Em resumo: no primeiro turno, calculava-se o quociente eleitoral e, com base neste, o quociente partidário. Todos os candidatos avulsos que atingissem o quociente eleitoral estariam eleitos. Por meio do quociente partidário, definia-se o número de cadeiras que seriam atribuídas a cada partido, aliança ou lista de grupos com um mínimo de cem eleitores. Elegiam-se os candidatos mais votados de cada uma dessas listas, qualquer que fosse a quantidade de cadeiras cabíveis a cada uma delas.

No segundo turno, seriam preenchidos todos os lugares não atribuídos no primeiro turno, de acordo com as sobras eleitorais. O critério utilizado nesse turno era o de maiores restos²². Por ele, seriam eleitos os candidatos mais votados que não houvessem sido eleitos no primeiro turno das eleições, independentemente de pertencerem a alguma lista ou serem candidatos avulsos (NICOLAU, 2012, p. 83). Contudo, diversas interpretações foram dadas pelos tribunais regionais eleitorais sobre como deveriam ser calculadas as sobras eleitorais²³, fator que acabou se revelando como um dos pontos fracos do novo Código.

3.2. A experiência eleitoral com o Código de 1932 e a reforma da legislação

Conforme exposto anteriormente, o Código Eleitoral de 1932 veio tanto para regulamentar as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, quanto para servir de base à legislação eleitoral que seria adotada após a promulgação da nova Constituição. Desse modo, o sistema eleitoral de representação proporcional proposto pelo Código de 1932 acabou sendo utilizado somente para as eleições para a Assembleia Constituinte, em maio de 1933, e para a Câmara dos Deputados e Assembleias Consti-

²¹ Para um exemplo de funcionamento do sistema eleitoral de 1932, ver Nicolau (2012, p. 82-83).

²² “[...] no que Assis chama de segundo turno, este sistema não usava nem maiores médias, como D'Hondt, nem as fórmulas de Hare ou Andrae e sim o método dos maiores restos. Daí a interpretação de que esses lugares eram distribuídos por sistema majoritário simples” (PIRES, 2009, p. 61).

²³ Para as diferentes interpretações dadas pelos tribunais para a apuração dos votos pelo Código Eleitoral de 1932, ver Pires (2009, p. 67-81) e Velasco (1935, p. 39-49).

tuintes dos estados, em outubro de 1934 (NICOLAU, 2012, p. 81), antes que fosse realizada uma reforma no Código Eleitoral no ano de 1935²⁴.

No processo de elaboração da Constituição de 1934, pouco se discutiu a legislação eleitoral, o que pode ter ocorrido por diversos motivos. Dentre eles, com apoio em Juliano Machado Pires (2009, p. 85), podem ser citados: a crença dos constituintes de que as eleições haviam deixado de ser um problema, com a promulgação do Código de 1932; o fato de que os temas eleitorais nunca haviam sido o centro das atenções nas discussões constitucionais; ou a ideia, difundida pela imprensa, de que a legislação eleitoral seria revista, após a finalização dos trabalhos da constituinte.

Ao final da constituinte, estabeleceu-se que os seus trabalhos seriam prorrogados até o mês de maio de 1935, com o intuito de revisar alguns itens da legislação em vigor e assumir as funções de Câmara dos Deputados e Senado Federal (PIRES, 2009, p. 87-89). Foi somente nesse hiato que ocorreu a revisão da legislação eleitoral em vigor.

Em agosto de 1934, os deputados organizaram uma comissão especial para a reforma da legislação eleitoral, cujo objetivo primordial era revisar a parte da apuração dos votos, a qual ocorreu com grande morosidade no pleito anterior, devido à alta complexidade do sistema eleitoral proposto. Os autores do projeto apresentado pela comissão especial, “[...] mais do que se guiar por princípios teóricos, [...] tinham por princípio resolver questões empíricas verificadas nas eleições de 1933 e 1934” (PIRES, 2009, p. 107).

O primeiro motivo para a mudança do sistema eleitoral seria dar maior celeridade à

apuração²⁵. Para tanto, o projeto estabeleceria “[...] como providência inicial que cada cédula contenha um só nome, com ou sem legenda partidária” (PIRES, 2009, p. 107), ao contrário do sistema anterior que permitia a listagem de tantos nomes quantas fossem as vagas em disputa no distrito eleitoral, mais um.

Ainda que resultante de implicações práticas (celeridade na apuração) e não de princípios ideológicos, o projeto elaborado pela Comissão extinguiu o voto avulso de segundo turno (PIRES, 2009, p. 109), o que possuía sérias consequências para as características fundamentais do sistema político da época. Tal medida pode ser também interpretada como mais um aspecto do fortalecimento e priorização dos partidos políticos como instituições eleitorais de extrema relevância²⁶. Contudo, o eleitor ainda poderia votar em um único nome, o chamado voto uninominal, o qual seria o “[...] voto natural do brasileiro [...]”, nas palavras do deputado Barreto Campelo (PIRES, 2009, p. 110).

Durante as discussões em plenário do projeto elaborado pela Comissão Especial, em contraposição à defesa do sistema proporcional de lista fechada realizada pelo deputado João Villas Bôas, o deputado Pedro Aleixo diz que a Comissão optou por adotar a responsabilidade dos eleitores na ordenação dos nomes nas listas, por temer abusos por parte das lideranças partidárias, caso essa responsabilidade coubesse a elas (PIRES, 2009, p. 114-115).

Importa, finalmente, ressaltar a coibição à prática do voto de “esguicho”, como uma das

²⁴ “No entanto, por conta da suspensão de eleições durante o Estado Novo (1937-45), o sistema eleitoral criado em 1935 não chegou a entrar em vigor” (NICOLAU, 2012, p. 84).

²⁵ “[...] a comissão argumenta pela primeira vez junto aos deputados as razões para a simplificação proposta na forma de se votar: ‘não seria possível continuar-se no regime das apurações que nunca terminam’” (PIRES, 2009, p. 107).

²⁶ Nos debates em plenário quanto ao projeto proposto pela Comissão, o deputado avulso Barreto Campelo mostrou-se contrário a essa prática de empoderamento dos partidos políticos que vinha sendo reforçada pelo legislador eleitoral brasileiro (PIRES, 2009, p. 108-113).

causas para a reforma do sistema eleitoral. Definido pelo jurista Domingos Velasco (1935, p. 43) como uma “fraude legal”, o voto de “esguicho” era o voto dado por eleitores de forma a reordenar a lista de partidos adversários, com o objetivo de eleger candidatos tidos como mais fracos, no lugar de políticos fortes e tradicionais (PIRES, 2009, p. 90-91). Isso era possível, pois o voto dado em primeiro lugar na cédula era considerado como para o primeiro turno; todos os que fossem dados abaixo dele, sendo de uma legenda diferente, como votos do segundo turno (VELASCO, 1935, p. 39-40). Sendo assim, após votarem em seu candidato, no primeiro turno, tais eleitores utilizavam-se dessa regra para reordenar a lista adversária no segundo turno. Ou seja, quaisquer candidatos que não fossem eleitos em primeiro turno corriam o risco de sofrer as consequências do voto de “esguicho” no segundo. Para impedir tal prática, o projeto da Comissão estabeleceu que somente o voto uninominal registrado sob legenda seria utilizado para ordenar os candidatos dentro da lista (VELASCO, 1935, p. 43-44). Assim, somente os votos dados ao candidato em conjunto com a legenda poderiam influenciar na lista partidária no primeiro turno.

O sistema eleitoral adotado após a reforma de 1935 traz, portanto, importantes inovações. Nele, o eleitor votava em uma cédula que continha apenas um nome de candidato avulso ou sob legenda partidária, ou então somente a legenda. Além disso, foi adotado para a distribuição das cadeiras referentes às sobras eleitorais, o sistema de maiores médias (ou modelo de D'Hondt) (PIRES, 2009, p. 108), em oposição ao sistema de maiores restos, adotado pelo Código de 1932. Houve, com isso, a exclusão do voto avulso do chamado segundo turno, visto que somente participavam da distribuição das cadeiras nesse momento os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral.

4. Críticas à base de justificação e manutenção do sistema eleitoral de lista aberta no Brasil

Desde a finalização da reforma eleitoral de 1935, poucas mudanças ocorreram no sistema eleitoral de representação proporcional brasileiro. Dentre elas, podemos citar a exclusão dos candidatos avulsos, com o Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 (BRASIL, 2014b)²⁷. Esse mesmo decreto-lei modificava a regra de distribuição dos restos eleitorais, substituindo o sistema de maiores médias (adotado em 1935), que voltaria, contudo, a ser adotado com o Código Eleitoral de 1950 (PIRES, 2009, p. 121-124). Surge também, após o fim do regime militar de 1985, a permissão da realização de coligações partidárias (que existiram durante os anos de 1945-64, mas não durante o período da ditadura) (NICOLAU, 2012, p. 130-131). Além disso, “[...] a partir das eleições de 1994, os votos em branco passaram a não ser mais contabilizados no cálculo do quociente eleitoral” (NICOLAU, 2012, p. 130).

Sistematizando os argumentos, podem ser citados como motivos que justificaram a implantação do sistema de lista aberta no Brasil: a celeridade das apurações; o fortalecimento do voto partidário; a manutenção do “voto natural” do brasileiro, o voto uninominal; a proteção do sistema político contra os abusos praticados por líderes partidários na ordenação das listas; e a coibição à prática do voto de “esguicho”.

O sistema eleitoral de lista aberta encontra-se hoje sob forte questionamento, conforme se demonstrou por meio das diversas críticas expostas anteriormente. Sendo assim, mostra-se fundamental a análise das justificativas originárias para adoção da lista aberta, para

²⁷ Também conhecido como “Lei Agamenon”.

auxiliar na avaliação da atual pertinência do sistema eleitoral proporcional brasileiro.

Uma das principais críticas realizadas ao modelo estabelecido pelo Código Eleitoral de 1932 era a apuração dos votos demasiadamente lenta. Isso acontecia principalmente pela complexidade da apuração do voto em dois turnos, o grande número de candidatos que o eleitor poderia listar na cédula e o expressivo aumento no número de eleitores e de candidatos (PIRES, 2009, p. 66). A reforma de 1935 simplificou o voto, estabelecendo que o eleitor votaria de forma uninominal, escrevendo um nome (avulso ou acompanhado da legenda partidária) ou somente a legenda partidária. Ademais, simplificou a apuração dos votos em dois turnos, com a exclusão do voto avulso nesse momento. Contudo, podemos afirmar que grande parte desses problemas se faziam decorrentes do sistema de apuração manual, realizado no Brasil de forma integral ou parcial até o ano de 2000²⁸.

A instituição do Código Eleitoral de 1932 pôs fim a muitas das práticas de fraude eleitoral previamente existentes. A reforma de 1935 veio para aperfeiçoar esse modo de votar, de modo a acelerar a apuração dos votos. Já o processo eletrônico de cadastramento, votação e apuração eleitoral no Brasil, que teve início no ano de 1986 com o objetivo de reduzir as fraudes eleitorais, obteve sua grande inovação com a introdução das urnas eletrônicas na década de 1990 (MACEDO, 2010, p. 11). A totalização de resultados de forma eletrônica ocorreu no ano de 1996, e todo esse processo resultou numa clara “[...] otimização do tempo e eficácia de uma eleição” (MACEDO, 2010, p. 12). Apesar das críticas realizadas ao modelo de apuração eleitoral adotado pelo Brasil²⁹, é inegável termos solucionado o problema da celeridade da apuração dos votos. A informatização do processo de apuração diminuiu consideravelmente seu tempo de realização, quando comparado com o sistema manual. Portanto, não se pode afirmar que a celeridade na apuração seja um motivo válido para a utilização do sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, tal como o foi na década de 30. A informatização solucionou esse problema e poderia proporcionar apurações céleres independentemente do sistema eleitoral adotado no país.

Em seguida, defendeu-se a implantação da lista aberta no Brasil com o intuito de fortalecer o voto partidário (com a inicial limitação e

²⁸ Desde então, o processo de votação brasileiro se dá de forma totalmente eletrônica, exceto por episódios atípicos, nos quais ocorrem defeitos e impossibilidades na substituição das urnas eletrônicas defeituosas.

²⁹ Dentre essas críticas, podemos citar a concentração de poderes do processo eleitoral brasileiro nas mãos da Justiça Eleitoral, a impossibilidade de realização de uma auditoria independente do resultado final e as dificuldades práticas para a fiscalização da apuração eletrônica dos votos por parte dos representantes dos partidos políticos, do Ministério Público Federal, da OAB e demais organizações da sociedade civil (VOGEL, 2011, p. 10).

posterior extinção dos votos em candidatos avulsos), mantendo o “voto natural” do brasileiro, que seria o voto uninominal. Todavia, a prática e os resultados eleitorais e legislativos contradizem, de certa maneira, as intenções apresentadas pelos argumentos aqui expostos.

Durante a disputa eleitoral brasileira, o parlamentar, em regra, possui pouco apoio partidário e busca seus votos de maneira individual, ao lutar pelo voto uninominal dado pelo eleitor. Conforme afirmam Leany Lemos e Paolo Ricci (2011, p. 212, grifo nosso),

“[...] considerado o conjunto dos incentivos presentes na arena eleitoral, o Brasil adquire na literatura o status de um dos países com índice de voto pessoal mais alto do mundo. Os fundamentos explicativos encontrar-se-iam nos sistemas eleitoral e partidário. Em particular, o predomínio das campanhas eleitorais personalizadas dos parlamentares; a incapacidade dos líderes de partido para selecionarem candidatos, assim como para imporem alguma disciplina durante a tomada de decisões para o Congresso; e a competição intrapartidária incentivarão o voto pessoal.”

Percebe-se, portanto, que diversos mecanismos decorrentes da disputa eleitoral no sistema de lista aberta, como a campanha personalizada e a competição intrapartidária, são responsáveis não pelo fortalecimento do voto partidário, mas sim pelo fortalecimento do voto pessoal.

Com base na Pesquisa Legislativa Brasileira, realizada a partir da aplicação de *surveys* nos anos de 1997, 2001, 2005 e 2009 quanto à percepção dos próprios congressistas sobre aspectos das arenas eleitoral e parlamentar, verificou-se que

“[...] com exceção do PT, os demais políticos de todos os partidos, à esquerda ou à direita, grandes ou pequenos, atribuem ao partido pouca ou escassa relevância: todos responderam que foram eleitos pelos esforços pessoais em mais de 84% dos casos” (LEMOS; RICCI, 2011, p. 214).³⁰

Ou seja, a imensa maioria dos parlamentares defendeu que o partido possui pouca relevância na eleição deles. Além disso, a mesma pesquisa revela que, apesar da relativa diminuição, a maioria dos parlamentares recebe demandas clientelistas de seu eleitorado (LEMOS; RICCI, 2011, p. 215-216) e que a maioria (ou até mesmo a totalidade) dos parlamentares considera o atendimento a demandas locais, a visita e o contato direto dos eleitores e outras medidas de interesse mais restrito a essas localidades,

³⁰ “[...] vejamos a pergunta sobre a percepção dos parlamentares quanto à importância do partido para seu sucesso eleitoral: ‘foi o partido relevante para a sua eleição ou, ao contrário, essa foi fruto de seus esforços pessoais, entendidos como a própria capacidade individual para a organização ou atuação política?’” (LEMOS; RICCI, 2011, p. 214).

como importantes para seu futuro eleitoral (LEMOS; RICCI, 2011, p. 217-218).

Percebe-se então que o parlamentar, para ser eleito, vai atrás do voto pessoal do eleitor, entrando em contato direto com este e prometendo o atendimento de demandas clientelistas e locais. Contudo,

“[...] estudos recentes têm salientado que o conteúdo das leis e, em geral, dos projetos apresentados pelos deputados não possuem um caráter paroquialista ou localista. Segundo esses autores, independentemente de um sistema eleitoral que exacerba o interesse na produção de normas locais, a centralização do processo legislativo que caracteriza o período pós-1988 e as limitações constitucionais postas estimulam a prática de apresentação de propostas legislativas de abrangência nacional” (LEMOS; RICCI, 2011, p. 221-222).

A maioria dos parlamentares afirmou³¹, ainda nessa pesquisa, que vota com a sua região, quando o interesse dela confrontar o do partido durante sua atividade parlamentar (LEMOS; RICCI, 2011, p. 219-220). Todavia, dentre esses parlamentares (que afirmaram votar a favor dos interesses locais, quando confrontados com o do partido), uma importante parcela defende que se deve votar como o partido indica (chegando inclusive a representar 43,2% desses parlamentares no ano de 2009) (LEMOS; RICCI, 2011, p. 224). Além disso, ainda dentre esses parlamentares, sua maioria se posiciona a favor da fidelidade partidária³², ou seja, majoritariamente eles “[...] acreditam ser correto o partido fechar a questão e usar o recurso da fidelidade partidária.” (LEMOS; RICCI, 2011, p. 225).

³¹ O número total variou entre 63,5%, em 1997, e 70,6%, em 2009 (LEMOS; RICCI, 2011, p. 219).

³² Nos anos de 2005 e 2009, 59% e 60% (respectivamente) dos parlamentares “paroquialistas” demonstraram-se favoráveis à fidelidade partidária (LEMOS; RICCI, 2011, p. 227).

Por outras palavras, o parlamentar que busca seus votos junto ao eleitor local, prometendo atender a suas demandas clientelistas e locais e efetivamente vota a favor dessas demandas, quando confrontado com os interesses partidários no Congresso representa uma pequena minoria. Dessa forma, pode-se sugerir que a campanha eleitoral oferta uma “ilusão” ao eleitor. Na maioria das vezes, quando este vota uninominalmente, parte do princípio que o candidato representará os interesses locais ou temáticos que prometeu em sua campanha. Contudo, uma vez eleito, o parlamentar vai, na maioria das vezes, votar juntamente com o partido e não necessariamente segundo suas promessas de campanha.

Dessa forma, o voto uninominal no sistema eleitoral de lista aberta parte de uma dissimulação. Ele oferece algo (o atendimento a suas demandas locais e clientelistas) ao eleitor e, na prática, realiza algo diferente (o atendimento aos interesses partidários, em sua maioria)³³.

Outro importante medidor da influência do voto partidário nas eleições proporcionais brasileiras pode ser a análise de pesquisas de opinião quanto à influência dos partidos políticos na definição da opção pelo voto nessas eleições. A pesquisa IUPERJ-2002, divulgada por Jairo Nicolau (2006a, p. 704), demonstra que 92% dos

³³ Importante citar uma das conclusões do trabalho de Lemos e Ricci: “Se de um lado é verdade que os parlamentares buscam atender às expectativas dos eleitores, via distribuição de *pork* por emendas orçamentárias, realização de discursos e apresentação de projetos, também se aliam a questões nacionais, seguem orientações partidárias e estão interessados em decisões que sejam percebidas como ‘boas políticas’. O dia a dia do congressista e do partido é pautado pelos dois lados: o local e o nacional, o restrito e o amplo. Restringir o local a uma categoria de políticos significaria perder a dimensão real da dinâmica política.” (LEMOS; RICCI, 2011, p. 233). O sistema de lista aberta ilude o eleitor quando obriga o candidato a fazer promessas de campanhas fundadas em demandas locais e clientelistas. A vida parlamentar implica interferência na dimensão local e nacional, e o sistema eleitoral acaba por proporcionar campanhas negligentes a esfera nacional.

eleitores disseram que o candidato foi o mais importante na decisão de seu voto, frente a 4% que responderam ter sido o partido, e outros 4% que disseram que tanto candidato quanto partido tiveram importância nessa escolha (NICOLAU, 2006a, p. 704). Tal resultado demonstra a força do voto pessoal, quando confrontado com o voto partidário.

É igualmente importante frisar as deturpações que as coligações produzem no sistema de lista aberta. Ao permitir a coligação entre partidos, de forma a criar uma única lista, esse sistema pode levar o voto uninominal de um eleitor a favorecer um partido completamente diverso do que ele tenha escolhido. Há ainda a absurda hipótese de o voto de um eleitor vir a favorecer um partido em relação ao qual o eleitor possuía profunda aversão.

Na década de 1930, a tentativa de enraizamento dos partidos na sociedade brasileira mostrava-se um fator importante, visto que poucos eram os partidos nacionais (em sua maioria, eles eram estaduais)³⁴. Contudo, já com várias décadas de utilização desse sistema, nota-se que, apesar do enraizamento dos partidos na sociedade brasileira, quando falamos de eleições legislativas, a importância do voto partidário é muito baixa, o que pode demonstrar a ineficiência do sistema de lista aberta para esse objetivo.

Defendeu-se, ainda, a implantação da lista aberta frente ao temor de abusos de líderes partidários na elaboração da lista de candidatos, caso fosse adotado o sistema de lista fechada. Quanto a esse perigo de “oligarquização”, explica Jairo Nicolau:

“[...] para muito críticos, o principal efeito da introdução da lista fechada no Brasil seria a “oligarquização” dos partidos. [...] O risco existe, mas é importante lembrar que alguns países utilizam os sistemas de lista fechada com relativo sucesso” (NICOLAU, 2006b, p. 135).

Argumenta-se que a lista fechada não levaria necessariamente a uma “oligarquização”. O mesmo Jairo Nicolau (2006b, p. 135) afirma que foram conduzidas pesquisas que demonstraram não existir relação entre o sistema eleitoral e a renovação parlamentar. Além disso, o autor afirma também ser possível a criação de instrumentos que possuam, como objetivo, a redução do controle pelos líderes partidários. Tais medidas passariam, em sua maioria, por uma maior democratização interna dos partidos políticos.

Cabe ressaltar que a lista aberta não é a única forma de resolução para esse suposto problema. Ele poderia também ser resolvido pela uti-

³⁴ Quanto aos partidos na Primeira República, ensina Rodrigo Patto Sá Motta (2008, p. 43) que “[...] acabou por se consolidar uma estrutura partidária absolutamente regional, cada Estado da Federação tendo o seu P.R. (Partido Republicano) próprio.”

lização de uma lista flexível, tal qual acontece em países como Áustria, Holanda e Bélgica. Nessa modalidade, “caso os eleitores concordem com a lista, eles votam no partido. Caso não concordem, podem indicar a preferência por determinados candidatos, o que é feito de duas maneiras: assinalando o nome da lista [...] ou reordenando a lista segundo suas preferências [...]” (NICOLAU, 2004, p. 58). Não obstante, o legislador brasileiro optou pela escolha da lista aberta perante esse receio de “oligarquização”.

Por fim, na década de 30, a lista aberta foi utilizada com vistas a coibir a prática do chamado voto de “esguicho”. De fato, o sistema eleitoral proporcional de lista aberta respondeu à altura o desafio proposto. Com o voto uninominal (registrado sob legenda), a prática do voto de esguicho seria limitada somente àqueles eleitores que abrissem mão do seu próprio voto para tentar reordenar a lista do adversário, o que pode ser considerado como prática rara, devido a seu grande risco (o eleitor não só abre mão de tentar eleger seu próprio candidato, como também influenciará pouco na lista do adversário, visto que seriam necessários vários votos para que esse objetivo fosse atingido). Interessante perceber, contudo, que, na atual discussão sobre Reforma Política, tal prática pode vir a encontrar novas terras para se desenvolver.

A versão de 28/9/2011 do anteprojeto de lei redigido pelo Deputado Henrique Fontana para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a efetuar estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política decretava o acréscimo do artigo 105-A ao Código Eleitoral de 1965. Esse artigo estabelece que o eleitor passaria a ter a possibilidade de votar duas vezes na eleição proporcional (para o Poder Legislativo): a primeira, para escolher uma das legendas partidárias com lista preordenada, e a segunda, para votar nominalmente em um candidato, de

maneira a tentar reordenar a lista previamente apresentada (BRASIL, 2011).

Importante mencionar que não haveria vinculação entre os dois votos. Ou seja, o eleitor poderia votar em determinado partido com seu primeiro voto e em partido totalmente diverso (até mesmo adversário direto) com seu segundo voto. Ver-se-ia, assim, o possível retorno do voto de “esguicho”. Felizmente, esse anteprojeto foi revisto e a referida possibilidade foi retirada da proposta, em favor da possibilidade de um único voto, na lista preordenada ou em algum candidato, para modificação da própria lista escolhida (optou-se assim por uma lista flexível) (BRASIL, 2012).

Não só a proposta da Comissão Especial para a Reforma Política da Câmara dos Deputados possibilita condições para o retorno do voto de “esguicho”. No dia 24/06/2013, diversas entidades da sociedade civil brasileira, encabeçadas pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), lançaram o projeto “Eleições Limpas”³⁵, com a coleta de assinaturas para a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular, que traria substantivas modificações à legislação eleitoral nacional.

O projeto, para o qual são coletadas assinaturas, propõe a inclusão do artigo 5-A na Lei das Eleições, o qual criaria um sistema eleitoral proporcional de votação em dois turnos. No primeiro turno (realizado em data conjunta com as eleições majoritárias de primeiro turno), o eleitor poderia escolher um dentre os partidos ou coligações registrados para a disputa, os quais apresentariam listas prévias preordenadas de candidatos. Após essa vota-

³⁵ “Em apoio às manifestações que tomaram conta das ruas do País, três entidades da sociedade civil apresentaram, nesta segunda-feira, um projeto de lei de iniciativa popular para a reforma política. Entre as propostas estão o fim do financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas, limite para doação de pessoa física para partidos e eleição para o Legislativo em dois turnos” (GANTOIS, 2013).

ção, determinar-se-ia o quociente partidário, de forma quase idêntica à realizada pelo sistema atual. A diferença residiria no tratamento dado às sobras eleitorais: pelo projeto “Eleições Limpas”, o critério adotado seria o das maiores sobras, de tal modo que aqueles votos não computados para o cálculo do quociente partidário (incluindo os partidos que não tivessem atingido o quociente eleitoral) seriam utilizados para a distribuição das cadeiras restantes.

Já no segundo turno (realizado em data conjunta com as eleições majoritárias de segundo turno), cada partido ou coligação apresentaria o número de candidatos equivalente ao dobro das cadeiras conquistadas no primeiro turno, seguindo a lista previamente registrada, e o eleitor votaria em apenas um dos nomes. Apurados os votos, seriam eleitos os mais votados até o preenchimento da quantidade de cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação no primeiro turno (REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA, 2013). Novamente, não haveria vinculação entre o voto dado no primeiro turno com o voto dado no segundo turno. Dessa forma, seria claramente possível o retorno do voto de “esguicho”.

5. Considerações finais

Fez-se aqui uma breve análise do funcionamento, das críticas e do processo de adoção do sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. Diversas são as críticas encontradas, transformando esse particular desenho do sistema (lista aberta) em um dos pontos mais frágeis do delicado quadro da legislação vigente e da reflexão acerca da reforma eleitoral brasileira.

Quanto ao processo de adoção da lista aberta, verificou-se que os principais motivos para sua ocorrência foram a celeridade da votação, o fortalecimento do voto partidário, a manutenção do voto uninominal e a proteção contra lideranças partidárias. Tais justificativas revelam-se como desnecessárias ou equivocadas nos dias atuais. Apenas a proteção contra as lideranças partidárias mostra alguma relevância, mas que pode, eventualmente, ser resolvida com a adoção de medidas tendentes à democratização interna dos partidos.

A discussão sobre os diferentes modelos de representação proporcional que podem ser adotados pelo Brasil deve ser aprofundada. O presente estudo pretendeu auxiliar na análise do já desgastado sistema de lista aberta. Outros sistemas podem ser adotados no Brasil, evitando-se que sejam repetidos os defeitos encontrados no sistema atual. Nunca é demais relembrar que sistemas eleitorais não são panaceias para problemas políticos e eleitorais. Ainda assim, sua modificação pode trazer efeitos positivos para a relação entre representantes e representados, além de proporcionar um melhor funcionamento do sistema político.

Referências

- AMES, Barry. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, mai. 1995.
- ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1931.
- BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 26 fev. 1932. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Decreto lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4º da Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945. *Diário Oficial da União*, 28 de maio 1945. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=12285&norma=26767>>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 19 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1º out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2002*. Brasília: TSE, 2003. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2002/arquivos/relatorio_resultado.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Câmara dos Deputados. Anteprojeto de lei n., de 2011 (da Comissão Especial de Reforma Política): versão 28/9 pós emendas. [2011a]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54-legislatura/reforma-politica/arquivos/nova-versao-anteprojeto>>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- _____. Câmara dos Deputados. *Nova versão das propostas do relator: 28/09/2011*. [2011b]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54-legislatura/reforma-politica/arquivos/nova-versao-propostas-do-relator>>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- CABRAL, João C. da Rocha. *Código eleitoral da República dos Estados Unidos do Brasil*: 1932. (Decreto n. 21.076, de fevereiro de 1932). Ed. especial. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2004. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/codigo_eleitoral_1932.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- CASTRO, Augusto O. Gomes de. *O novo Código Eleitoral*. Rio de Janeiro: A. Coelho Branco, 1936.
- CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 128-132.
- CUNHA, Luciana Gross et al. *Relatório ICJ Brasil: 2º Semestre de 2013*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11575/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil%20-%202013.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 dez. 2014.
- REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA. *Coalização pela reforma política democrática do país*. [2013]. Brasília: 2013. Disponível em: <http://eleicoeslimpas.org.br/assets/files/projeto_de_lei_eleicoes_limpas.pdf?1373401247>. Acesso em: 19 dez. 2014.

GANTOIS, Gustavo. Entidades lançam projeto de reforma política inspiradas na Lei da Ficha Limpa. *Terra*, Brasília, 24 jun. 2013. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/politica/8c7496dd9c67f310VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html?fb_ref=FBRecommPluginTerra>. Acesso em: 19 dez. 2014.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Modos da representação política: o experimento da Primeira República brasileira*. Belo Horizonte/ Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2009.

LEMONS, Leany; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições. In: POWER, Timothy Joseph; ZUCCO JUNIOR, Cesar (Org.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

MACEDO, Roberto Gondo. A cultura do voto eletrônico no Brasil: contribuição tecnológica para a democracia e comunicação política. In: CONGRESSO PANAMERICANO DE COMUNICAÇÃO – PANAM, 2010. *Anais...* Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/panam/pdf/GT4_Art3_Gondo.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2014.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à história dos partidos políticos brasileiros*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG.

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. *Dados: revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006a.

_____. Lista aberta: lista fechada. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b. p. 133-136.

_____. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NOHLEN, Dieter. *Wahlrecht und Parteiensystem*. 5. ed. Opladen, Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 2007.

PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. (Dissertação de Mestrado). IUPERJ/Cefor. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4026/invencao_lista_pires.pdf?sequence=2>. Acesso em: 19 dez. 2014.

SAMUELS, David. Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, v. 33, n. 1, p. 1-20, out. 2000.

_____. Money, Elections, and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Miami, v. 43, n. 2, p. 27-48, jul. 2001.

VELASCO, Domingos. *Direito eleitoral: sistema eleitoral, nulidades, crítica*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935.

VOGEL, Luiz Henrique. *A segurança do voto eletrônico e as propostas de fiscalização da apuração pela sociedade*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5945/seguranca_voto_vogel.pdf?sequence=3>. Acesso em: 19 dez. 2014.