



# ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 6 Número 1 jan./abr. 2011



# ESTUDOS ELEITORAIS



Volume 6, Número 1  
jan./abr. 2011

© 2011 Tribunal Superior Eleitoral

Escola Judiciária Eleitoral  
SGON, Quadra 5, Lote 795, Bl. B – Ed. Anexo III do TSE  
70610-650 – Brasília/DF  
Telefone: (61) 3316-4641  
Fax: (61) 3316-4642

Coordenação: André Ramos Tavares – Diretor da EJE  
Editoração: Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip/SGI)  
Projeto gráfico: Clinton Anderson  
Capa: Luciano Carneiro  
Diagramação: Sebastiana Barto  
Revisão: Anna Cristina de Araújo Rodrigues  
Normalização técnica: Geraldo Campetti Sobrinho

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores e podem não refletir a opinião do Tribunal Superior Eleitoral.

ISSN: 1414-5146

---

Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 1. n. 1  
(1997) – . – Brasília : TSE, 1997- v. ; 24 cm.

Quadrimestral.

Revista interrompida no período de: maio 1998 a dez.  
2005, e de set. 2006 a dez. 2007.

1. Direito eleitoral – Periódico. I. Brasil. Tribunal Superior  
Eleitoral.

CDD 341.2805

---

## **Tribunal Superior Eleitoral**

### **Presidente**

Ministro Ricardo Lewandowski

### **Vice-Presidente**

Ministra Cármen Lúcia

### **Ministros**

Ministro Marco Aurélio Mello  
Ministro Aldir Passarinho Junior  
Ministro Hamilton Carvalhido  
Ministro Marcelo Ribeiro  
Ministro Arnaldo Versiani

### **Procurador-Geral Eleitoral**

Roberto Monteiro Gurgel Santos

## **Coordenação da Revista Estudos Eleitorais**

André Ramos Tavares

### **Conselho Científico**

Ministro Ricardo Lewandowski

Ministro Aldir Guimarães Passarinho Junior

Ministro Hamilton Carvalhido

Ministro Marcelo Ribeiro

Álvaro Ricardo de Souza Cruz

André Ramos Tavares

Antonio Carlos Marcato

Luís Virgílio Afonso da Silva

Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos

Marco Antônio Marques da Silva

Paulo Bonavides

Paulo Gustavo Gonet Branco

Paulo Hamilton Siqueira Junior

Walber de Moura Agra

### **Composição da EJE**

#### **Diretor**

André Ramos Tavares

#### **Vice-diretor**

Walber de Moura Agra

#### **Assessora-chefe**

Juliana Deléo Rodrigues Diniz

#### **Servidores**

Ana Karina de Souza Castro

Camila Milhomem Fernandes

Geraldo Campetti Sobrinho

Rodrigo Moreira da Silva

Roselha Gondim dos Santos Pardo

#### **Colaboradores**

Anna Cristina de Araújo Rodrigues

Keylla Cristina de Oliveira Ferreira

Lana da Glória Coêlho Stens

## APRESENTAÇÃO

---

A Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE-TSE) apresenta ao prezado leitor o primeiro número da Revista *Estudos Eleitorais* de 2011.

Este fascículo compõe-se de oito artigos, reafirmando o cumprimento da missão da EJE de estimular a produção intelectual de textos científicos sobre a matéria eleitoral e disciplinas correlatas e promovendo o estudo, o debate e o amadurecimento das discussões alusivas a questões democráticas, partidárias e eleitorais.

No primeiro deles, André Ramos Tavares, diretor da EJE-TSE, contextualiza o processo eleitoral e a democracia brasileira, enfatizando a importância da reforma política no país. O artigo intitula-se *Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil*.

Em seguida, Paulo Hamilton Siqueira Jr., conselheiro e professor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista, dá continuidade à discussão sobre a reforma política, afirmando ser ela necessária para a efetivação da cidadania inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e destacando o partido político como o garante do Estado democrático e social de direito.

Walber de Moura Agra, vice-diretor da EJE-TSE, destaca que a reforma política se mostra como um instrumento útil para sincronizar as normas jurídicas e atualizá-las de acordo com as novas demandas sociais, evitando a depreciação de sua eficácia, no artigo intitulado *A panaceia dos sistemas políticos*.

Sivanildo de Araújo Dantas, servidor do TRE-RN e autor de livros na área de Direito Eleitoral, analisa o sistema eleitoral

proporcional brasileiro atualmente em vigor, no texto *Reforma do sistema eleitoral de representação proporcional brasileiro*.

Lara Marina Ferreira, servidora da EJE do TRE/MG, trata do financiamento de campanhas e de partidos políticos no Brasil, contribuindo para o debate sobre a adoção de um financiamento exclusivamente público. Seu texto denomina-se *O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira*.

No artigo *Presidencias vitalicias para el socialismo del Siglo XXI: los “presidentes-reyes” regresan a iberoamérica*, Pedro Fernández Barbadillo, analista para Iberoamérica do Grupo de Estudos Estratégicos, afirma que os presidentes se conformam com um mandato consecutivo no tocante à institucionalidade, mas as figuras do “socialismo do Século XXI” pretendem a reeleição ilimitada.

Dois textos integram a seção Opinião. No primeiro deles, o deputado federal Paulo Teixeira, advogado e líder do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal, destaca a importância de se revigorar o sistema político e eleitoral brasileiro, objetivando alertar quanto à necessidade de mudanças para definição de uma estrutura política mais moderna, ajustada à necessidade de representação de todos os segmentos da sociedade brasileira nos legislativos municipais, estaduais e federal.

No texto que encerra este número da Revista *Estudos Eleitorais*, Marcelo Nobre, representante da Câmara dos Deputados no Conselho Nacional de Justiça, defende a realização de plebiscito para a decisão quanto ao voto obrigatório ou facultativo e reforça a necessidade de investimento nos recursos tecnológicos da Justiça Eleitoral para implantação de uma democracia plena no país.

Ao atuar no desenvolvimento das abordagens históricas, do marco teórico e das avaliações práticas sobre cidadania, democracia e eleições, a Escola Judiciária do TSE reafirma seu empenho na valorização dos estudos eleitorais, incentivando a elaboração de novas contribuições nessa importante área do saber humano.

## SUMÁRIO

---

Processo eleitoral e democracia: a delicada e necessária contextualização da reforma política no Brasil

ANDRÉ RAMOS TAVARES .....9

Reforma política

PAULO HAMILTON SIQUEIRA JR .....31

A panaceia dos sistemas políticos

WALBER DE MOURA AGRA .....45

Reforma do sistema eleitoral de representação proporcional brasileiro

SIVANILDO DE ARAÚJO DANTAS .....65

O financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais no contexto da reforma política brasileira

LARA MARINA FERREIRA .....91

Presidencias vitalicias para el socialismo del siglo XXI

Los “presidentes-reyes” regresan a iberoamérica

PEDRO FERNÁNDEZ BARBADILLO .....111

Reforma política, mais democracia, mais cidadania

PAULO TEIXEIRA .....133

Quem tem medo do voto facultativo?

MARCELO NOBRE .....143





# PROCESSO ELEITORAL E DEMOCRACIA: A DELICADA E NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL<sup>1</sup>

---

ANDRÉ RAMOS TAVARES<sup>2</sup>

## Resumo

Contextualiza o processo eleitoral e a democracia brasileira, enfatizando a importância da reforma política no país. Pretende demonstrar a necessidade de se rediscutir o modelo eleitoral e uma das premissas que norteiam o pano de fundo do debate da reforma eleitoral – a falaciosa impressão de que o modelo político e eleitoral brasileiro funciona precariamente e de que o sistema é inadequado, não representativo e contrademocrático em alguns dos institutos atuais. Defende a estabilidade do sistema eleitoral brasileiro a partir de uma visão comparada com a realidade de outros países, afirmando que o Brasil apresenta um dos modelos mais avançados de processo eleitoral, com mecanismos adequados e procedimentos minuciosos para registro de eleitores e apuração dos votos em prazo adequado. Conclui que a eficácia do processo de reforma política depende da conscientização dos pontos positivos e laudatórios do sistema eleitoral e modelo representativo brasileiro.

**Palavras-chave:** Democracia. Processo eleitoral. Reforma política. Brasil.

---

<sup>1</sup> O presente texto é resultado parcial de pesquisa desenvolvida no âmbito do programa de mestrado e doutorado em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<sup>2</sup> Professor dos programas de doutorado e mestrado em direito da PUC-SP; professor colaborador dos programas de doutorado e mestrado em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo; professor do programa de doutorado em Direito da Universidade de Bari – Itália; livre-docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da USP; diretor da EJE/TSE.

## Abstract

Contextualizes the electoral process and democracy in Brazil, emphasizing the importance of political reform in the country. Intends demonstrate the necessity to review the electoral model and one of the assumptions that guide the backdrop of the electoral reform debate – the misleading impression that the Brazilian electoral and political model works poorly and the system is inadequate, unrepresentative and undemocratic in some institutions nowadays. It maintains the stability of the Brazilian electoral system from a comparative view with the reality of other countries, saying Brazil has one of the most advanced models of the electoral process, with appropriate mechanisms and detailed procedures for voter registration and counting of votes on term appropriate. Concludes that the effectiveness of the political reform process depends on the awareness of the positive and laudatory of the electoral system and the Brazilian representative model.

**Keywords:** Democracy. Electoral process. Political reform. Brazil.

## 1 O contexto brasileiro da reforma política

No final do ano de 2010 e durante 2011, um tema em especial voltou<sup>3</sup> a chamar a atenção da mídia e da sociedade brasileira: a reforma política, que contou com a formação de duas comissões próprias, uma em cada casa do Congresso Nacional<sup>4</sup>. No âmbito do Direito Eleitoral, foi colocada em pauta a perspectiva de uma forte mudança do sistema eleitoral, mais precisamente do sistema proporcional de eleições que rege, no Brasil, a escolha dos membros integrantes da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras de Vereadores.

<sup>3</sup> A suposta crise do sistema eleitoral e político brasileiro é recorrente na literatura (cf. a propósito: Oswaldo Trigueiro. Problemas do governo democrático. Brasília, 1976, especialmente p. 209 e ss. E, mais recentemente, a obra organizada por José Adércio Leite Sampaio, Constituição e crise política. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.).

<sup>4</sup> Sobre o tema, vide: <http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=%20107207&codAplicativo=2>. Acesso em: 6 abr. 2011.

Contudo, não se trata de uma proposta inédita. Como lembra Nicolau (2004, p. 18), no período pós-1985, a proposta de adoção desse sistema eleitoral não teve defensores significativos no país, mas, durante a Constituinte de 1987, projeto que defendia a introdução do sistema de maioria simples para as eleições parlamentares foi derrotado ainda na fase das subcomissões e sequer chegou a ser apreciado em plenário.

Atualmente, essa mudança seria introduzida por força da proposta de um *modelo eleitoral distrital*, como o voto distrital e o chamado “distritão”. Diversos cientistas políticos<sup>5</sup> criticam a proposta, afirmando que atualmente esse tipo de eleição majoritária para deputados é adotado em apenas quatro países (Afeganistão, Jordânia, Vanuatu e Ilhas Pitcairn). Ainda segundo Jairo Nicolau<sup>6</sup>, há um exemplo de fracasso do modelo, que é o caso do Japão, que o adotou durante os anos de 1948 e 1993, mas sofreu com clientelismo, corrupção e total incapacidade de os partidos coordenarem a eleição.

Contudo, a presente análise não almeja desenvolver os eixos centrais do modelo, que poderiam sustentar proposta a ser apresentada no âmbito parlamentar. Pretendo, aqui, avaliar mais criticamente uma das premissas centrais que norteia a propensão de parte da doutrina brasileira aparentemente interessada nesse novo modelo.

Dentre as impressões que circundam a reforma política no Brasil, duas merecem destaque. Uma, bem pequena, diz respeito à sua *imperiosidade*. O referido movimento de alteração seria “a mãe de todas as reformas” (ABRACHER, 2011, p. 13), de maneira que sua premência estaria, inclusive, em patamar superior ao da recorrente reforma tributária e, consoante algumas vozes, da própria reforma eleitoral, também preconizada a partir de 2010.

<sup>5</sup> Notícia veiculada em 21.3.2011 no site do Jornal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/03/21/cientistas-politicos-criticam-aproposta-de-distritao-924056591.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

<sup>6</sup> Notícia veiculada em 21.3.2011 no site do Jornal O Globo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/03/21/cientistas-politicos-criticam-aproposta-de-distritao-924056591.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

O porquê dessa *elementaridade*, contudo, não parece estar tão claro, ao menos não no que diz respeito às supostas mazelas do modelo proporcional que pudessem justificar uma guinada tão ampla e profunda, no lugar de um modelo de reforma mais *incremental*, com correções pontuais e estratégicas, promotor de uma melhoria do que já existe, aperfeiçoando o modelo, em suma, incrementando-o nos seus pontos considerados críticos. É em face desse fato que surge outra impressão, de contornos mais sólidos. A de que as *discussões de reforma no plano eleitoral são fruto de “um saber egoísta e intelectual”*.

Tal afirmação é do sociólogo Almeida (2011, p. 20), que colocou às escâncaras uma infeliz realidade, no que diz respeito ao grau de rigor científico das discussões que, em regra, circundam as propostas de reforma no plano político-eleitoral. Em seu ver, “[...] alguns intelectuais leram alguns livros e aprenderam que há países que adotam o sistema distrital. *Além disso, tais intelectuais pressupõem que o sistema brasileiro funciona mal*”.

Além desse aspecto preocupante, é preciso registrar, com Fisichella (2008, p. 152), outro aspecto verdadeiramente desviante de uma discussão mais consistente. E essa preocupação toma lugar exatamente quando se pretende “falar genericamente de sistema proporcional, de sistema majoritário, de contraposição entre uns e outros, sem qualquer especificação ulterior”, considerando a enorme variedade de sistemas eleitorais de representação proporcional. Como observa Sell (2006, p. 89), embora teoricamente os diferentes princípios de representação possam ser apresentados de forma “pura”, na prática, eles estão associados a outros elementos da legislação eleitoral, dando origem aos mais diversos sistemas eleitorais. Citando José Antônio Giusti Tavares em sua obra *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*, temos a identificação de 14 sistemas exclusivamente majoritários, 22 sistemas proporcionais e 4 tipos de sistemas mistos, chegando a um total de 38 tipos de sistemas eleitorais. Nesse mesmo sentido, Ferdinand Hermens menciona a existência, já antes da Primeira

Grande Guerra, de aproximadamente trezentas variedades de sistemas eleitorais. Embora o número final de sistemas possa variar fortemente, as indicações bem ilustram as dificuldades classificatórias que qualquer discussão enfrentará.

Em um dos principais artigos doutrinários que encampam o modelo distrital, Barroso (2011), ainda que reconheça, cuidadosamente, a inexistência de um modelo perfeito, sustenta que, embora “[...] a opção por um sistema distrital misto não traz (traga) certeza de resultados”, “o sistema proporcional que tem vigorado no Brasil traz. E eles são comprovadamente ruins. *Um bom motivo para arriscar outras alternativas*”.

Chamo, aqui, a atenção para a presença, nesse importante artigo, da (i) pressuposição de que o sistema eleitoral brasileiro, em especial o proporcional, não traz resultados e; (ii) para a suposta necessidade de *arriscar alternativas*.

Obviamente que uma sociedade complexa e que caminha, especialmente a partir de 1988, a passos largos para certa maturidade – como é o caso da brasileira – não pode se sujeitar a um *experimentalismo inconsequente* ou a uma solução supostamente mágica ou, como a alcunhou Teixeira (2011), “mistificadora”. E é exatamente em face desse alerta que eu gostaria de realizar algumas ponderações, destacando, ao contrário do que se costuma fazer, os resultados positivos do nosso sistema eleitoral. O exemplo paradigmático por mim escolhido é o processo eleitoral da eleição de 2010 e uma suposta crise de modelo, que poderia e deveria ser constatada também nessa experiência eleitoral pontuada.

## **2 A estabilidade do sistema eleitoral brasileiro a partir de uma visão comparada**

Em consonância com a minha proposta, inicio fazendo a comparação do sistema eleitoral brasileiro com o de outros países. Selecionei alguns exemplos oriundos de democracias

recém-constituídas, de países em situação semelhante ou muito próxima à nossa e, principalmente, de comunidades políticas consideradas desenvolvidas e mais avançadas em termos de consolidação democrático-eleitoral<sup>7</sup>. Essa comparação entre países<sup>8</sup>, a partir de modelos ou objetivos comuns a esses Estados, servirá, como se poderá constatar ao final, para demonstrar a *estabilidade do sistema eleitoral brasileiro, decorrente de sua maturidade, especialmente no âmbito do processo eleitoral, atrelado que se encontra este (o processo eleitoral), inevitavelmente, àquele (o sistema eleitoral)*.

A comparação tem lugar justamente na perspectiva de que os Estados analisados compartilham objetivos constitucionais comuns (como a democracia representativa), instituições políticas comuns (como os partidos políticos e as eleições para os cargos governamentais) e mecanismos jurídicos também comuns (como o processo eleitoral e as ações judiciais para impugnação eventual de resultados eleitorais). Apesar disso, alguns países pertencem a “famílias jurídicas” diversas e ostentam culturas igualmente muito díspares. A chamada circulação de modelos entre ordenamentos, própria do Direito comparado<sup>9</sup>, não será analisada. Contudo, parece haver uma espécie de consenso implícito geral, pelas democracias reais e seus interessados, para o acolhimento de instrumentos e institutos que possam avalizar e melhor garantir a democracia, como seria o caso do uso de urnas eletrônicas. Isso pressupõe pelo menos uma aproximação com todo o arcabouço e os pressupostos jurídicos<sup>10</sup> que tornam possível o uso seguro e efetivo da chamada democracia eletrônica no Brasil.

<sup>7</sup> Os dados com os quais trabalho foram, previamente, desenvolvidos no artigo: *Há uma crise de legitimização eleitoral no mundo?*, publicado na revista *Estudos Eleitorais*, Brasília : TSE, v. 5, n. 1, p. 21-36, jan./abr. 2010.

<sup>8</sup> Mesmo entre países ligados a famílias jurídicas diversas.

<sup>9</sup> A propósito do tema: E. D. Cosimo, *Diritto Pubblico Comparato*. In: *Glossario di Diritto Pubblico Comparato*. Roma: Carocci, 2009, p. 107 e Lucio Pegoraro. La utilización del derecho comparado por parte de las Cortes constitucionales. *Revista Mensual de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra, ano 2, n. 7, jul. 2007.

<sup>10</sup> Este arcabouço normativo não será apresentado nesta análise. Sucintamente, pode-se dizer que é composto pelo sistema eleitoral brasileiro, pelas fontes normativas (federais), pelo modelo de Justiça Eleitoral condutora e gestora das eleições e por um conjunto de regras do processo eleitoral.

## 2.1 Os desvios na “rodovia democrática”

Para me valer, aqui, de uma expressão cunhada por Rutheford (1993, p. 330), a realização de eleições e o seu respectivo processo eleitoral figuram como um exemplo de “rodovia democrática”. Ou seja, trata-se de uma “infraestrutura” essencial para que dado governo seja reconhecido como democrático<sup>11</sup>.

Dahl (2009, p. 99, 109-110), dissertando sobre como podemos determinar quais são as instituições políticas necessárias para a democracia em grande escala, aponta seis exigências e, dentre elas, as eleições livres, justas e frequentes. Essas pautas democráticas devem ser traduzidas como a oportunidade igual e efetiva de votar e de todos os votos serem considerados (contabilizados) como iguais. O autor complementa esse pensamento anotando que: “Não obstante, em discussões sobre diferentes sistemas de voto, pressupõe-se a necessidade de um sistema justo; a melhor maneira de obter a justiça e outros objetivos razoáveis é apenas uma questão de técnica”.

É evidente, porém, que o processo eleitoral pode ser desvirtuado, de forma a produzir resultados que podem ser denominados como “antidemocráticos”. Estou me referindo, aqui, ao processo eleitoral fraudulento e injusto, *hipótese na qual o maquinário democrático é empregado não para proporcionar democracia, com a escolha legítima do líder, mas sim para legitimar uma democracia fraudada, uma eleição aparente, acolher um líder já escolhido ou eliminar outro já preterido no sigilo de conspirações subversivas à democracia*. A rigor,

---

<sup>11</sup> Há uma discussão relevante, mas que não será abordada neste estudo, sobre as opções entre democracia direta, indireta, semidireta e dialógica, e sobre usos compatíveis desses diferentes modelos em uma dada realidade (cf. a propósito: André Ramos Tavares. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, n. 1, ano 1, jan./mar., 2007). O texto utiliza uma referência à democracia basicamente como democracia eleitoral, no sentido utilizado por Carpizo.



nesses casos, pode-se falar de *eleição aparente*<sup>12</sup>, que leva a um cenário de “democracia sem democracia”, para me apropriar de expressão que retoma o título da obra de Salvadori (2009), cujo foco central recai justamente sobre o distanciamento entre os objetivos da democracia ideal e a realidade da democracia praticada. Fragmentos dessa ocorrência estão presentes em diversas realidades, que discrimino a seguir.

### 2.1.1 Democracias recentes: o caso do Oriente Médio

No final de agosto de 2009, o Afeganistão passou por eleições presidenciais, marcadas por ameaças de grupos extremistas, como o Talibã<sup>13</sup>, os quais denominavam o processo eleitoral como um “ato de propaganda americano”<sup>14</sup>. Saiu-se vencedor Hamid Karzaï. Segundo estimativas, 1.5 milhões de cédulasteriam sido fraudadas, sendo que 80% delas beneficiavam o presidente eleito. Neste caso, cédulas consideradas nulas pela Comissão Eleitoral Independente teriam sido, posteriormente, contabilizadas para um ou outro candidato<sup>15</sup>.

Como resultado, a Comissão Eleitoral Independente do Afeganistão, no final de outubro daquele ano, anunciou o resultado definitivo da eleição presidencial, impondo a ocorrência de um segundo turno. Eis que, desconsiderados os votos fraudados, Hamid Karzaï não alcançou os 50% dos votos necessários a uma vitória em primeiro turno<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Encontram-se excluídas deste universo de referência, por óbvio, as não democracias, os Estados nos quais não há eleições para governantes, onde ditadores se perpetuam no poder, lastreados na força física, na força religiosa ou em um regime de medo.

<sup>13</sup> Cf. Attacks, fear weaken Afghan voter turnout. Disponível em: <[http://www.msnbc.msn.com/id/32470364/ns/world\\_news-south\\_and\\_central\\_asia/](http://www.msnbc.msn.com/id/32470364/ns/world_news-south_and_central_asia/)>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>14</sup> Cf. Começam eleições no Afeganistão, publicado em 20.09.2009 em G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1273696-5602,00.html>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>15</sup> Cf. Afghan vote fraud: 1.3 million ballots tossed. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/stories/2009/10/19/world/main5396253.shtml>>. Acesso em: 5 abr. 2011

<sup>16</sup> Cf. Afeganistão anuncia nesta terça resultado final da eleição. Disponível em: <<http://>

Semelhantemente, o que se verificou no Afeganistão veio a se reproduzir no Irã quando o resultado do pleito de 2009 foi severamente questionado. Era anunciada a vitória ao já presidente, Mahmoud Ahmadinejad, por 63% dos votos contra 34% de seu principal opositor, Mir Hossein Moussavi, o qual apresentou queixa ao Conselho de Guardiões, instituição responsável por supervisionar e ratificar o processo eleitoral. Dentre os indícios que ensejaram a suspeita de fraude, destacaram-se dois aspectos: i) a velocidade da apuração dos votos e, ii) o fato de a região de Moussavi ter dado a vitória ao seu opositor<sup>17</sup>:

Uma das questões centrais é saber como 39,2 milhões de cédulas puderam ser contadas à mão a tempo de o resultado oficial ter sido divulgado em 12 horas. Em eleições passadas, com menor participação de eleitores, esse tempo foi pelo menos duas vezes maior.<sup>18</sup>

Referida instituição confirmou, em recontagem de votos, a existência, em 50 cidades, de um número de votos superior ao de eleitores, em um total de três milhões de cédulas eleitorais. Sem embargo, a validade do pleito foi polemicamente corroborada, pois o número de votos oriundos de eleitores fantasmas era insuficiente para macular o resultado da eleição. Dentre os 39,2 milhões de cédulas eleitorais contabilizados, haveria uma diferença de 11 milhões de votos entre Ahmadinejad

---

[www.estadao.com.br/noticias/internacional,afeganistao-anuncia-nesta-terca-resultado-final-da-eleicao,453425,0.htm](http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,afeganistao-anuncia-nesta-terca-resultado-final-da-eleicao,453425,0.htm)>. Acesso em: 5 abr. 2011. A diferença de Karzai seria de 15% em relação ao seu candidato mais próximo (47,3% e 32,6%), cf. *Afghan election fraud row mounts*, disponível em <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/8236450.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8236450.stm)>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>17</sup> Cf. *Sem provas de fraude, especialistas apontam indícios de manipulação no Irã*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u581869.shtml>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>18</sup> Cf. *Ahadinejad pede unidade depois de distúrbios que dividiram o Irã*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u605243.shtml>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

e Moussavi<sup>19</sup>, de forma que o número de votos fraudados não seria suficiente para alterar o resultado obtido nas urnas<sup>20</sup>.

### 2.1.2 Democracias periféricas: exemplos latino-americanos

O continente latino-americano é caracterizado, em sua história, por governos autoritários ou, para ser mais preciso, por “ciclos” democráticos, nos termos indicados por Jorge Carpizo<sup>21</sup>. Chamo a atenção, nesse contexto, para fato ocorrido recentemente no Equador. As eleições de 2006 foram marcadas, a exemplo dos casos acima descritos, por denúncias de fraude. A rápida ascensão do candidato conservador, Álvaro Noboa, bem como a demora de mais de dois dias para se computar os votos suscitaram dúvidas, principalmente no então candidato de esquerda, Rafael Correa, quanto à ocorrência de fraude eleitoral<sup>22</sup>.

Ainda em 2006, as eleições presidenciais do México, realizadas em 2 de julho e vencidas pelo candidato conservador Felipe Calderon, foram objeto de contestações pelo candidato de esquerda, Andres Manuel Lopez Obrador, que restou vencido pela diferença de 0,57 pontos percentuais (35.88% v. 35.31%), menos de 244 mil votos. Dentre as diversas acusações levantadas, que envolviam inclusive o patrocínio governamental a Calderon<sup>23</sup>, estava a de que alguns distritos eleitorais haviam recebido um número maior de votos do que o número registrado de eleitores. Inobstante as suspeitas levantadas pelo candidato

<sup>19</sup> Cf. <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/meast/06/19/iran.timeline/index.html>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>20</sup> Cf. *Ahmadinejad pede unidade depois de distúrbios que dividiram o Irã*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u605243.shtml>>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>21</sup> Jorge Carpizo. *Concepto de Democracia y Sistema de Gobierno en América Latina*. Lima: Idemsa, 2008, p. 122-124.

<sup>22</sup> Cf. *Eleições no equador vão para o segundo turno*. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061016\\_equador\\_chirinos\\_crg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061016_equador_chirinos_crg.shtml)>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>23</sup> Cf. *Fraud Video Claim in Mexico Poll*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5167420.stm>>. Acessado em: 6 abr. 2011.

derrotado, a União Europeia destacou que seus observadores não encontraram nenhum indício de irregularidade<sup>24</sup>. Posteriormente, o Tribunal Eleitoral Federal mexicano rejeitou a acusação de fraude<sup>25</sup>.

### 2.1.3 Democracias consolidadas: O caso *Bush v. Gore*

Ressalto de imediato que problemas eleitorais inegavelmente não se restringem a países com prévia tradição ditatorial ou caudilhista, embora cíclica, como os países chamados periféricos na América Latina, ou de baixa densidade democrática.

Os Estados Unidos da América<sup>26</sup>, considerados berço das liberdades e modelo de democracia efetiva, enfrentaram sérias acusações de fraude eleitoral nas eleições de 2000, das quais resultou a vitória, amplamente questionada, de George W. Bush perante o seu opositor, Al Gore. Embora este tivesse obtido uma quantidade superior de votos populares (50.999.897 em face dos 50.456.002 votos de Bush), Bush obteve a maioria dos colégios eleitorais (271 contra 266 de Al Gore). Apesar dessa curiosa discrepância, o problema central das eleições localizou-se em outro aspecto da disputa.

Assim, inobstante o caráter peculiar do sistema eleitoral presidencial norte-americano, no qual são os votos amealhados nos colégios eleitorais que importam para a eleição do presidente e não o da população em si, *a legitimidade da eleição de Bush não foi questionada em razão do número inferior de votos populares, mas em razão das dúvidas que cercaram a contagem de votos na Flórida, estado-membro, naquela época, governado pelo seu irmão, Jeb Bush (1999-2007).*

<sup>24</sup> Cf. *Fraud Video Claim in Mexico Poll*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/5167420.stm>. Acesso em: 6 abr. 2011.

<sup>25</sup> Cf. *Mexico court rejects fraud claim*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/5293796.stm>. Acesso em: 6 abr. 2011.

<sup>26</sup> Recordando que o modelo dos EUA é diverso do brasileiro, pois as eleições que lá ocorrem são indiretas, com a formação dos chamados “grandes eleitores” pelo voto do cidadão.

Em virtude da autonomia (dos estados-membros) concedida (*rectius*: reconhecida desde a origem federativa) pela Constituição dos EUA (art. II, §1, cláusula 2), o estado da Flórida adota, ainda hoje, o sistema *winner-take-all*, sendo que, neste modelo, o candidato mais votado obtém a totalidade dos votos daquele colégio eleitoral (25 votos). Embora Bush tivesse obtido a maioria de votos (48,8%), a margem de diferença em face de Gore era de apenas 1.784 votos, que representavam menos de 0,5% do número total de votos. A legislação da Flórida, neste caso, impõe uma recontagem automática, que foi realizada. Ao fim da recontagem, a diferença de votos caiu para 327. Em pedido formulado por Gore, legalmente admitido, exigiu-se a recontagem manual de votos em quatro distritos, Volusia, Palm Beach, Broward e Miami-Dade, os quais, por determinação legal, teriam que entregar os resultados até sete dias após a eleição (14 de novembro). Palm Beach, Broward e Miami-Dade não conseguiram cumprir o prazo e a justificativa pelo atraso não foi aceita pela Secretária de Estado da Flórida.

A Suprema Corte da Flórida determinou, primeiramente, a extensão do prazo, para 26 de novembro, e, posteriormente, a recontagem dos votos, com base no argumento de que os possíveis votos válidos existentes dentre os 9.000 votos não computados pelas máquinas poderiam alterar o resultado da eleição naquele estado. Ambas as decisões foram suspensas pela Suprema Corte dos EUA (*Bush v. Palm Beach* e *Bush v. Gore*), destacando a inconstitucionalidade do processo de recontagem de votos. Surpreendentemente, não houve qualquer decisão final dos tribunais a respeito da existência ou não de fraude eleitoral.

## **2.2 A precariedade de elementos centrais no processo eleitoral como fator determinante da existência de fraudes**

A seleção dos exemplos analisados não foi pautada por um critério aleatório. Pretendi, aqui, demonstrar – de maneira muito breve, é certo – que não são propriamente fatores

econômicos ou culturais que favorecem ou inibem práticas fraudulentas no processo eleitoral. Equador, México, Estados Unidos da América, Afeganistão e Irã representam realidades econômicas e culturais distintas – poderíamos, inclusive, sublinhar: *diametralmente distintas*.

Nada obstante este fato, há um fator que os une: existência de fraude eleitoral. Quero ir além, porém, e afirmar que há outro ponto de contato: a precariedade do processo de contagem de votos e de apuração dos resultados.

Nos casos mencionados, EUA e Afeganistão se assemelham pela existência de um processo deficitário de contagem dos votos, incapaz de dar um destino final aos denominados votos nulos, o que desacreditou o resultado eleitoral. No Afeganistão, conforme mencionei, votos previamente desconsiderados como nulos, segundo apurou um órgão da mídia – por um correspondente da rede CBS News<sup>27</sup> –, foram, posteriormente, computados em benefício do candidato governista. No caso do processo de recontagem das cédulas na Flórida, parte substancial da polêmica se sustentou na dúvida que pairava sobre a validade e, portanto, sobre o destino de 9.000 votos não computados que teriam feito toda a diferença na escolha do presidente nas eleições de 2000.

Também se assemelham os EUA do Equador e do Irã nos casos mencionados. Isso porque, nas três ocorrências mencionadas, a ausência de um processo célere ou uniforme de apuração segura de votos, capaz de pacificar a sociedade<sup>28</sup> a partir do resultado do pleito eleitoral, findou por prejudicar a própria aura de legitimidade do respectivo processo eleitoral. No caso do Equador e dos EUA, a demora na apuração dos votos acabou por prejudicar a definição do resultado (no caso dos EUA, eis que a morosidade na apuração dos votos, para além do – extenso – prazo de sete dias, invalidou um número

<sup>27</sup> Cf. *Afghan Vote Fraud: 1.3 Million Ballots tossed*. Disponível em: <http://www.cbsnews.com/stories/2009/10/19/world/main5396253.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2011.

<sup>28</sup> Utilizo, aqui, expressão referida pelo ministro Lewandowski, presidente do TSE, por ocasião das eleições gerais de 2010 no Brasil e seu resultado instantâneo.

importante de votos, que poderiam ter mudado o resultado das eleições de 2000). Já no Irã, foi exatamente a inexistência de um parâmetro temporal, associada à desconfiança no processo de apuração dos votos, que ensejou dúvidas quanto à legitimidade das eleições.

Por fim, cumpre registrar, ainda, que o sistema eleitoral do Irã e o mexicano se configuraram com a ausência de um controle maior na alimentação do banco de dados eleitoral e na impressão do número correspondente de cédulas, o que resultou na existência de eleitores fantasmas. Nessas hipóteses, a falta de segurança e de fiscalização contínua e severa no cadastramento eleitoral, no momento da emissão das cédulas, resultou em prejuízo para a consolidação democrática desses países.

*De maneira sintética, pode-se afirmar que a ocorrência de fraudes no resultado do pleito eleitoral ou a mera existência de suspeitas contrárias a sua lisura decorreu da fragilidade de elementos do processo eleitoral destes países e do respectivo sistema de apuração de votos (meios anacrônicos de veicular o voto; registro eleitoral falho; ausência de uniformização de procedimentos que permite tanto a distorção quanto a manipulação do sistema).*

### **2.3 O processo eleitoral brasileiro na vanguarda**

Diferentemente, porém, desse panorama, o Brasil apresenta um dos modelos mais avançados de processo eleitoral, com mecanismos adequados e procedimentos minuciosos para registro (lista) de eleitores e apuração dos votos em prazo adequado.

Um componente essencial para a consolidação desse cenário de estabilidade e confiança institucional foi a Justiça Eleitoral. Uma das mais relevantes funções desempenhadas

pela Justiça Eleitoral brasileira está justamente na *organização e gestão* do processo eleitoral. Esse é um modelo adotado desde 1932 (Decreto nº 21.076/32) que optou por atribuir à Justiça Eleitoral, e não ao Executivo ou ao Legislativo, a responsabilidade pela condução e pelo gerenciamento de todo o processo eleitoral, conforme as diretrizes da legislação em vigor.

Com vistas a desempenhar a função de gestor das eleições, este mesmo decreto determinou, em seu art. 20, a criação de um *arquivo eleitoral* que figura, até os dias atuais, como o maior, o mais completo e seguro cadastro de cidadãos no pleno exercício de seus direitos políticos no Brasil.

A legislação (Lei nº 7.447/85) prevê, ainda, o *processamento eletrônico de dados da votação*. A Justiça Eleitoral, neste ponto, sempre ocupou uma posição de *vanguarda tecnológica na operacionalização das eleições*, como se sabe, por força do uso das urnas eletrônicas, formato efetivado em 1995 e implementado nas eleições de 1996.

Para o pleito de 2010, outra inovação passou para um estágio inicial de implementação: a *urna biométrica*, que estará disponibilizada integralmente, em alguns estados, nas eleições de 2012. Por meio dela, o eleitor será reconhecido pelas suas impressões digitais, previamente cadastradas no sistema. Este cadastramento será feito a partir de uma convocatória da Justiça eleitoral das respectivas localidades. Trata-se, aqui, de *medidas adotadas visando tornar as eleições brasileiras um paradigma contemporâneo de processo eleitoral seguro, transparente e fortemente imune a fraudes*.

*Aplicando essas premissas aos casos narrados acima, é plenamente possível concluir que o processo eleitoral brasileiro simplesmente inviabiliza a ocorrência de situações como as ocorridas nos EUA ou no Afeganistão. Não há, na urna eletrônica, como pairar dúvidas sobre a validade ou não do voto. O número do candidato é acompanhado pelo seu nome, pela sua foto e pela sigla do partido, com botões de confirmação e de correção.*



Entre a validade e a nulidade do voto dado por um eleitor, não há qualquer espaço para zonas cinzentas sobre a possibilidade ou não de seu cômputo, quando se trata de dúvidas calcadas na votação em si mesma, como ocorreu nos EUA e no Afeganistão.

Exemplos, ainda, como do Equador, do Irã e dos EUA, relacionados ao lapso temporal exigido para, conforme expressão utilizada pelo ministro Lewandowski, pacificar – eleitoralmente – um país, constituem dificuldades que passam longe do modelo brasileiro. Em pouco mais de três horas, todo e qualquer cidadão brasileiro já tinha acesso ao resultado das eleições de 2010.

Apenas para ilustrar a eficiência das eleições brasileiras, destaco o programa criado pelo TSE para o acompanhamento em tempo real da apuração dos votos. Trata-se do conhecido programa *Divulga 2010*, que fornecia o percentual de votos dos candidatos e o número de votos por estado, cidade e zona eleitoral. Assim, iniciada a contagem dos votos, às 19h00 do dia 31.10.2010, o resultado da *eleição presidencial foi anunciado pelo presidente do TSE apenas uma hora e quatro minutos após o fechamento da última urna no país e o início da apuração dos votos*<sup>29</sup>, momento em que nada menos que 92,23% das urnas haviam tido o seu conteúdo contabilizado. Às 22h01 houve a divulgação e o fechamento de todo o processo eleitoral nacional, sendo a última divulgação o nome do governador eleito de Roraima<sup>30</sup>.

Apenas para dar a devida dimensão do feito, em cerca de três horas, 135.884.852 votos, distribuídos em mais de 419.548 seções eleitorais, e depositados em exatas 400.001

<sup>29</sup> Conforme noticiado pela Agência de Notícias da Justiça Eleitoral, em notícia disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1343540>>. Acesso em: 6 abr. 2011. Cumpre observar que o país conta com fusos horários, o que só permitiu a divulgação de resultados parciais após o encerramento do prazo de votação no último estado com redução de horário em relação a Brasília.

<sup>30</sup> Conforme noticiado pela Agência de Notícias da Justiça Eleitoral, em notícia disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1343546>>. Acesso em: 6 abr. 2011.

urnas eletrônicas, foram apurados. Outro ponto, por fim, demanda a devida menção. Das 400 mil urnas, apenas 1.609 foram substituídas, ou seja, menos de 0,402% do total de urnas, o que reforça a confiabilidade do mecanismo e a lisura das eleições brasileiras<sup>31</sup>.

### 3 O multipartidarismo em rota de fraude eleitoral?

Gostaria de encerrar, oferecendo mais um contraponto à verdade aparente sustentada pelos defensores do modelo distrital (que acusei inicialmente neste estudo). E não quero dizer, com isso, que não encampo o modelo distrital; apenas considero fortemente criticável, conforme mencionei, uma das premissas sobre a qual se sustenta, para muitos, a necessidade de uma guinada para esse modelo no Brasil. Além dessa premissa, quero me referir também ao argumento de que o sistema proporcional, em uma democracia representativa, resultaria em um grande número de partidos<sup>32</sup>, muitos sem representatividade, atuando como verdadeiros partidos de aluguel.

Trata-se, aqui, da conjugação de figuras menos conhecidas, a saber, o partido de aluguel e o chamado partido nanico, que normalmente coincidem, conforme aponta a maioria dos analistas políticos. Partidos dessa índole, invariavelmente, elegem um número muito reduzido de representantes, tendo, por conseguinte, baixa relevância e força no cenário político. Alegadamente, a função desses partidos deixaria de ser a representação política e passaria a ser de funcionar como um *partido de aluguel*, cuja finalidade, por exemplo, seria de conceder a partido de maior dimensão, mediante alguma sorte

<sup>31</sup> Balanço disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=1343544>>. Acesso em: 6 abr. 2011.

<sup>32</sup> Questão relacionada a este mesmo tema é a da governabilidade em um ambiente multipartidário. Este tema, contudo, está fora dos objetivos de análise deste estudo.

de retribuição, seu tempo no horário eleitoral gratuito e seu voto em importantes disputas políticas parlamentares.

Associa-se a essa crítica, como já está evidente, uma suposta ausência de ideologia partidária por grande parte dessas agremiações, que deveriam ser o corpo intermediário entre sociedade e “poder”, garantindo a legitimidade deste pela sua integridade ideológica representativa de parte daquela sociedade.

Gostaria de discordar desta concepção, que visa, de certa forma, enfraquecer a nossa democracia representativa, apresentando dois fatos analisados com maior profundidade. O primeiro diz respeito à suposta ausência ideológica dos partidos.

Há, em sentido contrário, levantamento feito pelo Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em projeto coordenado pela Universidade de Salamanca – *Representação política e qualidade da democracia – que demonstra a presença de aderência ideológica por grande parte dos partidos políticos*<sup>33</sup>. Os partidos políticos foram distribuídos em uma escala que visa mensurar a ideologia partidária entre partidos de esquerda e de direita.

O percurso de um lado extremo da escala – mais esquerdista – ao outro – mais de direita – seguiria a seguinte ordem: PCdoB, PT, PSB, PDT, PPS, PRB, PV, PSC, PSDB, PMDB, PTB, PR, PP, DEM. Em síntese, esses partidos demonstrariam predileções claras em temas como maior ou menor intervenção do Estado na economia.

O segundo e último fato a merecer análise mais detida está na circunstância de, mesmo partidos de menor representatividade, desempenharem importante papel fiscalizatório, contribuindo decisivamente para o amadurecimento da democracia brasileira. Estou, aqui, fazendo

<sup>33</sup> Trata-se de estudo ainda não disponibilizado, mas que teve uma prévia de seus resultados publicados pelo *Jornal Valor Econômico*, em matéria intitulada *Nem tudo é o que parece*. Caderno *Eu & Fim de Semana*, 4.2.2011, pp. 8-12.

menção a um dado recente, que envolve um partido que, em 2011, elegeu apenas treze representantes no Congresso Nacional (doze na Câmara dos Deputados e um no Senado Federal). Trata-se do PPS.

Referido partido, em 3 de fevereiro de 2011, apresentou o Projeto de Lei nº 96/2001, que visa dificultar a divulgação de pesquisas fraudulentas, demandando dos institutos de pesquisa um maior rigor na definição de seus critérios e na seleção do universo de pesquisados.

Trata-se de importante discussão, encabeçada por partido de menor expressão/representatividade numérica, mas que almeja direcionar uma questão real, que permeou o pleito de 2010, na medida em que, em certos estados-membros, houve uma disparidade preocupante em alguns dos resultados divulgados por instituições de pesquisa, os quais, reconhece-se, acabam, em muitos casos, por conduzir (indevidamente) a vontade do eleitor<sup>34</sup>.

Multipartidarismo com presença, praticamente inevitável, de partidos “nanicos” (o critério, aqui, é evidentemente quantitativo) não pode ser automaticamente identificado com fraude partidária (e deslegitimidade política) desses partidos menores. O endereçamento da discussão sobre esses partidos e, de maneira geral, sobre o nosso sistema – discussão que pode e deve existir – deve ser outro.

## 4 Conclusões

Em síntese, o que pretendi demonstrar foi a necessidade de se rediscutir não apenas o modelo eleitoral, mas, principalmente, uma das premissas que norteiam todo o pano de fundo do debate da reforma eleitoral – a falaciosa impressão de que o modelo político e eleitoral brasileiro funciona muito

<sup>34</sup> Como é o caso do chamado voto útil e, igualmente, do voto de protesto.

mal e precariamente e de que o sistema é inadequado, não representativo e contrademocrático em alguns dos institutos atuais.

Não creio que essa seja uma afirmação correta e, caso a mudança seja pautada exclusivamente (ou prioritariamente) nessas premissas, a conclusão só pode ser a da desnecessidade da mudança ou de que a mudança proposta apresenta bases ou objetivos inconfessáveis.

Há, é certo, falhas em alguns pontos e pontos de vista diversos para alguns temas e institutos, mas que não justificam, como disse, experimentalismos inconsequentes. Como já se posicionou Limongi (2005), "Sendo assim, o primeiro ponto a estabelecer é que quem quer que proponha reformas políticas deve estar consciente do terreno pantanoso em que se move, isto é, trata-se de um campo marcado pela incerteza. Este ponto deve ser frisado porque, da forma como o debate sobre reformas políticas tomou corpo no Brasil, tudo se passa como se toda e qualquer reforma sempre trouxesse benefícios. Se mudarmos, o resultado sempre será melhor do que o estado atual. Não necessariamente. Há outras duas possibilidades a considerar: as coisas podem piorar ou podem ficar como estão."

Uma guinada para um processo de alteração mais incremental depende, claramente, da conscientização dos pontos positivos e laudatórios do nosso sistema eleitoral e de nosso modelo representativo. Essa orientação depende, evidentemente, de um correto endereçamento dos problemas atuais.

## Referências

ABRACHER, Fernão. A reforma política hoje. *Valor Econômico*. Caderno Eu & Fim de Semana, 4 fev. 2011, p. 13.

ALMEIDA, Alberto Carlos. Risco de dar um passo para trás. *Valor Econômico*. Caderno Eu & Fim de Semana, 11 fev. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política*: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Disponível em: <[http://www.institutoideias.org.br/pt/projeto/integra\\_projeto\\_ideias.pdf](http://www.institutoideias.org.br/pt/projeto/integra_projeto_ideias.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2011.

CARPIZO, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Lima: Idemsa, 2008.

COSIMO, Eloisa Denia. Diritto pubblico comparato. In: PEGORARO, L. (Org.). *Glossario di diritto pubblico comparato*. Roma: Carocci, 2009.

DAHL, ROBERT A. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2009.

FISICHELLA, Domenico. *Elezioni e democrazia*: un'a analisi comparata. Bologna: il Mulino, 2008.

LIMONGI, Fernando. Reforma política no Brasil. *Cadernos Fórum Nacional*, n. 1, jun 2005, p. 31. Disponível em: <[www.inae.org.br/trf\\_arq.php?cod=CF00010](http://www.inae.org.br/trf_arq.php?cod=CF00010)>. Acesso em: 23 maio 2011.

NICOLAU, JAIRO MARCONI. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

PEGORARO, Lucio. La utilización del derecho comparado por parte de las Cortes constitucionales: una análisis comparado. *Revista Mensual de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Palestra, ano 2, n. 7, jul. 2007.

RUTHEFORD, Bruce. Can an islamic group aid democratization? In: CHAPMAN, John W.; SHAPIRO, Ian (Ed.). *Democratic community*. New York: New York University Press, 1993. v. 35.

SALVADORI, Massimo L. *Democrazie senza democrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2009.

SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). *Constituição e crise política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SELL, Carlos Eduardo. *Introdução à sociologia política*: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Democracia deliberativa: elementos, aplicações e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte: Ed. Fórum. n. 1, ano 1, jan./mar., 2007.

TEIXEIRA, Paulo. Reforma política para ampliar a democracia. *Folha de São Paulo*, Opinião, 13 mar. 2011, p. A3.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Problemas do governo democrático*. Brasília: [s. n.], 1976.

# REFORMA POLÍTICA

---

PAULO HAMILTON SIQUEIRA JR<sup>1</sup>

## Resumo

Afirma que a reforma política é necessária para a efetivação da cidadania inaugurada pela Constituição Federal de 1988, destacando o partido político como o garante do Estado democrático e social de direito. A reforma política deve ter como ponto fulcral o fortalecimento das agremiações e o aperfeiçoamento da representação política. Daí a necessidade de uma profunda reflexão acerca do sistema eleitoral, que é determinante para o aperfeiçoamento da democracia. Conclui que a reformulação do sistema eleitoral, por meio da adoção do voto distrital misto em lista fechada, contribuirá para o aprimoramento da representação política.

**Palavras-chave:** Reforma política. Representação política. Sistema eleitoral. Democracia. Estado.

## Abstract

Political reform is necessary for effective citizenship as inaugurated by the Constitution of 1988. Political parties are the guarantors of the Democratic and Social Rule of Law. Political reform must have as its focal point the strengthening of associations and the improvement of political representation. Hence the necessity of profound reflection on the electoral system, which is crucial to the improvement of democracy. The recasting of the electoral system, adopting the mixed-district voting

---

<sup>1</sup> Professor nos cursos de graduação, pós-graduação e mestrado em Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU). Mestre e doutor em Direito pela PUC/SP. Advogado. Juiz substituto do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (2008-2010). Conselheiro e professor da Escola Judiciária Eleitoral Paulista (EJEP).



in a closed list, will contribute to improving political representation.

**Keywords:** Political reform. Political representation. Electoral system. Democracy. State.

## 1 Introdução

O presente estudo tem por finalidade analisar a reforma política como instrumento necessário para a efetivação da cidadania inaugurada pela Constituição Federal de 1988.

Representação política exercida pelos partidos políticos é o aspecto central da reforma política. A posição institucional dos partidos políticos no sistema consagrado pela Constituição Federal de 1988 confere o poder-dever de zelar pela supremacia constitucional. A existência e a atuação dos partidos políticos são indispensáveis para a preservação da democracia.

O partido político é o garante do Estado democrático e social de direito. Da leitura da Constituição Federal e da legislação ordinária, verifica-se a amplitude da atuação dos partidos políticos, sendo certo que estes devem interferir diligentemente nos assuntos que interessam à nação.

Considerando a função dos partidos políticos, pode-se afirmar que a reforma política deve ter como ponto fulcral o fortalecimento das agremiações e o aperfeiçoamento da representação política. Daí a necessidade de uma profunda reflexão acerca do sistema eleitoral.

## 2 Representação política

A representação política torna-se elemento indispensável para o desenvolvimento da democracia. Não há dúvida de que se verifica uma crise neste importante

aspecto da democracia contemporânea. Os partidos políticos não conseguem se inserir como instrumentos legítimos de representação dos anseios do povo no Congresso Nacional. Com o intuito de buscar a efetiva representação política exercida pelos partidos, surge na agenda o tema “reforma política”.

A Constituição de 1988 ampliou o conceito de representação política, evoluindo para a cidadania, que é o conceito de democracia participativa. Cidadania guarda relação umbilical com democracia.

Nos tempos da plena democracia, a palavra cidadania pode ser tomada em dois sentidos: a) restrito e técnico; e b) amplo. No sentido restrito e técnico, a cidadania está adstrita ao exercício dos direitos políticos, que são inerentes ao cidadão do Estado. Nesse prisma, cidadania é a prerrogativa da pessoa de exercer os direitos políticos. No sentido amplo do termo, a cidadania é o exercício de outras prerrogativas constitucionais que surgiram como consectário lógico do Estado democrático e social de direito. Esse foi o sentido empregado na Constituição Federal nos arts. 1º, II, 5º, LXXI, 22, XIII, e 68, § 1º, II.

O exercício da cidadania configura-se como um dos desdobramentos do Estado democrático e social de direito, constituindo-se como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, previsto no art. 1º, inciso II do texto constitucional, que elenca como alicerce a cidadania. Na mesma esteira, o parágrafo único do mesmo artigo dita que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos diretamente, nos termos desta Constituição”.

A crise na representação política se agrava pela massificação da sociedade. No aspecto puramente político, verifica-se o enfraquecimento da ideologia partidária que dilui o vínculo entre o parlamentar e o partido e, em consequência, provoca a distorção na proporcionalidade parlamentar.

Primeiramente, precisamos estabelecer ou verificar o conceito de representação. O parlamentar representa a vontade

geral ou o interesse geral e não interesses particulares desta ou daquela categoria. Nesse sentido, Rousseau (2002, p. 125) escreve que

a soberania não pode ser representada, pela mesma razão por que não pode ser alienada; ela consiste, essencialmente, na vontade geral, e a vontade não se representa; ela é a mesma ou é outra; não há meio termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, já que não passam de comissários; nada podem concluir definitivamente. Toda lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é durante a eleição dos membros do parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada. No curto momento de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca. A ideia dos representantes é moderna: ela nos vem do governo feudal, daquele iníquo e absurdo governo, no qual a espécie humana é degradada e onde o nome do homem está desonrado. Nas antigas repúblicas e mesmo nas monarquias, jamais o povo teve representantes; não se conhecia essa palavra. É muito estranho que, em Roma, onde os tribunos eram tão sagrados, não se tenha nem imaginado que pudessem usurpar as funções do povo, e que no meio de uma tão grande multidão jamais tivessem tentado passar seu chefe num só plebiscito. Entretanto, julgue-se o embaraço que às vezes causava a multidão, pelo que acontecia ao tempo dos Gracos, onde uma parte dos cidadãos dava seu sufrágio em cima dos telhados.

Para Bobbio (1986, p. 42),

as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características

bem estabelecidas: a) na medida em que goza de confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

No contexto social, verificamos o descrédito da classe política, o desinteresse pelos assuntos político e coletivo, fruto do individualismo e do hedonismo reinantes na pós-modernidade, e estes fatores causam uma verdadeira crise nos partidos políticos.

Há uma crise nos partidos políticos, que se afastaram da função de representar os anseios do povo por meio da cidadania. Moraes (2000, p. 40) pontua que

a crise partidária caracteriza-se, basicamente, pela incapacidade dos partidos em filtrar as demandas e reclamos sociais e transformá-los em decisões políticas. Conforme já ressaltado, a crescente presença do Estado na ordem econômica e o crescimento da burocracia estatal terminaram por fazer dos partidos meros indicadores de burocratas para a ocupação de cargos de relevância e não mais verdadeiros defensores dos ideais populares pelos quais seus representantes foram eleitos. Dessa forma, o partido político deixa de constituir-se no único, e talvez deixe também de constituir-se o mais importante coletor das aspirações populares e direcionador das decisões políticas do Estado.

A democracia se desenvolve por meio dos partidos políticos e, não obstante a crise dos partidos e da própria

representatividade, buscam-se meios de fortalecimento da estrutura partidária, pois a centralidade da representação por meio dos partidos políticos é inerente à democracia. “Na democracia moderna não há poder estatal se não há partido político” (AMARAL; CUNHA, 2006, p. 656).

Nesse contexto, surge na agenda nacional a reforma política. Os meios de comunicação ressaltam os seguintes pontos de reforma: a) sistema eleitoral; b) votos em lista fechada e no sistema distrital; c) fidelidade partidária; d) unificação das eleições; e) reeleição no Executivo; f) cláusula de barreira; g) financiamento público das campanhas; h) posse no Executivo; i) suplência no Senado; j) fim das coligações; k) voto facultativo.

### **3 Sistema eleitoral**

Aspecto importante da reforma política é o sistema eleitoral, determinante para o aperfeiçoamento da democracia. Amaral e Cunha (2006, p. 656) afirmam que

tanto o quadro partidário quanto o perfil dos partidos políticos são determinados pelo sistema eleitoral partidário (sep), sendo certo que: a) para a definição de uma democracia, o sep é tão importante quanto o sistema de propriedade; b) a existência de um sep não significa, de per se, a existência de democracia; um sep é tanto mais democrático quanto mais aberto à competição; c) o regime político e o respectivo sep tendem a ser um projeção do outro; ou são compatíveis, ou são mutuamente excludentes; d) alterações no sistema eleitoral afetam o sistema partidário e vice-versa.

O conceito de sistema eleitoral é amplo.

O sistema eleitoral não esgota as normas que regulam as leis eleitorais de uma democracia. Existe uma série de outros aspectos que são importantes numa eleição: quais são os eleitores aptos a votar; se o voto é obrigatório ou facultativo; os critérios para apresentação de candidatos; as normas de acesso aos meios de comunicação; os mecanismos de controle dos gastos de campanha e acesso ao fundo partidário; as normas para divulgação de pesquisas; as regras de propaganda eleitoral (NICOLAU, 2004, p. 10-11).

No sentido restrito, o “sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como, em uma determinada eleição, os eleitores podem fazer as suas escolhas e como os votos são somados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia do Executivo)”, conforme registra Nicolau (2007, p. 293). Assim, o sistema eleitoral tem por objetivo indicar, após a distribuição das cadeiras entre os partidos, quais nomes da lista de candidatos apresentados serão eleitos. A contabilização dos votos ocorre em determinada parcela eleitoral, que a ciência política denominou de distrito eleitoral. “O distrito eleitoral é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito da distribuição das cadeiras em disputa” (NICOLAU, 2004, p. 12-13).

O sistema eleitoral pode ser dividido, no sentido lato do termo, em majoritário e proporcional. No sistema majoritário, o candidato com mais votos conquista o mandato. No sistema proporcional, os cargos disputados são divididos proporcionalmente à votação recebida.

O sistema majoritário enfraquece os partidos, pois tende a reduzir a sua atuação na medida em que gera governo unipartidário. O eleitor se identifica com o representante e não com o partido político. Alguns afirmam que se trata de uma vantagem do sistema, mas segundo nosso entendimento, o esmorecimento das agremiações é danoso à democracia. A

vantagem real do sistema majoritário é a maior governabilidade.

No sistema proporcional, os parlamentos tendem a representar a diversidade social e política da nação, e o partido que alcança determinada parcela inferior a 30% dos votos provavelmente terá representatividade proporcional na Casa Legislativa, o que não ocorre no sistema majoritário.

Nicolau (2004, p. 17) classifica os sistemas eleitorais da seguinte maneira:

- majoritário: maioria simples, dois turnos, voto alternativo;
- misto: superposição, correção;
- proporcional: voto único transferível, lista.

O sistema majoritário, como o próprio nome determina, assegura a eleição do candidato mais votado. O sistema simples ocorre em único turno e o sistema de dois turnos exige a maioria para eleição do candidato. O Reino Unido adota o sistema majoritário simples. No sistema majoritário alternativo, o eleitor vota em vários candidatos segundo uma ordem de preferência.

O sistema proporcional assegura a eleição dos candidatos em correspondência aos votos recebidos pelos partidos. A vantagem é a diversidade ideológica construída nos parlamentos. Nicolau (2004, p. 37, 41-42) ressalta que

a fórmula proporcional tem duas preocupações fundamentais: 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. A principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade.

[...]

O propósito desta versão de representação proporcional é assegurar que as opiniões relevantes da sociedade estejam retratadas no Congresso. Segundo os defensores do voto único e transferível, o eleitor teria a opção de priorizar uma série de escolhas que em muitos casos “atravessam” os partidos: determinadas questões (ecologia, direitos humanos, combate à violência, por exemplo); prioridade a candidatos da mesma área e a representantes de segmentos sociais específicos (mulheres, jovens, grupos étnicos, por exemplo).

No sistema proporcional em voto único transferível, o eleitor vota em candidatos de vários partidos, ordenando segundo sua preferência. No sistema de lista, o partido apresenta um rol de candidatos. Na lista aberta, como ocorre no Brasil, os nomes mais votados de cada lista ocupam as cadeiras. Em alguns países como Espanha, Portugal e Argentina, a lista de candidatos é ordenada antes da eleição e os eleitores votam apenas na legenda (lista fechada). A lista aberta incentiva a competição entre os candidatos de uma mesma legenda, o que enfraquece os partidos.

O sistema misto utiliza os dois modelos para eleição dos candidatos a um mesmo cargo. Assim, por exemplo, elegem-se no mesmo distrito dois deputados, sendo um pelo sistema proporcional e outro pelo majoritário. Geralmente, a combinação ocorre entre o sistema proporcional de lista e o majoritário simples.

No sistema misto de superposição, os representantes são eleitos pela fórmula majoritária e proporcional independentemente, sem nenhuma relação. No sistema misto de correção, também se utilizam as duas fórmulas, mas o proporcional se relaciona com o majoritário, corrigindo as imperfeições.



## 4 Reforma política

A investigação dos vários sistemas eleitorais é condição necessária para a futura reforma política. Entretanto, o tema reforma política não pode ingressar em pauta sem a ampla e irrestrita participação da nação. O Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, em aula magna, ressaltou que tema desta magnitude deveria passar pelo crivo do povo mediante consulta popular.<sup>2</sup> Ocorre que esta proposta deve passar necessariamente pelo crivo dos partidos políticos e pela participação da sociedade. Este é o conceito de cidadania. A sociedade civil organizada e os partidos políticos, veículos naturais dos fatores e valores sociais, devem influenciar no processo decisório de temática tão importante. Na democracia, quanto mais ampla e generalizada for a participação popular, mais legítima e democrática é a política adotada.

Entretanto, como afirmamos alhures, o envolvimento nos problemas coletivos tem perdido sua intensidade. A nação brasileira apresenta baixa sofisticação política.

No Brasil, grande proporção do eleitorado tem baixo grau de participação política em outras dimensões além do voto: nas campanhas eleitorais e em associações de tipo diverso, por exemplo. Tem, também, baixa informação, interesse e envolvimento políticos, ou baixo grau de sofisticação política, conceito que leva em conta essas três dimensões (CASTRO, 2007, p. 354).

Cremos que o partido político tem a importante função de contribuir para a manutenção e para o aprimoramento da

<sup>2</sup> Aula magna proferida no curso de pós-graduação *lato sensu* Especialização em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral promovido pela Escola Judiciária Eleitoral Paulista, no dia 21.3.2011.

democracia. Dessa feita, o cerne da reforma política deve ser o fortalecimento dos partidos políticos. Moraes (2000, p. 58) ressalta que “a organização e regulamentação dos partidos políticos e sua participação na democracia representativa permitem uma maior alternância do poder e da democratização das decisões, com respeito e voz aos direitos das minorias”.

Ante as referidas ponderações, cabe, resumidamente, enfrentar os pontos da reforma. A questão principal é a busca de alternativas para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral.

Busca-se a adoção de uma nova fórmula eleitoral mediante adoção de um sistema misto, conhecido no Brasil como distrital misto, que é a união entre o sistema majoritário e o proporcional. Vozes da sociedade têm se levantado pelo fim do sistema proporcional e pela adoção integral do sistema majoritário. A adoção do voto majoritário simples tem sido denominado de Lei Tiririca.

O citado sistema distrital misto é defendido com a adoção de lista fechada. A principal crítica ao sistema de lista fechada é no sentido de que há ofensa ao direito do eleitor de escolher seus representantes segundo suas características ideológicas e pessoais. Ainda, o sistema de lista fechada provocará o afastamento do parlamentar da comunidade representada.

É louvável a possibilidade de o eleitor votar em alguém que se coaduna com sua preferência ideológica. Entretanto, o voto nominal e pessoal causa distorção no sistema eleitoral e na própria representação democrática, como se verificou no caso Tiririca. A atuação partidária deve ser pautada pelo bem comum e coletivo. O voto nominal gera a individualização das campanhas e da própria atuação parlamentar.

O argumento de que a lista fechada possibilita a oligarquia partidária com atuação irrestrita dos caciques da agremiação não se sustenta, pois esta pode existir independentemente da lista fechada ou aberta.

Há casos notórios em que os dirigentes dos partidos já definem as candidaturas antes da convenção, que apenas homologa a decisão. Ainda, e muito pior, priorizam recursos a candidatos de sua preferência, causando uma autofagia com a disputa entre candidatos de uma mesma agremiação.

A lista fechada promoverá o desenvolvimento dos partidos, em especial na campanha, pois todos os esforços serão em prol da lista. Segundo nosso entendimento, a lista causará redução dos custos da campanha e das doações ilegais, pois a arregimentação de votos não será individual, mas coletiva. Não existe salvador da pátria. A atuação deve ser partidária e coletiva. Este é o princípio da democracia: atuação colegiada.

A redução quanto ao financiamento ilegal para o patrocínio de candidatos individuais é evidente, pois cada agremiação terá que conquistar votos para a sua lista. A campanha pessoal baseada em atributos individuais desaparece, surgindo o debate das ideias e dos programas que o grupo da lista defende. O cidadão aderirá à lista e não a pessoas, ou seja, a propostas e não a características individuais. Ainda, a reforma deve se preocupar com a representação dos Estados mediante a correção da distorção entre a população e os representantes.

Na finalidade de buscar o fortalecimento dos partidos políticos, urge a necessidade da introdução de uma cláusula de barreira, ou seja, um percentual de votos para que o partido possa eleger deputados. A proliferação de partidos fragiliza a democracia. Não é bom um número ilimitado de partidos com ideologias similares, o que gera dois partidos fracos sem possibilidade de interferir nos destinos da nação. Ganha corpo a proposta de que, para atuar no Congresso, ter fundo partidário e tempo de propaganda, o partido terá que ter no mínimo 5% dos votos para a Câmara.

A fidelidade partidária é condição para o fortalecimento dos partidos e da democracia. Cabe notar que essa fidelidade não pode ser absoluta, pois o parlamentar não deve ser escravo do partido a ponto de ofender a sua consciência.

No que se refere às coligações, as propostas de reforma transitam pela sua proibição ou distribuição das cadeiras obtidas pela coligação, proporcionalmente aos votos de cada partido coligado.

## 5 Conclusão

A reforma política torna-se indispensável para o aperfeiçoamento da democracia. A evolução do sistema passa necessariamente pelo fortalecimento dos partidos políticos e pela reformulação no sistema eleitoral, adotando-se o sistema de voto distrital misto em lista fechada, que contribuirá para o aprimoramento da representação política.

## Referências

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das eleições*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 42.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. Eleitorado brasileiro: composição e grau de participação. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *O sistema eleitoral brasileiro: uma introdução*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Unesp, 2007. p. 354.

MORAES, Alexandre. Reforma política do estado e democratização. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 776, p. 34-59, jun. 2000.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). *O sistema eleitoral brasileiro: uma introdução*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Editoria Unesp, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

ROSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios do direito político*. Trad. J. Cretella Jr.; Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

# A PANACEIA DOS SISTEMAS POLÍTICOS

---

WALBER DE MOURA AGRA<sup>1</sup>

## Resumo

Afirma que a reforma política representa uma das alterações constitucionais mais prementes que o legislador ordinário brasileiro deve implementar. Objetiva evidenciar que ela é um instrumento imprescindível para o aperfeiçoamento das instituições e para a garantia de que as políticas públicas realizadas estejam voltadas à maioria da população. A reforma se mostra como um instrumento útil para sincronizar as normas jurídicas e atualizá-las de acordo com as novas demandas sociais, evitando um depreciação de sua eficácia. Ao discorrer sobre o sistema eleitoral, com ênfase nos sistemas majoritário, proporcional, de voto distrital, conclui sobre a inexistência de sistemas eleitorais perfeitos, alertando que o exercício da cidadania pode ser aprimorado com a mitigação do analfabetismo político.

**Palavras-chave:** Reforma política. Sistema eleitoral. Sistema majoritário. Sistema proporcional. Voto distrital. Cidadania. Analfabetismo político.

## Abstract

It states that political reform is one of the most pressing constitutional amendments that the legislature should implement ordinary Brazilian.

---

<sup>1</sup> Mestre pela UFPE, doutor pela UFPE/Università degli Studi di Firenze. Pós-doutor pela Université Montesquieu Bordeaux IV. Presidente da Comissão de dDireito Eleitoral da OAB/PE. Vice-diretor da EJE-TSE

Objective evidence that it is an indispensable tool for the improvement of institutions and to ensuring that public policies are carried out aimed at the majority population. The reform is a useful tool to synchronize the laws and update them according to the new social demands, while avoiding derogatory to their efficacy. In discoursing on the electoral system, with emphasis on major systems, proportional voting district, concluded that there was no perfect electoral system, warning that the exercise of citizenship can be enhanced with the mitigation of political illiteracy.

**Keywords:** Political reform. Electoral system. Majority system. Proportional system. Voting district. Citizenship. Political illiteracy.

## 1 Democracia

A democracia, como acentuou Churchill, pode não ser o regime mais perfeito do mundo, entretanto é melhor do que todos os outros, pois permite que uma população seja regida por autoridades que ela mesma escolheu. Assim, teoricamente, as políticas públicas são formuladas em prol do interesse da população, uma vez que são os representantes escolhidos pelo próprio povo que as definem.

Dworkin (1999, p. 436) assevera que a democracia ideal seria aquela em que cada cidadão, de forma geral, tivesse influência igual na legislação produzida em seu país. De fato, a participação popular possibilita que as decisões governamentais alcancem um grau muito maior de legitimidade, permitindo, teoricamente, uma fiscalização dos entes governamentais e uma seara maior de discussão para a tomada de decisões.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses – BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 51.

Na atualidade, o regime democrático, em maior ou menor intensidade, é o regime de governo praticado majoritariamente pelas nações ditas desenvolvidas.

Esse regime político possibilita uma zona de interação entre os órgãos de poder e a sociedade (LIMA, 1996, p. 89-101). O relacionamento formado por apenas duas vias foi superado, o comportamento do cidadão não mais se resume a apenas aceitar as ordens estatais ou refutá-las (PRANDSTRALLER, 1966, p. 50). Há um espaço para a construção conjunta entre os cidadãos e o Estado, que se desenvolve de acordo com a intensidade da evolução do regime democrático.

Bobbio (1994, p. 18) nos ensina que a democracia deve ser entendida como contraposição a todas as formas de governo autocrático, sendo caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.

Kelsen (2000) afirma que a característica essencial da democracia é a interferência popular nas decisões políticas dos governantes. Democracia, segundo o mestre vienense, não representa uma fórmula particular de sociedade ou concreta forma de vida, mas um tipo específico de procedimento em que a ordem social é criada e aplicada por aqueles que estão sujeitos a essa mesma ordem, com o objetivo de assegurar a liberdade política, entendida como autodeterminação.

Neste ponto, cabe aduzir que, para a democracia ser um regime que corresponda aos anseios sociais, torna-se imperioso o exercício de uma força motriz. Em outras palavras, poderíamos expor que essa força vital é a soberania popular, ou seja, a manifestação de vontade do povo, concretizada na participação dos cidadãos nas decisões políticas de uma determinada sociedade.

No Brasil, adotamos a forma indireta de democracia, haja vista que vivemos em um país de proporções continentais,



com uma densidade populacional razoável. Essa forma de democracia tem como característica o fato de o povo não tomar as decisões políticas: elas são tomadas por representantes eleitos pela sociedade, para em seu nome e em “seu interesse” escolherem os caminhos que serão tomados. Em uma democracia representativa ou indireta, existe a necessidade de eleições para escolher os mandatários que representarão a sociedade (SILVA, 1999, p. 30). As eleições podem ser diretas – quando o povo escolhe seus representantes sem intermediação – ou indiretas – quando a população escolhe representantes e estes escolhem os mandatários populares.

A democracia semidireta ou participativa se caracteriza por ser uma democracia representativa, mas dotada de institutos jurídicos que permitem ao povo demonstrar seu posicionamento a respeito de assuntos governamentais. No Brasil, são instrumentos de democracia semidireta o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, que podem ser utilizados pela União, pelos estados-membros, pelos municípios e pelo Distrito Federal. As leis são feitas pelos representantes – deputados, senadores ou vereadores –, mas o povo pode ser chamado a se posicionar acerca do seu apoio a determinada norma, pressionando o Legislativo para acatar a sua decisão.

Infelizmente, os institutos da democracia participativa são pouco utilizados, o que representa uma deficiência de nosso sistema político. A imprescindibilidade de uma reforma política decorre especialmente da necessidade de incrementar os mecanismos de aferição da vontade popular, de forma que a atuação dos mandatários públicos esteja em consonância com a vontade emergida da sociedade.

## 2 Reforma política

O étimo da palavra reforma significa as modificações normativas efetuadas em âmbito constitucional e infraconstitucional

para se adequar às novas realidades fáticas e evitar a existência de gaps entre a seara fática e a seara normativa. A reforma se mostra como um instrumento bastante útil para sincronizar as normas jurídicas e atualizá-las de acordo com as novas demandas sociais, evitando um depreciação de sua eficácia.

Dentre as reformas acalentadas há muito tempo pelos legisladores, a política se mostra de pertinência inexcedível, pois pode servir como instrumento propulsor para a consolidação de uma democracia participativa. Essa consolidação, com maior participação dos cidadãos nos assuntos coletivos, se configura quase como uma panaceia para tentar reverter a tradição negativa que assola o parlamento brasileiro e consolida a baixa credibilidade da atividade política, em decorrência, entre outros fatores, dos escândalos que ocorreram no âmbito do Congresso Nacional, referidos por Santos (2009, p. 33).

A reforma política representa uma das alterações constitucionais mais necessárias e prementes que o legislador ordinário brasileiro urge implementar. A moralização dos costumes políticos, o fortalecimento dos partidos e uma maior fidelidade à vontade popular são três cânones que devem nortear as especificações das alterações constitucionais e infraconstitucionais. Não obstante, também é uma das reformas mais difíceis, em razão de interferir no resultado das eleições e, consequentemente, no panorama político estabelecido.

A reforma política abrange todas as modificações realizadas nos institutos que auferem os ditames da soberania popular, reestruturando os seus mecanismos, o que representa muito mais que uma alteração eleitoral porque incide nas estruturas da própria representação de poder. Portanto, a reforma eleitoral é uma das segmentações da reforma política.

Bobbio (2001) ensina que as pessoas são as suas virtudes e os seus defeitos, e que nós não podemos achar, simplesmente, que os homens são capazes de resolver todos os problemas, baseados em uma retelineidade moral inexistente. Nem todos os homens são como Péricles e Catão, exemplos de um padrão

de moralidade. Mas, por isso mesmo, o que devemos pensar é em fortalecer as instituições, porque os homens passam, mas as instituições ficam. Assim, o grande desafio da reforma política é o fortalecimento das instituições, retirando-lhe o seu traço personalista e reforçando a essência do estado de direito (CANOTILHO, 1999, p. 56).

Sob o prisma de se tentar modificar as instituições, uma das premências da reforma política é tentar conectar os mandatários à vontade emanada das ruas, isto é, ligar os representantes eleitos aos interesses organizados da sociedade, de modo que a classe política seja representante dos desígnios da população.

Maximiliano (2005, p. 129) define o regime representativo como o modelo em que o povo não governa diretamente, como nas democracias gregas, mas delega poderes a representantes que farão e executarão as leis. Lembra que a outorga de atribuições não é ilimitada e não admite subrogações nem substabelecimento. Existem conceitos outros de representação, como o de Heller (1998, p. 359), que sustentam um caráter mais personalista e discricionário, ao defender que ela representa a unidade de uma conexão de ação em uma pessoa concreta, em que as organizações seriam representadas por meio de cidadãos que personificariam esses órgãos. Todavia, em pleno século XXI, tais conceituações encontram-se superadas.

Os representantes devem, antes de qualquer coisa, ser mandados pelo povo no sentido de expor em seu lugar sua vontade. No fato de que receberam da população o seu mandato, reside o poder legitimador das decisões, mas também o instrumento para analisar se elas estão em sincronia com a vontade dos representados (ZIPPELIUS, 1997, p. 238).

Pressupõe-se que este deve ser o cerne da reforma política: a busca pelo fortalecimento das instituições e não de seus protagonistas, porque estas ficam e os seus agentes se esvaem. O fortalecimento das instituições configura-se instrumento hábil na luta diuturna pelo aperfeiçoamento da

democracia, proporcionando mecanismos eficientes para que todo cidadão possa exercer sua cidadania, decidindo o itinerário político a ser percorrido pela *polis*. Assim, para melhor atrelar os representantes políticos à vontade da população, uma reanálise dos sistemas eleitorais pode entabular algumas diretrizes para o aperfeiçoamento democrático.

Em hipótese alguma, o seu resultado será nulo na composição das forças políticas. Suas consequências sempre serão marcantes, pois, por exemplo, pode fortalecer as forças majoritárias ou minoritárias, os grandes ou pequenos partidos, restringir o uso do poder econômico, etc. Mais latente ainda serão seus efeitos quando as discussões versarem acerca da mudança do sistema político, no que enseja uma modificação na forma como os representantes são eleitos.

É preciso ter bastante atenção para que a reforma política não seja configurada como uma solução miraculosa para os males que afetam o sistema político brasileiro, como se ela pudesse expurgar todas as mazelas políticas e sociais, de maneira que o abuso do poder econômico, político, midiático sejam eliminados da sociedade. Não é nada disso. Contudo, é um instrumento imprescindível para o aperfeiçoamento de nossas instituições e para a garantia de que as políticas públicas realizadas estejam voltadas à maioria da população.

### 3 Sistema eleitoral

Silva (1999, p. 35) explica que a problemática em conceituar o sistema eleitoral reside nas definições muito amplas, o que provoca a inclusão de todo o Direito Eleitoral no estudo dos sistemas eleitorais. Porém, adverte que problema maior advém de conceituações muito estritas, que ocorrem mais frequentemente e acarretam maiores problemas de compreensão da sistemática eleitoral e, principalmente, de conceituação e avaliação de resultados.

Segundo Ferreira (1975, p. 633), sistema eleitoral é o conjunto de processos mediante os quais o povo escolhe seus governantes. Para Latov (1975, p. 31), é o conjunto das modalidades jurídicas que regulamentam a eleição dos órgãos do poder do Estado, a organização e execução do voto e a determinação de seus resultados. Os sistemas eleitorais são conjuntos de leis e regras partidárias que regulam a competição eleitoral entre e no interior dos partidos, dividindo-se em sua dimensão interpartidária e a intrapartidária (KLEIN, 2007, P. 23-24).

Segundo Tavares (1994, p. 17), sistemas eleitorais são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à Constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político.

O sistema eleitoral é uma especificidade da reforma política porque esta enfoca todos os procedimentos voltados para a normatização das eleições e para a garantia de que a manifestação popular será, de fato, traduzida nas votações que apontarão os mandatários públicos. Abrange, ainda, os procedimentos inerentes às eleições e a formação dos representantes populares. Já a reforma política se configura muito mais ampla porque regulamenta, além das eleições e da composição parlamentar, a estruturação do próprio poder.

A definição de sistema eleitoral se configura muito complexa, em decorrência de sua extensão conceitual, pois institui as maneiras como a cidadania intervém no poder político, delineando os mecanismos que conduzirão as diretrizes da soberania popular. Ele se configura como o sistema pelo qual a manifestação de vontade dos eleitores se expressará e como os mandatários populares serão escolhidos.

Na realidade brasileira, em que o gerenciamento e a regulamentação prática das eleições encontram-se ao alvedrio da Justiça Eleitoral, o sistema eleitoral começa com o alistamento, passa pelo registro de candidatos, regulamenta o pleito eleitoral e se estende até a diplomação. Cada uma dessas fases se reveste de grande importância, já que práticas não recomendáveis podem fraudar a vontade popular.

A nitidez de que o sistema eleitoral se reveste propicia maior ou menor incentivo às decisões democráticas, podendo, inclusive, servir como instrumento de uma democracia simbólica, em que os donos do poder utilizam as eleições como apanágios para manutenção de seu poder real na sociedade. Sua utilização tergiversa pode propiciar o *gerrymandering*, em que se distribuem as circunscrições eleitorais com a finalidade exclusiva de atender alguns interesses políticos, sem delimitá-las de forma técnica e imparcial.<sup>3</sup> Sua estruturação também pode acarretar o *malapportionment*, que significa a desproporcionalidade de peso entre as diversas circunscrições eleitorais.

A importância direcionada ao sistema eleitoral brasileiro tem a finalidade precípua de analisar alguns conceitos que a ele são pertinentes e tentar verificar suas consequências na realidade nacional. Neste escopo, serão analisados o sistema majoritário e o proporcional, bem como algumas derivações deste último.

### 3.1 Sistema majoritário

O sistema majoritário é o mais antigo. Nele, será eleito o candidato que obtiver o maior número de votos (maioria simples ou absoluta). Ou seja, apenas serão eleitos os candidatos que obtiverem o maior número de votos, sendo esse um reflexo de

---

<sup>3</sup> Redistricting. Disponível em: <<http://www.fairvote.org/redistricting>>. Acesso em: 1 maio 2011.

sua supremacia eleitoral. Excluem-se da representação política aqueles que não angariaram número suficiente de votos, ainda que tenham sido derrotados por uma diferença mínima de votos (MALUF, 1995, p. 129).

A lógica desse sistema é apenas garantir representação ao partido ou candidato que tenha o maior número de votos, de forma que a expressão popular sintetize a vontade da maioria e o princípio majoritário, a base do regime democrático. Nesse diapasão, tal princípio alicerçaria a Constituição, tendo em vista sua ligação com a soberania popular (TOCQUEVILLE, 1999, p. 257; MOREIRA, 1995, p. 192-193).<sup>4</sup>

O sistema majoritário pode ser puro ou simples ou, ainda, majoritário em dois turnos. No primeiro, será eleito o candidato que alcançar o maior número de votos, independentemente de ter conseguido a maioria absoluta, ou seja, que alcance o maior percentual de votos, qualquer que seja ele. No segundo, apenas será eleito o candidato que alcançar determinado quórum; se nenhum candidato conseguir alcançá-lo na primeira votação, realizar-se-á outra, com a participação dos dois candidatos mais votados para auferir o vencedor (PEDRA, 2008, p. 23-25). Ele pode ser realizado igualmente em circunscrições uninominais, em que apenas um candidato pode ser eleito – o que obtiver o maior número de votos –, ou em circunscrições plurinominais, em que os candidatos mais votados serão eleitos.

Os defensores do sistema majoritário advogam a tese de que ele apresenta maior densidade de legitimação social porque está amparado no princípio majoritário, que permite

<sup>4</sup> “A relação do princípio da maioria com o princípio da constitucionalidade é essencialmente ambivalente. Por um lado, o princípio da inconstitucionalidade é, obviamente, um limite do princípio da maioria, isto é, da maioria legiferante ordinária; por outro lado, porém, o princípio da constitucionalidade também é ele mesmo expressão do princípio da maioria, ou seja, da maioria fundante e constituinte da comunidade política. Daí que a função da jurisdição constitucional de fazer prevalecer a Constituição contra a maioria legiferante arranca essencialmente da consideração de que a justiça constitucional visa adjudicar o conflito entre duas legitimidades, de um lado, a legitimidade prioritária da lei fundamental e, do outro lado, a legitimidade derivada do legislador ordinário”.

que apenas os candidatos que conseguiram galvanizar melhor a atenção dos eleitores conquistem sua representação.

A grande crítica que se faz a este sistema é que os votos dados aos outros candidatos ficam destituídos de importância. Infelizmente, deixa sem representação a minoria, que, de forma alguma, pode ser excluída do processo político. As forças políticas que não obtiveram sucesso no procedimento político não podem ser aleijadas das decisões. As minorias exercem papel imprescindível na vida pública, na formação da oposição que deve fiscalizar os atos governamentais e criticar a realização das ações governamentais. A extinção da minoria representa um golpe fatal no regime democrático, que não pode existir sem a dialética das posições políticas.

Do mesmo modo, a representação majoritária obtida, se houver uma eleição com muitos partidos ou candidatos disputando, não seria a emanção da vontade da maioria da população, podendo o vencedor ser eleito com pouquíssimos votos (DALLARI, 1995, p. 163). Para evitar que uma minoria ganhe um pleito dessa forma, sem uma densidade forte, é que se criou o sistema majoritário em duplo turno.

Conceber o princípio majoritário de forma absoluta seria estabelecer a tirania do vulgo ignaro, a supremacia das multidões, no dizer de Varela (2002, p. 154). Ou seja, o mencionado princípio pode ter sido auferido da compra de voto, deixando de lado os anseios das parcelas organizadas da sociedade, que, infelizmente, são ainda minorias. Também influem para a flexibilização do princípio majoritário muitas decisões da jurisdição constitucional, pululantes em diversos países, em que a vontade da maioria cede lugar à proteção dos direitos humanos das minorias.<sup>5</sup>

Como ilação, pode-se chegar à constatação de que o princípio majoritário é importante para se aferir a vontade popular, mas não pode ser confundido como o apogeu do regime democrático.

---

<sup>5</sup> Cf. nota 4.



### 3.2 Sistema proporcional

O sistema proporcional foi estabelecido na Bélgica, em 1899, depois na Suécia e na Bulgária, em 1909. Tornou-se o sistema prevalecente na maioria dos países da Europa Ocidental depois da I Guerra Mundial (PAUPÉRIO, 1979, p. 237). Parte do fator teleológico de se estabelecer um elo de sincronia entre os candidatos eleitos, possibilitando que cada grupo social tenha uma devida representação conforme sua força política. Segundo Ferreira (1997, p. 169), o sistema de representação proporcional tem a missão de assegurar aos diferentes partidos no parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um, objetivando fazer desse órgão legislativo um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

Tal sistema possibilita que o número de vagas da representação popular seja preenchido de acordo com o número de votos recebidos pelos candidatos ou partidos por meio da aferição de determinados quocientes. Dessa forma, as minorias podem ter representação no parlamento, em razão de que não são os candidatos mais votados que assumem mandatos, mas sim aqueles que atingem quocientes estipulados (CAVALCANTI, 2003, p. 105).<sup>6</sup>

A *Lex Matter* assegurou que as eleições dos deputados federais, dos deputados estaduais e dos vereadores efetivar-se-ão pelo critério proporcional. Por outro lado, as eleições dos chefes do Executivo e do Senado Federal realizar-se-ão pelo sistema majoritário.

O sistema proporcional pode ser distrital puro ou misto, realizado em lista aberta ou fechada, entre outros (MALUF, 1995, p. 220). O principal objetivo deste sistema, independentemente da maneira como ele tenha sido implementado, configura-se em

---

<sup>6</sup> Interessante que a regulamentação do art. 34, da Constituição de 1891, que dentre seus múltiplos conteúdos tratava da eleição para cargos federais, mencionava expressamente o direito de representação das minorias.

refletir, por intermédio de representação parlamentar, todos os interesses grassantes na sociedade, representando no parlamento todas as colorações políticas da sociedade. É o sistema em que há uma possibilidade maior de fragmentação de poder, permitindo a representação às mais variadas forças políticas, desde que elas obtenham um número mínimo de votos.

Esse contexto, forcejado pelo sistema proporcional, o leva a ser alvo de críticas. Um sistema eleitoral que tenha como condição para eleição dos mandatários a quantidade de votos dados aos candidatos conjugada com a quantidade de votos dados ao partido, certamente acarretará o surgimento de vários partidos, sem se importar com o respeito de determinada ideologia política (KNOERR, 2009, p. 139). Outra crítica imputada ao sistema proporcional é que ele diluiria a responsabilidade governamental e produziria uma redução em sua competência pela divisão partidária, em virtude da composição bastante fragmentária das diversas forças políticas (DALLARI, 1995, p. 163-164).

Por outro lado, dependendo da delimitação das circunscrições eleitorais, é possível privilegiar determinadas forças políticas em detrimento de outras. A circunscrição eleitoral designa uma zona ou etnia populacional que determina quantos serão os mandatários eleitos e quantos votos serão necessários para esta eleição.

A *priori* pode-se afirmar que o sistema proporcional é mais benéfico porque facilita a representação da minoria, mas suas consequências, em decorrência da realidade enfocada, podem vir a ser perniciosas.

### 3.3 Sistema de voto distrital

A experiência brasileira com o voto distrital foi pouco difundida. A primeira experiência aconteceu durante o Império,

com a Lei nº 842, conhecida como Lei dos Círculos, por meio da qual a elite política do império tinha o desígnio de se aproximar cada vez mais dos eleitores. Nessa época, a legislação pátria dividia as províncias do império nos denominados círculos eleitorais. Cada círculo poderia eleger apenas um candidato (BONAVOLONTÁ, 2010). A segunda experiência ocorreu durante a República Velha, em 1904, por força da Lei Rosa e Silva, sendo que, devido às inúmeras fraudes e corriqueiras denúncias, cada província ou distrito passou a poder dispor de até cinco candidatos e até três poderiam ser eleitos.

Tal sistema persistiu até a Revolução de 1930, liderada por Getúlio Vargas, que pôs fim à República Velha, instituindo o governo provisório e alterando invariavelmente todo o sistema eleitoral. Nesse passo, em 1932, com o surgimento do primeiro Código Eleitoral brasileiro, instaurou-se novamente o voto proporcional que perdurou por muito tempo.

O sistema distrital pode ser puro ou misto. O primeiro acontece quando o cidadão vota em apenas um candidato de sua circunscrição. O segundo ocorre quando cada eleitor vota em um candidato de sua circunscrição e em outro que represente uma abrangência maior.

Apesar de o sistema distrital fortalecer o elo entre governantes e governados, ele configura-se como um óbice para a densificação da consciência sociopolítica, estimulando a prática do clientelismo e a venda de votos. As ações do candidato eleito serão direcionadas a atingir apenas o grupo social que o elegeu, e que poderá elegê-lo novamente, fortalecendo uma política extremamente regionalista e desigualitária e estimulando a permanência de coronéis locais. Isso torna as eleições um verdadeiro comércio de votos, em que o interesse público é apenas um arcabouço retórico.

Partindo dessas premissas, pode-se asseverar, tendo em consideração o atual estágio de desenvolvimento econômico e político do Brasil, que talvez o voto distrital não contribua para o fortalecimento da democracia, mas sirva de instrumento

para o aumento das desigualdades locais. Elites mais atrasadas assumiriam o controle dos recursos públicos, sem a intenção de estabelecer políticas de desenvolvimento em razão de que tais ações diminuiriam o clientelismo e, em decorrência, o poder dessas elites locais.

Em um mundo globalizado, não se justifica mais o voto distrital, já que as peculiaridades locais devem ceder espaço às premissas genéricas da sociedade. Em comunidades que anseiam cada vez mais por políticas públicas que acabem com os desníveis regionais e em espaços geográficos que são cada vez mais encurtados pelo desenvolvimento dos meios de transporte, falar em voto distrital chega a ser um anacronismo.

#### **4 Voto proporcional em lista fechada *versus* lista aberta**

O modelo brasileiro agasalhou, desde 1946, o sistema de representação proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores (FLEISCHER, 2005, p. 15).

O modelo de voto em lista fechada é acolhido na maior parte dos países que têm o parlamentarismo como forma de governo. Nesse modelo, os partidos políticos definem, anteriormente às eleições, uma lista fechada de candidatos, escalonados em certa sequência, restando ao eleitorado votar na legenda do partido e não diretamente em seu candidato.

O modelo de voto proporcional com lista fechada é uma modalidade para eleições de parlamentares (deputados estaduais, federais e vereadores). É despiendo imaginá-lo como modelo no sistema eleitoral majoritário em virtude de não haver uma multiplicidade de candidatos de um mesmo partido ou coligação. Ele possibilita uma maior identificação do eleitor ao partido, mitigando o excesso de individualismo nas eleições e reforçando o papel que a ideologia partidária deve ocupar nas estruturas associativas.

Já no modelo de voto em lista aberta, os partidos escolhem os nomes dos candidatos e o eleitor tem maior poder de decisão e maior liberdade de votar, porque poderá votar tanto diretamente no seu candidato específico quanto na legenda do partido propriamente dita.

Nesse modelo, o eleitorado assume maior poder discricionário de escolha, já que a ordem dos candidatos é determinada pelos próprios eleitores e não pelo partido, ou seja, os candidatos que receberem mais votos “individualmente” serão os primeiros da lista de cada partido e terão mais possibilidades de serem eleitos. Os votos recebidos por todos os candidatos das listas serão somados para definição dos quocientes exigidos.

A desvantagem desse modelo é que ele forceja uma disputa entre os candidatos de um mesmo partido, sem contribuir para a sedimentação dos programas partidários. Por conseguinte, os eleitores que desconhecem o sistema eleitoral nacional votam diretamente naquela celebridade, por tudo que ela representa ou representou, dando ensejo ao voto com base na afinidade ou simpatia, valorizando-se o voto pessoal e depreciando-se as instituições políticas. O sistema proporcional em lista aberta estimula a prática do clientelismo e da venda de votos, permitindo que candidatos sem vivência partidária, apenas por terem certa notoriedade, possam ser eleitos, até mesmo realizando uma concorrência desleal com candidatos de seu próprio partido.

A vantagem do sistema de lista fechada é que ele propicia, inexoravelmente, o fortalecimento dos partidos políticos, diminuindo o personalismo e reforçando a vida partidária. A desvantagem é que este fortalecimento partidário pode forcejar uma “ditadura partidária”, retirando o poder de escolha dos cidadãos e colocando nas mãos das instâncias partidárias. Algumas perguntas revelam problemas contundentes desse sistema: quem elaborará as mencionadas listas? Quais métodos serão utilizados? Haverá uma renovação

dos candidatos, ou ocorrerá um fortalecimento dos velhos caciques de nossa história política?

## 5 Conclusão

Sem sombra de dúvida, a reforma política constitui tarefa urgente da sociedade brasileira. A coletividade tem que aprimorar os mecanismos de escolha, representação e realização de políticas públicas se quiser ultrapassar a infâmia da pobreza absoluta que ainda assola muitos concidadãos. Infelizmente, sob pena de sua instrumentalização retórica, pode-se-lhe imputar o imaginário do Nirvana transcendental. Enquanto muitos cidadãos permanecerem na miséria, sem escolaridade, emprego ou condições condignas de sobrevivência, a utilização do abuso do poder político e econômico será uma constante. Não há sistemas eleitorais perfeitos. A sublimação moral da cidadania apenas pode ser aprimorada com a mitigação do analfabetismo político que, segundo Bertold Brecht, não ouve, não sente e não vê absolutamente nada.

## Referências

BOBBIO, Norberto. *Entre duas repúblicas: as origens da democracia italiana*. Trad. Mabel Malheiros Bellati. Brasília: UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BONAVOLONTÁ, Marcos. Voto distrital no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, PI, ano 15, n. 2517, 23 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14909>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Constituição Federal Brasileira de 1891 comentada*. Brasília: Senado Federal, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral do estado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

FLEISCHER, David et al. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: \_\_\_\_\_. *Reforma política: agora vai?* Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2005.

HELLER, Hermann. *Teoría del estado*. Trad. Luis Tobio. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. Disponível em: <http://search.4shared.com/search.html?searchmode=2&searchName=Hans+Kelsen+-+A+Democracia%2C+2%C2%AA+ed.+%282000%29>. Acesso em: 6 jun. 2011.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política: consequência dos sistemas eleitorais abertas e fechada*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

KNOERR, Fernando Gustavo. *Bases e perspectivas da reforma política brasileira*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2009.

LATOV, Vitali. *O Sistema eleitoral soviético*. Lisboa: Ed. Estampa, 1975.

LIMA, Mantônio Mont'Alverne Barreto. Justiça constitucional e democracia: perspectivas para o papel do poder judiciário. *Revista da Procuradoria-Geral da República*. São Paulo, RT, n. 8, p. 89-101, jan./jun. 1996.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. São Paulo: Saraiva, 1995.

PAUPÉRIO, A. Machado. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 237.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. Sistema eleitoral e democracia representativa. In: \_\_\_\_\_. *Constitucionalismo: os desafios no terceiro milênio*. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2008.

PRANDSTRALLER, Gran Paolo. *Valori e libertà*. Milano: Ed. di Comunità, 1966.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. *Reforma política: inércia e controvérsias*. Porto Alegre, RS: Ed. AGE, 2009.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, 2005.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis. *La democracia in America*. Milano: Rizzoli, 1999.

VARELA, Alfredo. *Direito constitucional brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2002.

MOREIRA, Vital. Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade: legitimidade e limites da justiça constitucional. In: \_\_\_\_\_. *Legitimidade e legitimação da justiça constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 1995.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do estado*. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. ed. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1997.





# REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL BRASILEIRO

---

SIVANILDO DE ARAÚJO DANTAS<sup>1</sup>

## Resumo

Analisa o sistema eleitoral proporcional brasileiro atualmente em vigor – positivado na Constituição e nas leis infraconstitucionais – para, em seguida, tecer comentários e críticas a seus efeitos políticos e jurídicos. Utilizou-se o pluralismo metodológico. Buscou-se, para isso, detectar a teleologia constitucional que, nesse contexto, tem na representação política, na governabilidade e no fortalecimento dos partidos políticos os instrumentos hábeis a efetivar ao máximo os princípios fundantes estampados no pórtico da Constituição, visto serem esses depositários de uma democracia comprometida com a sociedade brasileira. Conclui com a proposta de um novo modelo de sistema eleitoral apto a legitimar os membros do legislativo brasileiro, consoante a legítima vontade da Constituição da República Federativa do Brasil.

**Palavras-chave:** Reforma política. Sistema eleitoral. Representação proporcional.

## Abstract

This article analysis the Brazilian proportional electoral system currently in force – positivised in the Constitution and in the laws under the Constitution – and then, comment and criticize their

---

<sup>1</sup> Servidor do TRE/RN. Mestre em Direito Constitucional. Professor de Hermenêutica Jurídica e Direito Constitucional e Eleitoral. Autor de livros de Direito Eleitoral. Articulista de revistas de Direito Eleitoral. Sócio do IBRADE.

political and legal effects. We used the methodological pluralism. We sought to do so, detecting the constitutional teleology, which in this context, has in the politics representation, in the governance and in the strengthening of the political parties the able instruments to effect the most of the founding principles printed in the portico of the Constitution, since these are the custodians of a democracy committed to the Brazilian society. We conclude with a proposal for a new model of electoral system able to legitimize the members of the Brazilian legislature, as the legitimate desire of the Constitution of Federal Republic of Brazil.

**Keywords:** Political reform. Electoral system. Proportional representation.

## 1 Introdução

Este estudo tem por objetivo propor um novo modelo de sistema eleitoral a ser adotado pela República Federativa do Brasil, pois o atual mantém uma dissociação crônica entre a finalidade da norma constitucional e sua concreção, considerando que o atual sistema aferidor dos eleitos para o parlamento proporciona um desequilíbrio entre o princípio da representação política e a governabilidade.

De fato, o sistema eleitoral brasileiro encontra-se em flagrante descompasso com o espírito da Constituição de 1988, na medida em que não consegue atender com a máxima efetividade a representação dos cidadãos junto aos órgãos legislativos e, simultaneamente, proporcionar governabilidade. Aquela é deficiente, e esta, contingente.

A partir dessa constatação, iniciaremos o presente estudo, localizando topograficamente, na Constituição da República e nas leis infraconstitucionais, o sistema eleitoral utilizado para a escolha dos membros do legislativo brasileiro.

A base principiológica do trabalho esteia-se na teoria da soberania popular – teoria que reconhece o povo como

o titular legítimo do poder – e que, na sua concreção fático-jurídica, de aplicação corrente nos estados democráticos hodiernos, têm nos deputados os legítimos representantes da vontade plural do povo, maiorias e minorias. Por essa razão, este estudo, sobre outro adstringente, limita-se à análise do sistema eleitoral referente às eleições da Câmara Federal e suas correlatas nos estados e municípios. Isso significa que se exclui da abordagem o Senado Federal, que, no Brasil, é a instância legislativa que representa os estados-membros. Por isso, sempre que forem referidas as expressões eleições legislativas ou outras do gênero, excluem-se eleições senatoriais.

Nesse passo, indaga-se: qual foi o modelo de sistema eleitoral adotado pela nossa Constituição? Esse atual modelo de corte constitucional brasileiro é satisfatório para a nossa sociedade? Qual seria o melhor modelo de sistema eleitoral para o Brasil? São essas questões, a princípio, que nos animam a escrever o presente artigo e cujas respostas buscaremos justificar no seu desenvolvimento.

O estudo científico pressupõe uma série de conhecimentos sistematicamente adequados ao seu objeto de pesquisa. Por isso é imperioso explicar o método de estudo que presidiu o desenvolvimento deste trabalho, pois a primeira questão fundamental a ser resolvida, quando se faz ciência, diz respeito à questão metodológica. Quais os critérios devem ser privilegiados?

O vocábulo “método”, aqui empregado, significa caminho a ser percorrido para se aproximar do objeto de estudo. Como o objetivo aqui é realizar ciência do Direito, torna-se recomendável a utilização do pluralismo metodológico como estratégia para nos aproximarmos do nosso objeto de estudo.

O trabalho foi dividido em tópicos. No primeiro, tratamos de localizar o sistema eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro, para, em seguida, identificar os seus efeitos políticos e jurídicos, criticando-os. Depois, a partir de uma interpretação teleológica da Constituição, concluímos a nossa

análise, sugerindo um novo modelo de sistema eleitoral para as eleições legislativas do Brasil.

## 2 Topografia do sistema eleitoral proporcional na Constituição

A Constituição do Brasil, de outubro de 1988, declara no seu pórtico que a República Federativa do Brasil é um Estado democrático de direito, em que todo o poder emana do povo, que o exerce, em regra, por meio de representantes políticos eleitos pelo próprio povo, que se traduz como expressão maior da soberania popular. A forma de aferir a legitimidade da representação é por meio do instituto da eleição, que tem na Constituição o seu marco fundante, *in verbis*: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, [...]” (BRASIL. Constituição, 1988).

Nesse passo, o constituinte de 1987/88, atendendo a uma tradição histórica, consagrou explicitamente no art. 45 da Constituição da República o princípio da representação proporcional para as eleições parlamentares brasileiras, *in verbis*: A Câmara dos Deputados compõe-se de *representantes do povo*, eleitos, *pelo sistema proporcional*, em cada Estado, em cada território e no Distrito Federal. (grifos nossos).

Quanto à estrutura do Legislativo Federal, o art. 44 da Constituição determinou que o Congresso Nacional seja bicameral, formado por duas casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal. Do aspecto político-institucional, por injunção do princípio federativo, a primeira dessas casas representa o povo brasileiro. Por outro lado, de acordo com o art. 46 da Constituição, o Senado Federal, cuja eleição se dá pelo princípio majoritário, representa os Estados da Federação e o Distrito Federal.

Depreende-se, assim, dos dispositivos retrocitados, que a Constituição da República Federativa do Brasil prevê a coexistência de dois sistemas eleitorais a serem aplicados na escolha dos membros do Legislativo Federal: o proporcional, utilizado para as eleições de deputados federais; e o majoritário, utilizado para as eleições de senadores da República. Deste último, não nos ocuparemos, pois, no nível federal, tratar-se-á exclusivamente do sistema eleitoral concernente à Câmara dos Deputados, que, *mutatis mutandis*, por força do princípio constitucional da simetria, pode a análise ser estendida às assembleias legislativas, nos estados, à Câmara Legislativa, no Distrito Federal, e às câmaras municipais, nos municípios.

No que se refere ao número de deputados federais, estabelece o § 1º do art. 45 da Constituição:

O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, *proporcionalmente à população*, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que *nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados* (BRASIL. Constituição, 1988, grifos nossos).

O art. 27 da Constituição determina como regra que o número de deputados estaduais e distritais corresponderá ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados. No que se refere aos municípios, essa matéria encontra-se disciplinada no art. 29 da Constituição.

### 3 Sistema eleitoral proporcional no Código Eleitoral

O sistema eleitoral proporcional, de longa tradição no Brasil, foi instituído com o objetivo de refletir a mais fiel

representatividade da população dos respectivos colégios eleitorais. O colégio eleitoral, tecnicamente, recebe o nome de circunscrição eleitoral e está disciplinado no art. 84 do Código Eleitoral (CE), sendo, nas eleições presidenciais, o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município.

O legislador ordinário, quando da regulamentação do sistema proporcional adotado constitucionalmente, escolheu o sistema proporcional de lista fechada não hierarquizada. Por ele, o eleitor tem a liberdade de escolher entre dar o seu voto ao candidato ou à legenda. Caso ele vote apenas na legenda, o voto é computado para efeito da distribuição de cadeiras para o partido, mas não é contabilizado em particular para nenhum dos candidatos da lista fornecida pelo partido. Os candidatos, assim, serão eleitos conforme recebam o maior número de votos dentro da legenda partidária.

Por outro lado, se o eleitor deu o seu voto diretamente ao candidato de sua preferência, automaticamente estará votando também no partido a que o candidato pertence. Dessa forma, para este ser eleito, é necessário que o partido ao qual pertença receba dos eleitores que o desejam representante um mínimo de apoio eleitoral à legenda.

Dito de outra forma, por esse método, não será necessariamente o candidato mais votado na eleição que será o eleito; é necessário, também, que o seu partido atinja o quociente eleitoral. Tecnicamente, o quociente eleitoral é traduzido por uma fórmula matemática que corresponde à divisão de todos os votos válidos pelo número de vagas do parlamento a serem preenchidas, só podendo concorrer à distribuição dos lugares os partidos cuja soma dos votos válidos tenha alcançado o quociente eleitoral. A operação de transformação dos votos dos eleitores em cadeiras no parlamento está disciplinada nos arts. 106 a 109 do CE.

## 4 Elementos constitutivos do sistema eleitoral proporcional

Seguir-se-á a análise dos elementos constitutivos desse sistema eleitoral, tais como circunscrição, magnitude, fórmula eleitoral e estrutura do voto. Com a análise desses fatores, estarão lançadas as bases para a reflexão dos seus efeitos jurídicos e políticos.

As circunscrições nas eleições federais e estaduais correspondem aos respectivos estados, enquanto que nas eleições municipais coincidem com a área do próprio município. Essa opção se deu em função de uma tradição que remonta ao início da nossa República.

A magnitude – que é a quantidade de parlamentar a ser eleito – varia entre 8 e 70 deputados por circunscrição nas eleições federais, consoante dispõe o art. 2º e o 3º da LC nº 78/93, enquanto que, para deputados estaduais, a magnitude corresponde ao triplo do número de deputados para a Câmara Federal. Em nível municipal, a magnitude é aquela adotada pela câmara municipal respectiva, observados os parâmetros do art. 29 da Constituição Federal.

A estrutura do voto representa as opções de que dispõe o eleitor para votar. Pelo nosso atual subsistema de representação proporcional de lista fechada não hierarquizada, o eleitor dispõe de duas opções ao votar: pode votar apenas no partido, ao que se convencionou chamar de voto na legenda, e pode votar apenas no candidato de sua preferência. Votando no partido, estará o eleitor contribuindo diretamente para que o partido alcance o quociente eleitoral. Nessa hipótese, caso o partido alcance o apoio mínimo necessário para obter uma cadeira no parlamento, o mandato será atribuído ao candidato mais votado dentro da lista partidária. Votando no candidato, o eleitor age como se estivesse indicando quem dentro da lista ele prefere para representar o partido, caso este consiga uma cadeira no parlamento.



Quanto à forma de candidatura, a sua apresentação é exclusividade dos partidos políticos, não existindo a possibilidade de candidaturas avulsas.

O artigo 10 da Lei nº 9.504, de 30.9.97, determina que cada partido poderá registrar candidatos para os cargos eletivos proporcionais até 150% do número de lugares a preencher. O § 1º desse mesmo dispositivo faculta aos partidos políticos coligarem-se para registrarem os seus candidatos.

As listas partidárias adotadas no Brasil são fechadas, e não abertas, como adverte Silva (1999, p. 155), e não hierarquizadas, pois essa espécie de lista faculta ao eleitor definir a ordem de preferência dos candidatos ao votar num único candidato. Ao contrário das listas abertas, em que o eleitor participa com maior poder de decisão, podendo reordenar a lista partidária fornecida pelo partido, votar num número menor de candidatos e até mesmo introduzir candidatos de outro partido na lista oferecida.

No que diz respeito à fórmula eleitoral, consiste esta no mecanismo responsável pela transformação de votos em mandatos legislativos. No Brasil, adota-se como fórmula para a conversão dos votos o quociente de Hare, sendo utilizado para as sobras de cadeiras o artifício do resto maior.

Por fim, o art. 109, § 2º, do CE exclui do certame os partidos políticos que não alcançarem o quociente eleitoral.

Esse é o sistema eleitoral de representação proporcional brasileiro. Serão feitas, a seguir, algumas observações críticas a seus efeitos jurídicos e políticos.

## **5 Efeitos e críticas ao atual sistema eleitoral proporcional brasileiro**

O sistema eleitoral brasileiro apresenta algumas distorções que geram graves consequências jurídicas e políticas

na engenharia do ordenamento legal e constitucional do Brasil, tais como o personalismo excessivo dos candidatos a postos parlamentares, a ingovernabilidade proveniente da proliferação de partidos políticos, o enfraquecimento dos partidos políticos fruto da alta personificação dos seus próprios candidatos, a baixa legitimidade da representação política e a inconstitucionalidade da forma de preenchimento das sobras de cadeiras no cômputo final das eleições.

A par dessas afirmações, não se desconhece que alguns outros fatores também influenciam diretamente esse sistema eleitoral, tais como o instituto da coligação partidária, a inexistência da fidelidade partidária e o financiamento público de campanha. Essa observação serve apenas de registro, pois esses fatores não serão tratados neste artigo por fugir aos seus objetivos.

Voltando ao tema, constata-se que uma das origens dessas consequências é o nosso sistema proporcional de lista fechada não hierarquizada. Esse sistema sempre foi motivo de admiração e espanto pelos seus analistas, a ponto de em diversas oportunidades ser chamado de estranho, complexo e singular (ver nesse sentido BLONDEL, [198?]).

Esse sistema, que veio inserido no bojo do Código Eleitoral de 1932 e tem-se mantido até o presente momento, não se tem mostrado benfazejo à nossa sociedade. Realmente, ele trouxe mais malefícios do que benefícios ao sistema político representativo brasileiro. Essa assertiva justifica-se porque, pelo sistema de lista partidária não hierarquizada, o eleitor, em sua maioria, costuma votar mais no candidato do que no próprio partido. Aliás, o eleitorado é até incentivado a isso, na medida em que a legislação estimula essa prática. O próprio candidato, na campanha eleitoral, em vez de pedir voto para o seu partido, pede para si, estimulando o personalismo, o individualismo. Essa prática gera o enfraquecimento das agremiações partidárias, provoca disputas intestinas e desideologiza as agremiações.

Mas não é só. O mecanismo de transformação dos votos dos eleitores em cargos legislativos também gera distorção

no sistema representativo brasileiro. Com efeito, a fórmula usada para transformar votos em cadeiras do Legislativo da União, estados e municípios brasileiros é o quociente de Hare, combinado com o mecanismo dos restos maiores. Por esse mecanismo, inicialmente utiliza-se o quociente de Hare numa primeira distribuição das cadeiras, para, em seguida, quando houver sobra de cadeiras, utilizar-se, numa segunda operação, o mecanismo dos restos maiores para o seu preenchimento.

Essa fórmula seria perfeita se não houvesse a restrição imposta pelo § 2º do art. 109 do CE.

### **5.1 Exame da constitucionalidade do § 2º do art. 109 do CE**

Preconiza o art. 109 § 2º do CE que: “Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral” (BRASIL. Lei nº 4.737, 1965). Esse dispositivo legal encerra em seu enunciado uma verdadeira cláusula de exclusão, ao impedir o acesso ao parlamento dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral na primeira operação. Evidentemente só não alcançam o quociente eleitoral aqueles partidos que tiveram poucos votos, ou seja, os pequenos partidos, representativos das minorias sociais.

Tratando do tema, Siqueira (2002, p. 46) afirmou: “Na verdade, o que se proibiu na lei foi obliquamente permitido no cálculo das sobras às grandes legendas, ou seja, a participação no cálculo das sobras com quociente inferior ao obtido pelo partido excluído”.

De fato, esse dispositivo elimina da distribuição das cadeiras do legislativo os representantes das minorias sociais. Ao permitir essa exclusão, fere diretamente diversos princípios da Constituição da República, especialmente os da democracia, do pluralismo político, da proporcionalidade, da representação popular e o da igualdade do voto, dentre outros.

O dispositivo em questão fere o princípio democrático, na medida em que, sendo este o governo de todo o povo, a lei deve procurar efetivá-lo ao máximo, e não alijar da disputa eleitoral os partidos que não alcancem o quociente eleitoral.

Da mesma forma, ao retirar a chance de os pequenos partidos participarem do parlamento, ainda quando seus candidatos obtêm uma expressiva soma de votos, o mencionado dispositivo legal está incidindo em flagrante inconstitucionalidade, pois, ao invés de estimular o pluralismo político, inibe-o.

No que diz respeito ao princípio da proporcionalidade, também se torna mister evidenciar que o referido dispositivo incentiva a desproporcionalidade. A proporcionalidade a que se refere a Constituição é a representatividade dos vários partidos políticos que representam os diversos segmentos sociais organizados. Sendo assim, na medida em que esse dispositivo não permite aos partidos que não alcancem o quociente eleitoral participar da disputa, obsta que uma parcela da sociedade faça-se representar no parlamento<sup>2</sup>.

O princípio da representatividade é corolário do princípio abordado no parágrafo anterior. Dessa forma, o que a Constituição da República almeja com ele é tornar o parlamento, por meio dos parlamentares, um mosaico, um retrato o mais próximo possível das correntes de opinião pública. Para isso, a lei deve maximizar a participação social por meio dos partidos políticos. É bem verdade que é impossível colocar no parlamento todos os partidos políticos representativos dos diversos segmentos sociais. Mas isso não impede que se busque alcançar com a lei o maior número de partidos no parlamento. O que não pode acontecer é a lei, além de não estimular a representação popular no parlamento, criar óbice à efetivação desse princípio constitucional.

---

<sup>2</sup> Não é por outra razão que Canotilho (1992, p. 445), tratando do tema, ainda que em relação ao ordenamento constitucional português, pontifica: “A Constituição, ao consagrar o sistema proporcional como elemento caracterizador da ordem constitucional, parece ter apontado para a inadmissibilidade da marginalização de quaisquer forças partidárias”.

Por último, dentre aqueles princípios constitucionais elencados inicialmente, temos o da igualdade do valor do voto. Com efeito, se a Constituição prescreve que o voto tem valor igual para todos, qualquer lei que venha a regulamentar o referido dispositivo deve, obrigatoriamente, procurar efetivar ao máximo esse comando.

O Código Eleitoral, nesse ponto, contudo, parece não querer se compatibilizar com o referido princípio constitucional do direito de voto com valor igual para todos, na medida em que dá pesos diferentes aos votos de eleitores de partidos diferentes. O doutrinador luso Canotilho (1992, p. 439) mais uma vez, ensina:

[...] da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas – proibição<sup>3</sup> de cláusulas-barreira.

É bem verdade que a transformação de votos em mandatos não é tão simples, como a princípio se poderia supor, até porque não existe um mecanismo matemático perfeito que possa fazer essa exata aferição. Mas permitir a participação da disputa das vagas restantes apenas aos partidos que obtiveram o quociente eleitoral é eliminar duas vezes da disputa democrática os pequenos partidos representativos de minorias sociais. Isso porque os pequenos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral não participam da primeira operação para a entrega das cadeiras, o que é aceitável num primeiro momento, em face de não ter alcançado o quociente eleitoral. Porém, numa segunda fase, para quando da distribuição das vagas parlamentares restantes, todos os partidos deverão participar do cálculo dessa distribuição.

<sup>3</sup> A Lei nº 9.096/95 adotou em seu art. 13 a cláusula de barreira, tendo sido julgada inconstitucional pelo STF em 7/12/2006 (V. ADI's nºs 1351-3-DF e 1354-8-DF).

## 5.2 Efeitos do sistema eleitoral proporcional sobre o sistema partidário

O sistema eleitoral brasileiro utilizado para as eleições proporcionais é comumente criticado, e com certa razão, por facilitar a proliferação de partidos políticos sem ideologia bem definida e detentores de baixa representatividade social.

Esse sistema provoca no partido político dois efeitos: um externo e outro interno. No que diz respeito ao efeito externo, essa questão não tem sido bem posta pelos estudiosos da matéria. É comum a doutrina especializada alegar a pluralidade dos partidos como um efeito nefasto ao sistema partidário. Na verdade, o sistema eleitoral proporcional provoca, sim, o pluripartidarismo, mas, aliás, esse é o seu propósito e pelo qual ele foi concebido. Um sistema eleitoral que proporciona o surgimento de partidos que representam vários segmentos da sociedade é salutar numa democracia pluralista, pois não há como homogeneizar politicamente uma sociedade que é heterogênea ideologicamente. Portanto, esse efeito do sistema eleitoral proporcional sobre o sistema partidário é benéfico e necessário. O que não é saudável mesmo numa democracia é o multipartidarismo, que consiste numa multiplicidade de agremiações partidárias. Essa proliferação de partidos não tem colaborado para a consolidação do sistema partidário brasileiro. Nesse sentido, pontifica Ferreira Filho (1996, p.101):

Também não é nova a tese de que, se partidos são necessários, não devem ser eles em grande número. Sem dúvida, a imposição de um *numerus clausus* contraria o próprio cerne da democracia e, assim, desta é decorrência inafastável a admissão do pluripartidarismo. Distinga-se, porém, o princípio do pluripartidarismo do fenômeno do multipartidarismo. Caracteriza-se este último pela existência e atuação num país de uma multiplicidade

de pequenos, de 'pequeníssimos' – como se diz coloquialmente – ou de 'micro-partidos' – como se fala até na esfera científica. Esta pletora de partidos prejudica, não favorece, a democracia.

De um ângulo, ela é prejudicial porque estonteia o eleitor que não mais consegue ver a significação político-ideológica de cada um e assim tem dificuldade de emitir um voto consciente. De outro, enseja anormalidades como partidos constituídos não em torno de ideias, mas de um líder, ou práticas antiéticas como as legendas "de aluguel".

Essa lição serve para reforçar a nossa comprovação de quanto o sistema eleitoral influencia o sistema partidário. Esse entendimento encontra eco nas "leis" de Maurice Duverger, ao afirmar que o sistema de representação proporcional estimula a proliferação de partidos políticos. Por sua vez, o efeito interno constatado é a disputa entre os próprios candidatos do partido para se elegerem. Essa realidade é prejudicial ao partido na medida em que torna a eleição preponderantemente individualizada, além de incentivar a indisciplina do candidato em relação à agremiação à qual pertence, tornando secundário o papel do partido político.

Na prática, para que um candidato seja eleito a um cargo parlamentar, é imprescindível que obtenha a maior quantidade de votos nominais dentro da própria legenda da qual ele faz parte, uma vez que, quando da distribuição das cadeiras a que cada partido tem direito, o total de votos de cada candidato individualizado é decisivo para a sua eleição. Dessa forma, para um candidato de um determinado partido, mais importante do que ter mais votos do que os candidatos dos partidos adversos é ter mais votos do que os seus companheiros de partido. Nesse sentido, pontifica Silva (1999, p. 161): "é cada um por si e todos contra todos, independente de partido ou ideologia".

Os partidos nacionais, nesse passo, desprezando uma estrutura ideologicamente definida e fechada que deveriam

ter, passam a ter apenas uma visão pragmática das eleições, ignorando ou flexibilizando os seus programas, para aceitar candidatos do tipo “paraquedista”, sem nenhuma afinidade ou compromisso com os ideais do partido, desde que essas práticas os conduzam a uma possível vitória nas urnas. Tudo isso transforma os partidos políticos em simples veículos para transportar candidatos sem compromisso com o partido ou com o eleitor. Os partidos que assim atuam receberam no Brasil a denominação pejorativa de “partidos de aluguel”<sup>4</sup>.

Como decorrência natural dessa prática, a disciplina, a fidelidade e a coesão intrapartidária ficam comprometidas ou até inexistem, na medida em que os políticos, uma vez eleitos, frequentemente votam contra as diretrizes do partido, trocam de partido e se insurgem sob os mais diferentes motivos, alegando na maioria das vezes que o seu compromisso é com o eleitor, e não com o partido.

Semelhante constatação já foi feita por Giovanni Sartori, quando afirmou que os políticos “frequentemente trocam de partido, votam contra as diretrizes partidárias e recusam qualquer tipo de disciplina, sob o pretexto de que a liberdade de representação de suas bases não pode sofrer interferências” (apud SILVA, 1999, p. 161).

Tudo isso leva a crer que o subsistema proporcional de lista fechada não hierarquizada incentiva, no Brasil, o voto nominal em detrimento do voto na legenda, fazendo com que, em consequência disso, os candidatos de um mesmo partido lutem entre si para lograrem êxito nas eleições. A plataforma desses candidatos será o compromisso individual entre eles e o eleitor, em detrimento do programa e diretrizes partidárias e dos próprios correligionários, reforçando, assim, o enfraquecimento e a fragilização dos partidos e tornando-os meras siglas partidárias que se prestam apenas para oficializar candidaturas.

---

<sup>4</sup> Constatamos que essa má referência – “partido de aluguel” – já faz parte da doutrina alienígena, como pode ser conferido na obra de Sartori (1996).



Por outro lado, uma constatação nada desprezível é que, apesar de formalmente a legislação não permitir a candidatura avulsa, na prática procede como se permitisse. Na realidade, essa distorção é provocada pela previsão do voto uninominal dentro da lista partidária. O comum é esse voto ser utilizado nos sistemas de pluralidade. A constatação do malefício do voto uninominal para a nossa sociedade não é recente. José de Alencar, quando da discussão da reforma eleitoral de 1875, já afirmava que o voto uninominal poderia

trazer aquilo de que buscamos fugir; importa a individualização da representação; cria o egoísmo e, por conseqüência, o antagonismo das candidaturas, não adversas, mas da mesma opinião, enfraquecendo assim ainda mais os nossos partidos (ALENCAR, 1977, p. 163).

Por tudo isso, podemos afirmar que as nossas leis eleitorais e partidárias – únicas leis no Brasil cujo emitente e destinatário se confundem – estimulam o enfraquecimento dos partidos políticos e fortalecem a atuação individual dos candidatos.

### **5.3 Efeitos do sistema eleitoral proporcional sobre a governabilidade**

O que se busca neste tópico é colocar em discussão a compatibilidade entre as estruturas políticas formal e funcional definidas, respectivamente, pela Constituição e pela prática política adotada no nosso país.

O sistema eleitoral proporcional de lista fechada não hierarquizada utilizado no Brasil não tem servido para uma harmonização entre essas estruturas. Ou seja, não se encontra no modelo brasileiro uma compatibilização entre os modelos teóricos definidos na Constituição e os modelos práticos de atuação política e institucional.

Teoricamente, o modelo político adotado pela Constituição procura estimular a política para a realização do bem comum da sociedade. A prática dessa política, no entanto, não tem se conformado com o modelo teórico e, ao que tudo indica, um dos componentes desse fracasso é o nosso subsistema eleitoral proporcional que, estimulando a multiplicação de partidos, provoca a sua desarmonia, inviabilizando ou dificultando, assim, qualquer tipo de acordo entre os poderes Executivo e Legislativo. Esse conflito entre os poderes provoca ingovernabilidade, gerando graves efeitos para a sociedade tanto do ponto de vista político, como do econômico ou do social.

Por outro lado, sem maioria parlamentar, a atuação do Executivo fica comprometida, sem capacidade de atuar satisfatoriamente, gerando ingovernabilidade. Nesse sentido, apregoa Ferreira Filho (1996, p. 102):

[...] a representação proporcional enfatiza a expressão de posições ideológicas que, para marcarem suas diferenças em relação a outras, às vezes muito sutis, sublinham (e exageram) as discordâncias. Disto resultam dificuldades nas alianças necessárias a eleições majoritárias e, o que é mais daninho, na definição da maioria parlamentar.

A realidade é que, em geral, esses partidos procuram tirar proveito político por meio de barganhas em eleições ou votações importantes, de forma a poderem sobreviver politicamente, e essa prática na maioria das vezes provoca instabilidade política no governo.

#### **5.4 Efeitos do sistema eleitoral proporcional brasileiro sobre a representatividade**

A representatividade política numa democracia deve ser, na medida do possível, uma amostra da sociedade que

representa. No sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, o partido que nas eleições não alcança o quociente eleitoral fica de fora da disputa pelos mandatos. Esse resultado, considerando que existe um limite de cadeiras no parlamento, é compreensível, necessário e existe em todos os sistemas eleitorais proporcionais que utilizam o sistema de cota ou de quociente eleitoral nos seus cálculos. O que não nos afigura justo e, no nosso entender, conspira contra a representatividade política das minorias são os partidos que, se não alcançarem o quociente eleitoral, serão impedidos de disputar os mandatos eletivos mediante as sobras.

Sendo assim, e em consonância com o princípio constitucional da representatividade, o justo é que os pequenos partidos representativos de segmentos sociais minoritários possam participar da disputa das sobras eleitorais resultantes da operação do quociente eleitoral.

Por outro lado, o atual sistema proporcional aparentemente fortalece a representatividade dos grupos sociais, mas na realidade fragiliza-a, na medida em que fica dispersa por inúmeros partidos. Uma das causas desse problema, senão a maior, é a adoção legal do instituto da coligação partidária nas eleições legislativas. Esse instituto desvirtua a representação política na medida em que o eleitor vota na coligação, mas o candidato eleito para exercer o mandato pertence a um partido, e não à coligação. Dessa forma, muitas vezes o eleitor ideologicamente ligado a um partido contribui para a eleição de um candidato compromissado com outra linha de pensamento<sup>5</sup>.

Por tudo isso, no Brasil, impõem-se as exigências renovadas de um sistema eleitoral que melhor legitime o princípio representativo e mais fortemente consolide a estabilidade política e o sistema partidário e que seja capaz de responder a uma realidade política em permanente evolução, levando em consideração as particularidades de nossa sociedade.

<sup>5</sup> Tavares (1994, p. 24), trabalhando o tema, adverte que “O voto uninominal, as coligações eleitorais interpartidárias e, sobretudo, a combinação entre esses dois mecanismos, são inconsistentes com a lógica da representação proporcional [...]”.

## 6 Proposta de um novo sistema eleitoral proporcional

Nas democracias modernas, a representação política usa a via das eleições para que o povo legitime os seus representantes. As eleições, por sua vez, dependem de um sistema eleitoral que transforme a vontade do eleitor expressa pelo voto em mandato eletivo. No presente momento, a eficiência dos sistemas eleitorais em todo o mundo está sendo questionada quanto à sua legitimidade representativa e à sua capacidade de dar consistência ao sistema partidário e à governabilidade.

Por isso, quando da concepção de um sistema eleitoral, há de se levar em consideração as peculiaridades de cada sociedade, incluindo sua história, sua cultura, seu território e sua demografia. Somente com a tomada desses critérios pode-se falar que um sistema eleitoral é melhor ou tem mais vantagens que outros.

Para sugerir um novo modelo de sistema eleitoral proporcional para o Brasil, fez-se em linhas pretéritas um diagnóstico global do sistema eleitoral adotado atualmente no nosso ordenamento jurídico. Com base na sua discussão, podemos afirmar que o modelo brasileiro de sistema eleitoral de representação proporcional não se compraz com as novas exigências sociais, políticas, culturais e econômicas que vivemos.

Dessa forma, considerando que o Brasil já emprega um sistema eleitoral para suas eleições parlamentares proporcionais, devemos reformá-lo ou adotar um novo modelo? O que se objetiva com um sistema eleitoral: maior legitimidade da representação política? Partidos políticos fortes e coesos? Estabilidade política?

Nohlen (1985), trabalhando o assunto, esclarece que, para a adoção de um sistema eleitoral parlamentar, devem-se

observar vários requisitos ou objetivos, dentre os quais o da representatividade e o da estabilidade política:

Em primeiro lugar, *um sistema eleitoral deve garantir uma justa representação dos diferentes grupos sociais*, incluindo indivíduos dos diferentes sexos, classes sociais, religiões e grupos étnicos. Uma representação justa irá evitar sentimentos de derrota e marginalização entre alguns grupos, principalmente as minorias que poderiam – caso contrário – conduzir à insatisfação social ou mesmo à violência política. [...].

Em segundo lugar, *o sistema eleitoral deve facilitar as decisões políticas. Por esta razão, ele deve contribuir para a concentração do sistema partidário*. Existe uma maior probabilidade de eficiência no sistema político e no governo quando os partidos representados no parlamento não forem muito pequenos e extremamente diferentes.

Terceiro, a função de ‘participação’ não se refere à participação no sentido de afluência às urnas. Uma eleição deve ser considerada um acto de participação pelo simples facto de haver um recenseamento e uma votação justa e efectiva. A participação como função de um sistema eleitoral refere-se à oportunidade dos eleitores expressarem as suas preferências em relação a determinado candidatos. [...].

Em quarto lugar, um sistema eleitoral deve basear-se na simplicidade e transparência. Os eleitores devem perceber como funciona o sistema e o que acontecerá com o seu voto. Isto é particularmente importante para os países em desenvolvimento onde uma larga maioria da população tem um baixo grau de instrução. Além disso, a falta de transparência pode provocar suspeitas de fraude eleitoral. Sistemas eleitorais complexos e sofisticados, concebidos na perfeição em termos

de funções, raramente tornam-se simples e transparentes.

Finalmente, o sistema eleitoral de um país deve gozar de legitimidade, o que significa que ele deve ser aceito por toda a sociedade em geral. A satisfação dos requisitos citados – ou pelo menos dos mais importantes destes – é o que geralmente confere legitimidade a um sistema eleitoral. A contestação ao sistema eleitoral como parte central das regras do jogo político pode provocar graves tensões políticas (NOHLEN, 1985, p. 65, grifos nossos).

Como dito pelo autor alemão, para a adoção de um sistema eleitoral, vários são os objetivos a serem observados, tais como reduzir o número de partidos para gerar maior governabilidade, aumentar a representatividade popular e proporcionar maior legitimidade aos representantes do povo. Além desses objetivos, ainda relaciona simplicidade, transparência e participação de forma a conferir legitimidade ao sistema eleitoral.

Na realidade, nenhum sistema eleitoral adéqua-se simultaneamente a todos os parâmetros mencionados por Dieter Nohlen. Os sistemas eleitorais diferem entre si em termos de preponderância de funções, sobressaindo em alguns sistemas vantagens ou desvantagens, conforme o objetivo perseguido. Como agravante, os efeitos jurídicos e políticos de um sistema eleitoral não dependem exclusivamente do sistema em si, mas também de fatores externos, tais como a fidelidade partidária, a cláusula de barreira, a coligação partidária e, em alguns casos, até mesmo o financiamento das campanhas eleitorais.

Feita essa advertência, pergunta-se: o que desejamos com um sistema eleitoral? Por meio de uma interpretação constitucional, verificamos que a nossa Constituição aspira a que o nosso sistema eleitoral atenda a todos esses princípios, isto é, seja capaz de proporcionar uma justa representatividade social ao parlamento, estabilidade governamental e o fortalecimento dos partidos políticos.

No entanto, o grande problema dos sistemas eleitorais em geral é que eles, de *per se*, não asseguram que esses princípios cumpram a contento o seu papel, considerando que tais princípios utilizam a mesma via para se projetarem. Sendo assim, se se aumenta a carga de representatividade com a adoção de um sistema que estimule a participação de muitos partidos, automaticamente se diminui a carga de governabilidade. Por outro lado, se se aumenta a carga de governabilidade com a adoção de um sistema que fomente essa característica, diminui-se a carga de representatividade.

Dessa forma, hoje o grande dilema das propostas de uma reforma do atual sistema eleitoral brasileiro ou a adoção de um novo é justamente encontrar um meio de atender simultaneamente a esses princípios constitucionais.

A escolha mais viável, a nosso ver, deverá recair em um sistema eleitoral que atenda simultaneamente às funções acima aludidas. Isso, porém, não parece ser tarefa fácil, pois os modelos de sistemas eleitorais foram concebidos de forma a atender mais a uma ou a outra função. Nesse caso, devemos escolher ou criar um modelo intermediário que atenda a uma função sem afastar muito a outra.

Na sequência, sugere-se o modelo de sistema eleitoral que, a nosso juízo, melhor se molda a nossa sociedade e atenda aos preceitos constitucionais do Estado democrático de direito representativo brasileiro.

Considerando as dimensões territoriais, a população, a cultura e a tripartição da unidade política brasileira, o Brasil deve ter o seu próprio sistema eleitoral, não sendo recomendado importar modelos alienígenas, cujas realidades e necessidades são distintas das nossas.

Considerando ainda que o nosso país já dispõe de um sistema eleitoral proporcional sólido e tradicional, não se deve adotar ou criar um sistema novo. É recomendável, outrossim, para atender aos justos reclamos da nossa sociedade, aperfeiçoar

o sistema existente de forma que melhor atenda aos anseios da nossa atual Constituição.

Logo, como alternativa de sistema eleitoral legislativo para o Brasil, sugere-se a manutenção parcial do sistema em vigor, adaptando-o para lista fechada hierarquizada com a introdução de nova fórmula para o cálculo das sobras dos votos que não exclua os partidos que não atingiram o quociente eleitoral de participarem desse rateio. Essas duas aparentes pequenas modificações teriam efeito direto sobre a representação política, o sistema de partido e a governabilidade.

Paralelamente, a proposta ainda provocaria modificações substanciais nas eleições, evitando exorbitantes gastos nas campanhas eleitorais, na medida em que, não sendo o voto personalizado, mas na legenda (lista), os partidos, e não os candidatos, é que se responsabilizariam diretamente pelos gastos, evitando, assim, distorções e abusos de poder econômico. Concomitantemente a essas modificações, é imprescindível para o sucesso da proposta que não haja coligações entre os partidos por ocasião das eleições.

Uma proposta viável diante desse cenário é que seja permitido que as cadeiras remanescentes, quando da primeira operação de transformação de votos em cargos parlamentares (as sobras), sejam disputadas também pelos partidos que não atingiram o quociente eleitoral. Essa medida, tal qual uma repescagem, permitiria a sobrevivência dos pequenos partidos sem a necessidade do esdrúxulo instituto da coligação partidária, bem como se evitaria a utilização legal de uma cláusula de barreira (artificial).

A adoção dessa medida também serviria para desestimular a criação de partidos políticos sem uma representação no mínimo substancial, pois uma agremiação com um número muito pequeno de votos entraria na disputa pelas sobras com poucas chances de êxito. Mas um partido de nível médio que não conseguisse nenhum mandato na primeira operação (do quociente) poderia vir a ter reais chances na



disputa pelas sobras, talvez conseguindo até o primeiro lugar nessa segunda operação.

Se a lógica da eleição proporcional é permitir que um parlamento reproduza, como num mosaico partidário, um microcosmo da sociedade representado nas urnas, não faz sentido proibir que um partido que não alcançou o quociente não dispute as sobras e, por outro lado, permitir que os partidos se coliguem para disputar as eleições, na maioria das vezes com o único objetivo de burlar a barreira do quociente eleitoral.

## 7 Considerações conclusivas

Tecnicamente, para concretizar essa proposta, é imprescindível que:

1. A circunscrição eleitoral continue coincidindo com as divisões político-administrativas do Brasil, evitando, assim, qualquer possibilidade de *gerrymandering*;

2. A magnitude, que é o elemento central na definição da proporcionalidade de um sistema eleitoral, continue como atualmente em vigor;

3. A estrutura do voto seja do tipo de lista fechada e hierarquizada, cabendo ao eleitor votar unicamente na lista partidária de sua preferência;

4. Para a fórmula de cálculo, seja utilizado o quociente Hare tradicional;

5. Quanto aos votos residuais, seja utilizada a técnica da maior sobra (restos maiores), inclusive com a participação daqueles partidos políticos que não alcançaram o quociente eleitoral, evitando-se, por conseguinte, a adoção de cláusula de barreira artificial;

6. A forma de candidatura seja feita por meio dos partidos políticos, que é a forma padrão em que se adota a

representação proporcional, não havendo a possibilidade de candidatura avulsa (candidato independente);

7. Haja proibição de coligação partidária;

8. Seja efetivado o financiamento público das campanhas eleitorais;

9. Adote-se o instituto da fidelidade partidária.

## Referências

ALENCAR, José de. *Discurso de 1874*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977.

BLONDEL, Jean. *A lei eleitoral e os partidos no Brasil*. Brasília: Fundação Projeto Rondon – MINTER; Ministério da Educação. SESU, [198-?].

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 3 abr. 2011.

BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. *Legislação eleitoral e código eleitoral*. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 set. 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial*, Brasília, 1 out. 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). *Direito eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. cap. 8, p. 101.

NOHLEN, Dieter. *Direito eleitoral e sistema partidário*. 3. ed. Brasília: Fundação Projeto Rondon; MINTER; Ministério da Educação – SESU, 1985.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1996.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SIQUEIRA, Janilson Bezerra de. Quociente eleitoral e barreira nas eleições proporcionais do Brasil: incompatibilidade com a Constituição? *Revista Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte*, v. 16, p. 46, jan./dez. 2002.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. RJ: Relume-Dumará, 1994.

# O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS E DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA

---

LARA MARINA FERREIRA<sup>1</sup>

## Resumo

Trata do financiamento de campanhas e de partidos políticos no Brasil e apresenta como objetivo sistematizar os argumentos sobre o tema, contribuindo, assim, para o debate sobre a adoção de um financiamento exclusivamente público. Para tanto, apresentam-se os argumentos que levaram ao desenvolvimento da atual legislação brasileira e as propostas da reforma política em debate no Congresso Nacional. Ao final, propõe-se a alteração do atual sistema misto de financiamento e o aprofundamento do debate sobre a instituição de listas fechadas e de federações como principal caminho a ser trilhado.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanhas eleitorais. Financiamento de partidos. Direito Eleitoral. Democracia.

## Abstract

This paper presents a study about Campaign and Party Finance in Brazil and it intends to present the arguments about the question to contribute for the debate about the adoption of exclusively public financing for campaigns. For that, this paper presents the arguments

---

<sup>1</sup> Servidora da Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Especialista em Temas Filosóficos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

that were related to the development of the Brazilian legislation nowadays and the proposals in Politic Reform in National Congress. At the end, it presents the suggestion to improve the dual system for financing and to approach the debates about closed lists and federation.

**Keywords:** Campaign Financing. Party Financing. Electoral Law. Democracy.

## 1 Introdução

A relação que se estabelece entre poder político e poder econômico na sociedade pós-moderna revela, na questão do financiamento de campanhas eleitorais, facetas e implicações extremamente complexas, diante das quais a possibilidade de consenso se mostra cada vez mais difícil.

Embora essa dificuldade não seja uma especificidade brasileira, nossos recorrentes escândalos de corrupção na esfera política contribuem para que o tema seja apresentado como uma das peças fundamentais da reforma política, reavivando, de tempos em tempos, a discussão. Cada nova notícia de corrupção reacende o debate sobre a necessidade de uma reforma política capaz de resolver nossos problemas, fundada, muitas vezes, em uma rígida separação entre uma classe política corrupta e uma sociedade civil honesta e transparente (RUBIO, 2005, p. 6).

É nesse contexto que se insere a proposta de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais no Brasil, alçado a um dos temas centrais da reforma política, fonte de intenso debate dos parlamentares no Congresso Nacional, dos especialistas nas universidades e fóruns e dos diversos setores da sociedade.

O objetivo do presente artigo é apresentar, de forma sistematizada, a dinâmica normativa sobre o tema, evidenciando seu primeiro direcionamento para o financiamento privado e o

caminho até a atual proposta de financiamento exclusivamente público.

Para tanto, será apresentado o desenvolvimento da legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil após a reabertura democrática, com o debate sobre os argumentos que, à época, levaram à sistematização do financiamento misto.

A seguir, serão analisadas as propostas de financiamento exclusivamente público em tramitação no Congresso Nacional, atentando-se especialmente para sua ligação com a proposta de reforma do próprio sistema eleitoral e a instituição das listas fechadas.

Espera-se, ao final, contribuir para a compreensão dos argumentos apresentados e oferecer um suporte para reflexão de sua pertinência ou não ao sistema político-eleitoral brasileiro.

## **2 Em direção ao financiamento privado: sistematização histórica das legislações sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil**

Como ponto de partida para a discussão, adota-se, no presente trabalho, o marco histórico da reabertura democrática no Brasil, especialmente no que se refere ao financiamento das primeiras campanhas eleitorais que se seguiram ao fim do regime militar. É importante ressaltar que não se trata de uma escolha aleatória; ao contrário, essa vinculação demonstra que o financiamento de campanhas eleitorais se revela particularmente problemático em contextos democráticos, precisamente porque o que se busca

defender nesse debate é a realização da própria democracia. A preocupação com o sistema de financiamento de partidos e de campanhas eleitorais constitui, em verdade, a preocupação com a igualdade de condições entre os candidatos e com a garantia de não ingerência de interesses privados no processo de tomada de decisões em interesses públicos.

O estudo da legislação eleitoral do regime militar reforça esse argumento. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971) estabelecia que os partidos políticos eram pessoas jurídicas de direito público e que adquiriam personalidade com o registro no Tribunal Superior Eleitoral, dispositivos que revelam o intenso controle do Estado sobre as agremiações partidárias. Nesse sentido, a adoção de um financiamento exclusivamente público, como preconizavam os artigos 91 e 92<sup>2</sup> do referido diploma normativo, é absolutamente coerente com a sistemática adotada à época.

A Constituição de 1988, entretanto, inscreve como um dos princípios basilares do Direito Eleitoral a autonomia dos partidos políticos, nos termos do artigo 17. Assim, as agremiações partidárias são apresentadas como pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade com o registro civil.

Especificamente sobre financiamento, a Constituição Federal apresenta apenas a vedação de recebimento de recursos de fontes estrangeiras, a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral e a previsão de recebimento de recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão. As primeiras eleições presidenciais<sup>3</sup> da Nova República em 1989 se realizaram sobre esse pano de fundo principiológico-

<sup>2</sup> Art. 91. É vedado aos partidos:

[...]

IV – receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

Art. 92. São ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições, cuja origem não seja mencionada ou esclarecida.

<sup>3</sup> O pleito de 1989 foi regido pela Lei nº 7.773 de 8 de junho de 1989 sem, contudo, estabelecer disposições específicas sobre financiamento.

constitucional, ainda sem regulamentação legal específica sobre financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, aplicando-se de forma suplementar a Lei nº 5.682/1971.

Os escândalos de corrupção que envolveram a campanha e o governo do presidente Fernando Collor de Melo acenderam as discussões sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas no Brasil. No centro das investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que levou ao *impeachment* do primeiro presidente da República eleito após o regime militar estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre financiadores e governo. O relatório da CPI traz um capítulo que analisa o tema, bem como propostas destinadas a regulamentar a arrecadação e a fiscalização desses recursos financeiros.

No décimo capítulo do relatório final da CPI, intitulado *Dos fatores que possibilitam esquemas do tipo PC* (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303), o primeiro fator elencado é o financiamento de campanhas eleitorais. O relatório destaca, já de início, que “as quantias gastas nas campanhas eleitorais têm cifras assombrosas” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 303) e que esse fenômeno está inserido dentro de um contexto mundial, na medida em que as duas últimas décadas do século XX foram marcadas pelo crescente aumento de gastos nas campanhas eleitorais<sup>4</sup>.

Para fazer frente a esses gastos, os candidatos lançavam mão de recursos de fontes privadas, apesar de proibidas pela Lei nº 5.682/1971, fato que levaria ao discurso corrente de que a legislação brasileira seria “hipócrita”, “irreal e excessivamente rigorosa” (CONGRESSO NACIONAL, 1992, p. 304). Como fundamento principal dessas críticas, estava a necessidade de legalização das doações privadas, que contribuiriam para a moralização e a transparência das contas apresentadas.

<sup>4</sup> Segundo o relatório, entre as causas que explicariam esse aumento de gastos estaria o desenvolvimento dos meios de comunicação, que impõe a necessidade de *experts* em campanhas eleitorais, o prolongamento das campanhas eleitorais e, especificamente no caso do Brasil, dado o tamanho de seu território, a necessidade de locomoção dos candidatos, com a utilização de jatinhos (CONGRESSO NACIONAL: 1992, p. 303).



O relatório defende, entretanto, que a mera legalização dos recursos privados não seria capaz de resolver o problema, pois ainda que contribuísse para a veracidade das informações, não bastaria para coibir o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais. A possibilidade de doações privadas deveria vir acompanhada de intensa regulamentação que evitasse a distorção do poder político em poder econômico, na qual o primeiro se apresentaria como mera fachada do segundo.

A questão sobre o controle e a fiscalização das contas de campanha constitui, sem dúvida, um ponto central. O esforço, naquele momento, era para garantir a atuação eficaz da Justiça Eleitoral com a extinção das comissões interpartidárias. Trata-se de um argumento absolutamente coerente com o apresentado por muitos especialistas que defendem que “o organismo de controle deve ser independente do poder político” (RUBIO, 2005, p. 9).

Um último e importante destaque é colocado no sistema eleitoral brasileiro, sobretudo no que se refere às distorções do sistema proporcional. Segundo o relatório, o sistema proporcional brasileiro conduz à fragmentação ideológico-partidária, dificulta o controle dos parlamentares pela sociedade e contribui para o encarecimento das campanhas eleitorais. Nesse ponto, o relatório destaca o sistema distrital misto alemão como modelo a ser estudado e perseguido, na medida em que diminui os riscos inerentes ao sistema distrital puro (formação de maiorias e exclusão de minorias) e fortalece a representação partidária.

Essa relação estreita apontada entre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais, por um lado, e sistema eleitoral, por outro lado, acompanha todo o debate sobre o tema. Como crítica principal, apresentam-se a fragilidade dos partidos políticos e a desconfiança da sociedade em relação a eles. Entretanto, essa solução apresentada pela CPI – financiamento misto e sistema distrital misto – revela nova configuração nas propostas atuais da reforma política, como se verá adiante.

Como conclusão, o relatório apresenta proposta de lei para adoção de um sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, com o aporte de recursos públicos e de recursos privados.

No que toca ao financiamento privado, o relatório da CPI defende sua implantação com a adoção de parâmetros realistas e de controles severos. Para tanto, indica a necessidade de limitações para gastos e de determinação de tetos para as doações e a vedação de financiamento por empresas vinculadas ao Estado por contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços, reforçando mais uma vez a tese de que este constitui um ponto central do problema.

Quanto ao financiamento público, o relatório indica a necessidade de maior repasse de recursos aos partidos políticos e candidatos, contribuindo para diminuir a “irrealidade” da legislação eleitoral da época, ao mesmo tempo em que dificultaria a influência do poder econômico no cenário político.

As proposições do relatório final da CPI foram fundamentais para a edição das leis temporárias nºs 8.713/1993 e 9.100/1995 que regeram, respectivamente, as eleições de 1994 e de 1996, tendo adotado o sistema de financiamento misto de partidos políticos e de campanhas eleitorais. São frequentes os estudos que indicam a relação entre o esquema PC e a adoção do financiamento misto, com a inclusão do financiamento privado<sup>5</sup>.

<sup>5</sup>“Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos foi promulgada (Lei nº 5682). (...) Durante a vigência daquela lei, criou-se um incentivo ao financiamento de campanhas via formação de um “caixa dois”, ou seja, os recursos recebidos à margem da lei faziam parte de uma contabilidade paralela e, portanto, não divulgada pelos partidos. Um caso notório dessa ocorrência foi o chamado “Esquema PC”, iniciado durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito diretamente após o período militar, Fernando Collor de Mello. Seu tesoureiro de campanha, Paulo César de Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando, em troca, licitações públicas para aquelas empresas. Uma CPI também foi instaurada, levando ao afastamento de Collor do cargo de presidente da República. Estima-se que o esquema tenha movimentado, no mínimo, US\$ 350 milhões. Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada a melhor alternativa, culminando na alteração, em 1995, da lei orgânica dos partidos políticos (Lei nº 9.096)” (PORTUGAL; BUGARIN: 2003, p. 3).

A mesma sistemática foi mantida pelas leis nºs 9.096/95 – Lei dos Partidos Políticos – e 9.504/97 – Lei das Eleições. Esses dois diplomas normativos de natureza permanente e aplicáveis a todas as eleições desde então estabeleceram as regras para o sistema misto de financiamento de partidos e de eleições no Brasil.

Dessa forma, foram traçadas as diretrizes gerais para o financiamento público de duas formas: o repasse de recursos do fundo partidário e a concessão de horário gratuito no rádio e na TV para a propaganda político-partidária e para a propaganda eleitoral. O fundo partidário, nos termos do artigo 38 da Lei nº 9.096/95, é constituído por multas e penalidades eleitorais, recursos financeiros destinados por lei, doações de pessoas físicas e jurídicas e dotações orçamentárias equivalentes a trinta e cinco centavos de real por eleitor. A distribuição desses recursos leva em consideração, principalmente, a representatividade na Câmara dos Deputados, sendo que apenas 5% dos recursos são distribuídos igualitariamente entre todos os partidos políticos. A partir do artigo 45, é disciplinado o acesso gratuito ao rádio e à televisão, sendo vedada a utilização de propaganda paga, nos termos do artigo 45, § 6º.

Quanto ao financiamento privado, a Lei nº 9.096/95, embora possibilite doações privadas aos partidos políticos nos termos do artigo 39, no artigo 31 veda o recebimento de recursos financeiros provenientes de entidades estrangeiras, de caráter público<sup>6</sup> ou entidade de classe ou sindical. Por sua vez, a Lei nº 9.504/97, em seu artigo 24, apresenta um rol mais extenso de fontes vedadas de financiamento para campanhas eleitorais<sup>7</sup>, incluindo, além das já previstas para os partidos,

<sup>6</sup> Autoridade ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

<sup>7</sup> A Lei nº 12.034/2009, ao incluir um dispositivo que possibilita aos partidos políticos em ano eleitoral, a distribuição pelas diversas eleições dos recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, chama atenção para a necessidade de controle eficaz, para evitar o repasse de recursos provenientes de fontes não vedadas para partidos políticos que sejam vedadas para campanhas eleitorais.

fundação mantida com recursos provenientes do poder público; permissionário de serviço público; entidade de direito privado beneficiária de contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público.

Portanto, desde que não estejam entre as fontes vedadas, as pessoas físicas e jurídicas podem realizar doações para partidos ou candidatos, observados os limites de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição para pessoa física e de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição para pessoa jurídica. É possível, ainda, a utilização de recursos do próprio candidato, limitado ao valor máximo de gastos estabelecido pelo partido<sup>8</sup>.

Em linhas gerais, é esta a configuração atual do sistema de financiamento misto de partidos e campanhas eleitorais no Brasil. É sobre essa sistemática que incidem as críticas e as propostas de reforma política que serão tratadas a seguir.

### **3 Em direção ao financiamento público: propostas da reforma política**

Na primeira década do século XXI, a orientação dos debates sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais alterou significativamente sua direção: o Congresso Nacional centrou suas atividades na deliberação de projetos que buscam, de maneira geral, restringir o financiamento de partidos e de campanhas à modalidade pública.

---

<sup>8</sup> Conforme estabelece o artigo 23 da Lei nº 9.504/1997, com as alterações recentes da Lei nº 12.034/2009.

Nesse sentido, destaca-se o Projeto de Lei nº 2.679/2003, de autoria da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, criada no mesmo ano. Entre outros pontos, o projeto prevê a possibilidade de criação de federações partidárias, a proibição de coligações em eleições proporcionais, a instituição de lista fechada para o preenchimento das vagas no parlamento e de regras sobre a formação da lista, além da instituição de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais.

A justificação ao PL nº 2.679/2003 apresenta como objetivo central solucionar problemas de longa data do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo a personalização do voto nas eleições proporcionais e o enfraquecimento das agremiações partidárias; os altos custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; a excessiva fragmentação do quadro partidário; e as intensas migrações entre as legendas.

Todas essas questões são apresentadas como inter-relacionadas e a leitura da justificação permite apontar como núcleo do problema a fragmentação partidária e o enfraquecimento político-ideológico dos partidos políticos<sup>9</sup>. É em torno desse tema que as propostas parecem gravitar, convergindo todas elas para a necessidade de identificação programática e de atuação dos partidos políticos. Por essa razão, sugere-se a proibição de coligações, que apresentariam um caráter eleitoreiro, e sua substituição por federações de partidos, de natureza mais ideológica e de duração

---

<sup>9</sup> Conforme exposto na justificativa do projeto apresentado: "Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade (COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA: 2003, p. 17)"

mais prolongada, estendendo sua atuação conjunta para o parlamento. Esse também é o fundamento apontado para a instituição de listas fechadas, para fortalecer o vínculo entre o eleitor e as agremiações políticas sem personificá-las em determinados candidatos.

É dentro desse objetivo geral que a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais deve ser analisada. Segundo a justificação do projeto, as campanhas eleitorais tornaram-se extremamente caras nas últimas décadas, o que teria levado à dependência de financiadores privados. Nesse sentido, dispõe-se na justificação que:

As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais. No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo. (COMISSÃO ESPECIAL DE REFORMA POLÍTICA: 2003, p. 20)

Portanto, a partir do mesmo diagnóstico apresentado no relatório da CPI de 1992 – os altos gastos das campanhas eleitorais –, propõe-se uma solução radicalmente oposta. Enquanto naquele momento os parlamentares defendiam a abertura do financiamento para doações privadas, no PL nº 2.679/2003 a orientação é para o financiamento exclusivamente público.

Para que fosse possível a implantação desse sistema, o projeto expunha a necessidade de instituição das listas fechadas. Dessa forma, estaria garantida a não diluição dos recursos públicos em diversas campanhas individuais. Como consequência, os custos das campanhas diminuiriam

sensivelmente e a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral seria facilitada, além de se agregar legitimidade ao sistema.

Portanto, o projeto estabelecia a proibição absoluta de recursos de origem privada para financiamento de campanhas eleitorais, restando sua utilização permitida para o financiamento de partidos políticos. Vedava também a utilização de recursos do fundo partidário para a realização das campanhas eleitorais. Como fonte única de recursos<sup>10</sup> para o financiamento de campanhas eleitorais, seria instituído um fundo próprio por meio de repasse do orçamento público, de valor equivalente ao número de eleitores do país, multiplicado por R\$7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária.

Apenas para efeitos ilustrativos e segundo dados do eleitorado de novembro de 2010<sup>11</sup>, aplicando-se a regra estabelecida no projeto, o valor destinado ao financiamento de campanhas seria da ordem de R\$948.815.756,00. Esse montante seria distribuído entre os partidos políticos da seguinte forma: um por cento igualitariamente entre todos os partidos; quatorze por cento, divididos igualitariamente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados; oitenta e cinco por cento divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados.

A crise política que se instalou diante das diversas denúncias que surgiram no primeiro governo do presidente Lula promoveu o debate ainda mais intenso sobre a necessidade

<sup>10</sup> Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, *usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta lei*, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos tribunais regionais eleitorais ou aos juízes eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

<sup>11</sup> Segundo dados do site do Tribunal Superior Eleitoral, o eleitorado brasileiro registrado em novembro de 2010 é de 135.545.108 eleitores.

de uma reforma política e a discussão sobre o sistema de financiamento de campanhas políticas. Como exposto na introdução, a corrupção parece ser o mote da reforma política, impulsionando os debates a cada novo escândalo.

Em 2004, o PL nº 2.679/2003 foi apensado ao PL nº 5.268/2001, por afinidade temática, tendo em vista que ambos tratavam de alterações na legislação eleitoral<sup>12</sup>. Em 2007, a Câmara dos Deputados deferiu o Requerimento nº 451/07 do deputado Miro Teixeira (PDT/RJ) para agrupar os projetos em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional que tratavam de temas relacionados à reforma política, procurando agregar os argumentos e debates realizados. Assim, o PL nº 5.268/2001 e o PL nº 2.679/2003 foram apensados ao Projeto de Lei nº 8.039/1986, do Senado Federal, sendo que, em consequência de sua rejeição em 30.5.2007, restaram prejudicados os dois projetos e a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Ainda em 2007, entretanto, a proposta foi reapresentada no Projeto de Lei nº 1.210/2007, de autoria do deputado Regis de Oliveira (PSC/SP), que retoma na íntegra os mesmos pontos do PL nº 2.679/2003. Aquecida pelos escândalos do mensalão e pelo fortalecimento do debate, a proposta tramitou em regime de urgência, com a solicitação de apensamento de outras proposições que tratavam dos mesmos temas.

Na Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido inicialmente indicado o relator deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), foi este substituído pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO). O deputado do DEM, que acabou emprestando seu nome à proposta, informalmente apelidada de “proposta Caiado”, emitiu, em junho de 2007, parecer favorável ao projeto

---

<sup>12</sup> O projeto de 2001, entretanto, não sugeria a adoção de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais. Limitava-se a propor um aumento da dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário, para que fosse destinado, em anos eleitorais, o dobro dos recursos previstos no art. 38 da Lei 9.096/95, justificando essa proposição pela necessidade de diminuir a dependência exagerada dos partidos em relação aos financiadores privados.



no que toca à sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e no mérito pela aprovação<sup>13</sup>.

Após a análise das 337 emendas à proposta e tendo em vista a edição da Lei nº 11.300/2006 (a minirreforma eleitoral) e da Lei nº 11.459/2007 (que trata da distribuição do fundo partidário), bem como a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a cláusula de desempenho inconstitucional, o relator propôs uma emenda substitutiva global, agregando as emendas pertinentes e atualizando as propostas.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 1.210/2007 reafirma a necessidade de adoção de listas fechadas como condição de possibilidade para a instituição de um financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, afastando os argumentos em favor das listas mistas ou listas flexíveis<sup>14</sup>.

Ao contrário da proposta de financiamento público, contra a qual poucos argumentos foram apresentados, o critério de formação das listas fechadas e a instituição de federações para as eleições proporcionais foram os pontos mais polemizados pelas emendas apresentadas. Tais polêmicas demonstraram, mais uma vez, que o cerne do problema reside na necessidade de fortalecimento dos partidos como instância mediadora do processo de decisão.

<sup>13</sup> O projeto de 2001, entretanto, não sugeria a adoção de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais. Limitava-se a propor um aumento da dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário, para que fosse destinado, em anos eleitorais, o dobro dos recursos previstos no art. 38 da Lei nº 9.096/95, justificando essa proposição pela necessidade de diminuir a dependência exagerada dos partidos em relação aos financiadores privados.

<sup>14</sup> Segundo exposto no parecer do Dep. Ronaldo Caiado, "conforme mencionamos anteriormente, o projeto ora em discussão é produto dos trabalhos da Comissão Especial de Reforma Política, que, ao longo de 2003, debruçou-se sobre o tema, concluindo que não haveria possibilidade de adoção do financiamento público de campanha sem a implementação de listas partidárias preordenadas fechadas. Assim, amparado nas dezenas de audiências públicas realizadas pela referida Comissão, com a participação de diversos especialistas da matéria e de ministros do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, mantemos nosso entendimento no sentido de que a adoção de listas partidárias flexíveis ou mistas simultaneamente com o financiamento público perverte inteiramente o ideário que motivou todos os parlamentares que, como eu, há várias legislaturas, buscam implementar uma Reforma Política com o escopo de: moralizar o processo eleitoral, valorizar a representatividade do voto popular e fortalecer os partidos políticos (CÂMARA DOS DEPUTADOS: 2007, p. 6)."

Nesse ponto, para combater as críticas apresentadas, o relator reafirma que o sistema político eleitoral brasileiro, na medida em que favorece a fragmentação, a indisciplina e o enfraquecimento das agremiações partidárias, impõe a necessidade do presidencialismo de coalizão. Nessa dinâmica, observa-se a preocupação em agregar múltiplos parlamentares a serviço da agenda imposta pelo Executivo, diminuindo-se o poder de atuação dos partidos políticos. A proposta para resolver esse problema central seria, portanto, a instituição de listas fechadas, a criação de federações e a adoção de um financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais.

Sobre o primeiro ponto, Caiado afirma que o Substitutivo ao PL nº 1.210/2007 não perde de vista a possibilidade de “oligarquização” e mesmo de “caciquismo” no processo de formação das listas partidárias, sendo que as regras propostas pretendem, dentro do limite constitucional da autonomia partidária, balizar procedimentos democráticos a serem observados. O parecer, entretanto, não trata, diretamente, da proposta de renovação mínima de 20 por cento da lista apresentada pela emenda 345, que contou com apoio de grande parte dos parlamentares.

Sobre a proposta de flexibilização das coligações, o parecer reafirma o modelo apresentado na redação original do PL nº 1210/2007 para considerar a coligação, permitida apenas para as eleições majoritárias, como associação de caráter temporário, dirigida ao processo eleitoral, enquanto que as federações de partidos seriam caracterizadas por seu caráter duradouro, pertinente ao funcionamento parlamentar.

Especificamente sobre a questão do financiamento, em sua redação final, o Substitutivo ao PL nº 1.210/2007 não apenas propõe a adoção de um sistema exclusivamente público para o financiamento de campanhas eleitorais como estende esse modelo ao financiamento de partidos e federações, propondo a alteração do artigo 39 da Lei nº 9.096/95, nos seguintes termos:

receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos.

Portanto, o financiamento de partidos políticos e de federações seria realizado exclusivamente pelos recursos do fundo partidário, distribuídos conforme as diretrizes da Lei dos Partidos Políticos com as introduções propostas pelo próprio substitutivo.

#### **4 À guisa de considerações finais: o financiamento exclusivamente público soluciona nossos problemas?**

Pretendeu-se demonstrar, no presente artigo, a complexidade que envolve o tema do financiamento de partidos e de campanhas eleitorais, revelada pela dinâmica do debate que se orienta ora para o financiamento privado, ora para o financiamento público. Como questão final, propõe-se a seguinte pergunta: o financiamento exclusivamente público, proposto no âmbito da reforma política, resolve nossos problemas? Essa análise impõe, como ponto de partida, a identificação de quais seriam esses problemas.

A resposta imediata é a necessidade de extinguir a corrupção. Trata-se de uma relação tão direta que, como visto, são exatamente os escândalos que movimentam os debates e impulsionam as alterações legislativas. Embora esse não seja um problema exclusivamente brasileiro, em pesquisa realizada para o Fórum Econômico Mundial em 2004, o índice de desconfiança em relação aos políticos na América Latina foi o mais alto em relação às outras regiões do mundo, com o registro de 87% ao passo que a média mundial foi de 63% (GALLUP apud RUBIO: 2005, p. 7). Nesse quadro de desconfiança geral, os partidos

políticos e os políticos são frequentemente apontados como especialmente corruptos.

Sobre a corrupção, cabe discutir as possibilidades reais, se não de sua extinção, pelo menos de formas de lidar com o problema. O pretendido isolamento entre poder político e poder econômico, como preceituado na proposta da reforma política, é realmente possível? A proibição normativa de recebimento de recursos privados será realmente capaz de impedir a influência de interesses não públicos na arena política?

Neste ponto, é importante assinalar que os debates, concentrados em não percepção de recursos privados, acabam por relegar para segundo plano a importância do controle efetivo, oportuno e eficaz, não apenas pela Justiça Eleitoral, mas também por toda a sociedade. No mesmo sentido, Bruno Pinheiro Wanderley Reis afirma que:

[...] se quisermos reduzir o abuso de poder econômico das eleições, o crucial é aumentar nossa capacidade institucional de controle eficaz sobre o financiamento das campanhas e de sanção tempestiva – e severa – contra abusos (REIS, 2008, p. 73)

Ainda que se possa defender que a instituição de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais possa facilitar o controle das prestações de contas pela Justiça Eleitoral, cabe questionar se ele será capaz de facilitar o controle social das contas. Será realmente desejável que os eleitores, sob o manto de neutralidade do financiamento público, não consigam conhecer os interesses privados que inevitavelmente estarão relacionados a seus candidatos? O combate à corrupção não se realiza na pretensão de isolar o interesse público dos interesses privados que, em certa medida, o constituem ou, pelo menos, o conformam. Uma reforma do sistema de financiamento de

partidos e de campanhas eleitorais deveria apresentar, além de tetos e limites coerentes, a necessidade de divulgação pública da origem e dos destinos dos recursos, completa e oportuna, ainda no período eleitoral, contribuindo, assim, para o processo de decisão do eleitor.

O outro problema revelado pela análise sistemática da legislação e das propostas da reforma política é a fragilidade do sistema proporcional brasileiro, excessivamente personalista e incapaz de fortalecer os partidos políticos, seja na disputa eleitoral, seja no processo político.

Conforme destaca o relator do PL nº 1.210/2007, essa configuração teria levado ao desenvolvimento, no Brasil, do presidencialismo de coalizão. Trata-se de uma expressão cunhada por Sérgio Abranches no contexto de reabertura democrática e de promulgação da Constituição Federal (ABRANCHES, 1988), usada para ilustrar a dificuldade em formar maiorias no parlamento e a conseqüente impossibilidade de movimentação do sistema político. Entretanto, Bruno Pinheiro Wanderley Reis alerta para o fato de que essa percepção inicial não teria se mostrado tão verdadeira, conforme estudos posteriores de Figueiredo e Limonji, que teriam demonstrado, com pesquisas empíricas, que, apesar da dificuldade em formar maiorias no parlamento, o sistema tem se movimentado, orientado por dispositivos centralizadores: proeminência dos líderes partidários, com a instituição do Colégio de Líderes; proeminência do presidente da República, com as prerrogativas para edição de medidas provisórias, iniciativa de matéria orçamentária, requerimento de urgência na tramitação de matérias do seu interesse, entre outros (REIS, 2008, p. 60).

Entretanto, embora a percepção de movimentação do sistema tenha se estabelecido, a necessidade de dispositivos centralizadores evidencia a fragilidade dos partidos políticos em atuarem de forma ideologicamente comprometida, como instituições efetivamente mediadoras do processo de tomada de decisões. Essa fragilidade está diretamente relacionada à personalização do processo eleitoral e à necessidade de fortalecimento do vínculo entre eleitores e partidos.

Neste ponto, a proposta de instituição de federações e de listas fechadas para a eleição proporcional, em vez de ser apresentada como condição de possibilidade para a adoção de um financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais, merece ser analisada com mais profundidade, como proposta autônoma. As polêmicas retratadas nas emendas apresentadas ao PL nº 1.210/2007, na medida em que se concentraram nesse ponto da discussão, reforçam o argumento de que provavelmente esse seja o núcleo fundamental da reforma política.

As dinâmicas das propostas de financiamento entre o público e o privado gravitaram, em um e em outro caso, em sua relação com o sistema eleitoral em si e na necessidade de fortalecimento dos partidos. O encaminhamento para a conclusão do presente artigo é o de que o foco deve ser deslocado da proposta de financiamento exclusivamente público para a proposta de alteração do sistema eleitoral.

Como pressuposto de ambas as propostas, aponta-se a necessidade de debate e deliberação sobre o caráter democrático de cada uma delas, sobretudo no que se refere à necessidade de fortalecimento da democracia participativa, com a atuação substancial da sociedade civil. É a partir desse pano de fundo que devem ser discutidos os limites, o controle e a fiscalização de um sistema desejável de financiamento de partidos e de campanhas eleitorais. É também sobre esses pressupostos que deve ser analisada a proposta de instituição de federação e de listas fechadas, sobretudo no que se refere à formação das listas e à configuração e atuação das federações.

## Referências

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, p. 5-34.

BRASIL. *Lei das Eleições*. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 1997.

BRASIL. *Lei dos Partidos Políticos*. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 1995.

BRASIL. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971. Brasília, 1971.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei nº 1210/2007, da relatoria do Deputado Ronaldo Caiado, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/475884.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Política. Justificação, Projeto de Lei nº 2.679/2003. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=187326>>. Acesso em: 22 mar. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão parlamentar mista de inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Melo referentes às atividades do senhor Paulo Cesar Cavalcante de Farias, capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília, 1992.

PORTUGAL, Adriana C.; BUGARIN, Maurício S. *Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: efeitos sobre bem-estar social e representação partidária no Legislativo*. Série Textos para Discussão. Universidade de Brasília, Departamento de Economia. 2003. Disponível em: <[www.unb.org.br](http://www.unb.org.br)>. Acesso em: 2 abr. 2011.

REIS, Bruno Wanderley Pinheiro. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal; *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008. p.57-90.

RUBIO, Delia Ferreira. Fundos públicos versus fundos privados. *Revista Novos Estudos*, n. 73, p 5-15, 2005.

# **PRESIDENCIAS VITALICIAS PARA EL SOCIALISMO DEL SIGLO XXI**

## **LOS “PRESIDENTES-REYES” REGRESAN A IBEROAMÉRICA**

---

**PEDRO FERNÁNDEZ BARBADILLO<sup>1</sup>**

### **RESUMEN**

En 1992, después de la aprobación de la Constitución de Paraguay, la mayoría de los países de Iberoamérica prohibía la reelección del presidente o la limitaba. A partir de entonces, la reelección presidencial se ha ido imponiendo. Los presidentes con respeto a la institucionalidad se conforman con un mandato consecutivo, pero las figuras del “socialismo del siglo XXI” pretenden incluso la reelección ilimitada. Este texto repasa las diferentes realidades que, con respecto a la reelección o no del presidente, se dan hoy en las repúblicas iberoamericanas.

**Palabras-clave:** Presidente. Reección. Repúblicas iberoamericanas.

### **ABSTRACT**

In 1992, after the adoption of the Constitution of Paraguay, most Latin American countries banned the reelection of President or limited it to one term. Since then, the president's reelection has been imposed again. The presidents with respect to the institutions of their

---

<sup>1</sup> Artículo publicado en *Cuadernos de Pensamiento Político*, nº 30, Abril-Junio de 2011, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES), Madrid.

Periodista, doctorando en derecho constitucional y analista para Iberoamérica del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES).



countries conform themselves only a consecutive term, but the leaders of "socialism of the XXI century" even seek reelection indefinitely. This article reviews the different realities that, with respect to the president's re-election or not, there are today in the Latin American republics.

**Keywords:** President. Reelection. Latin American republics.

Los reyes reinan hasta que mueren; los primeros ministros gobiernan hasta que el parlamento les destituye o pierden la mayoría en la cámara. ¿Y los presidentes electos por los ciudadanos? ¿Qué se puede hacer para garantizar que un jefe de Estado nombrado en unas elecciones, que tiene a sus órdenes a los militares y a los funcionarios, que dispone de todos los recursos del Estado, abandona el poder y no se convierte en un rey? El mecanismo constitucional inventado en los países iberoamericanos, antes que en Estados Unidos, es el principio de no reelección: un plazo a la permanencia del presidente. En los años 80 y 90, este principio, junto la reelección condicionada, eran absolutos en Iberoamérica, pero hoy, por obra del nuevo populismo, denominado "socialismo del siglo XXI", que encabeza Hugo Chávez, se está regresando a la reelección ilimitada. Para éste y sus aliados, las elecciones se convierten en plebiscitos en los que vuelcan todo su poder.

## 1 PRIMER CENTENARIO DE LA HUIDA DE PORFIRIO DÍAZ

En mayo de 2011 se cumplieron cien años de la renuncia al poder por el general mexicano Porfirio Díaz y su abandono del país rumbo a Francia. ¿Un dictador más que escapó antes de que los sublevados le apresasen y fusilasen? No, el caso de Díaz marcó un hito en Iberoamérica. Fue el primer presidente que se eternizó en el poder a la vez que cuidaba las formas liberales del siglo XIX, es decir, reformas constitucionales con su nombre

y elecciones amañadas. El general llegó al poder con la bandera de la no reelección, en la que había caído otro presidente, el civil Sebastián Lerdo de Tejada, pero su régimen se prolongó entre 1877 y 1911. Díaz hizo reformar varias veces la Constitución mexicana de 1857 para adaptarla a sus necesidades, a medida que rebasaba los sucesivos límites sobre la reelección.

Porfirio Díaz ejerció el poder entre 1877 y 1880; en 1878 introdujo en la Constitución la prohibición de la reelección inmediata y dos años más tarde cedió la presidencia a su compadre el general Manuel González definido por Enrique Krauze (1987) como el primer “tapado” de la historia de México. Acabado su mandato (1880-1884), González aceptó retirarse y soportar las acusaciones de corrupción que le hizo Díaz. Al final de su segundo cuatrienio, en 1887, se reformó la Constitución para permitir una reelección inmediata con el requisito, a quien hubiera sido presidente, de dejar un mandato intermedio para volver a presentarse. En el siguiente período (1888-1892), Díaz prescindió de escrúpulos e introdujo la reelección indefinida. Meses antes de que concluyera el mandato de 1900-1904, el período presidencial se alargó a seis años. En 1910, con 80 años de edad, Díaz ganó un nuevo mandato. Pero en esta ocasión parte del pueblo mexicano, encabezada por Francisco Madero, se sublevó bajo el lema “No Reelección. Sufragio Efectivo”.

A toda prisa, Díaz y los ‘cientifistas’, la escuela política que le apoyaba y que consideraba el ejercicio de la política como una ciencia, trataron de dar marcha atrás. En 1911, el propio Díaz propuso la introducción del veto a la reelección en el sobado artículo 78 de la Constitución, que aprobó el mismo Parlamento que antes había aprobado sus reelecciones. Sin embargo, la revolución no se detuvo con esa bala de papel y Díaz tuvo que escapar a Europa. En México se libraron guerras civiles y religiosas que duraron hasta los años 30. En 1933, el artículo 83 de la Constitución de 1917 pasó su última reforma y, desde entonces, ha permanecido intocado: prohibición absoluta de ser reelegido para quien haya desempeñado el cargo de presidente de la república, incluso de forma interina o provisional, y mandato de seis años.

Otras repúblicas iberoamericanas también han tenido 'presidentes-reyes', como Rafael Trujillo en la República Dominicana, Juan Vicente Gómez en Venezuela, Manuel Estrada y Jorge Ubico en Guatemala, Alfredo Stroessner en Paraguay, Tiburcio Carías en Honduras, Omar Torrijos en Panamá, la familia Somoza en Nicaragua y el más longevo de todos, Fidel Castro en Cuba. Si los Somoza fueron la primera 'familia real' establecida en América desde el derrocamiento del emperador Pedro II de Brasil, de la Casa de Braganza, los Castro Ruz son la segunda.

## 2 FLUJO Y REFLUJO DE LA REELECCIÓN

En Iberoamérica se desconfía de los gobernantes que pretenden perpetuarse en el poder y se intenta poner límites a su ambición. Uno de éstos, el más conocido y sencillo, es el de poner una fecha fija a su salida del poder, mediante la limitación de mandatos o la prohibición absoluta de reelección. Incluso las juntas militares que gobernaron Brasil (1964-1985) y Argentina (1976-1983) no permitieron la reelección de los generales que desempeñaban la jefatura del Estado. En Estados Unidos, el límite a una sola reelección se introdujo en 1951 mediante la enmienda 22ª a la Constitución, de modo que el presidente de la república es el único cargo electo del país sujeto a una cláusula de permanencia temporal.

En los años 80 del siglo XX, antes de que cayese el bloque socialista en Europa, las juntas militares de uno u otro signo en Iberoamérica empezaron a dar paso a regímenes democráticos. En 1989, cuando los chilenos y los paraguayos eligieron a sus presidentes entre varios candidatos, todas las repúblicas tenían como jefes de Estado a presidentes libremente nombrados, salvo Cuba. Una reacción lógica en esos países a las dictaduras y a la arbitrariedad fue la imposición de normas contra la reelección: o se prohibía (Ecuador, Honduras, Guatemala, El Salvador, Paraguay) o se permitía después de transcurrido un mandato (Argentina, Perú, Chile, Bolivia, Uruguay, Brasil, Nicaragua) o bien dos (Panamá). México y Costa Rica mantenían

el veto a la reelección; y Venezuela y Colombia se la permitían al ex presidente pero una vez transcurrido dos o un mandato, respectivamente, desde que concluyese su primer período. En esos años, y con la excepción ya citada de Cuba, sólo la República Dominicana aceptaba la reelección indefinida.

Las primeras nuevas Constituciones que se aprobaron en la década de los 90, la colombiana de 1991 y la paraguaya de 1992, implantaron el principio de no reelección absoluta. Pero a partir de este momento, prácticamente todas las reformas constitucionales siguientes en Iberoamérica fueron para suprimir o rebajar los impedimentos a la reelección por distintos motivos. Los presidentes en ejercicio querían aprovechar sus éxitos contra el terrorismo (el peruano Alberto Fujimori) o en economía (el argentino Carlos Ménem y el brasileño Fernando Henrique Cardoso) para ganar, al menos, un segundo mandato consecutivo.

**Tabla 1. Reformas a favor de la reelección desde los años 90**

| PAÍS       | AÑO  | MEDIO              | BENEFICIADO      |
|------------|------|--------------------|------------------|
| Perú *     | 1993 | Constitución nueva | Alberto Fujimori |
| Argentina  | 1994 | Constitución nueva | Carlos Ménem     |
| Brasil     | 1997 | Reforma            | Fernando Cardoso |
| Venezuela  | 1999 | Constitución nueva | Hugo Chávez*     |
| Costa Rica | 2003 | Sentencia          | Óscar Arias      |
| Colombia   | 2005 | Reforma            | Álvaro Uribe     |
| Bolivia    | 2008 | Constitución nueva | Rafael Correa*   |
| Bolivia    | 2009 | Constitución nueva | Evo Morales*     |
| Nicaragua  | 2009 | Sentencia          | Daniel Ortega*   |

\*Reforma derogada

\*Presidentes en ejercicio en la actualidad

Fuente: elaboración propia

Los argumentos principales para limitar o prohibir la reelección son la necesidad de reducir el poder del presidente y la conveniencia de asegurar un relevo de personas y de elites. En cambio, entre los argumentos a favor de la reelección destacan la facultad popular para revocar a un mal gobernante o para confirmar a uno bueno y la paulatina maduración política de los países iberoamericanos, que equipara sus regímenes a los de Estados Unidos y de Francia, donde la reelección está admitida.

¿Será mejor una presidencia de seis años sin reelección que una de ocho años dividida en dos mandatos de cuatro años? En Brasil y Colombia, donde se introdujo la reelección consecutiva por un único mandato para el presidente en ejercicio, ésta ha funcionado correctamente. Lula da Silva se opuso a una reforma que le habría abierto un tercer mandato y la Corte Constitucional colombiana declaró inconstitucional la campaña a favor de un referéndum nacional que promovían los partidarios de una 're-reelección' para Álvaro Uribe. En ambos países, un candidato del mismo partido que el presidente fue elegido en 2010 por una mayoría abrumadora.

Comenzado 2011, salvo México, Paraguay, Guatemala y Honduras, el resto de los países de la región incluyen la reelección presidencial en sus Constituciones. Se trata de un mecanismo más del sistema político y, si éste es defectuoso, la reelección también lo será. No debe haber apriorismos. El paladín del 'republicanismo cívico', Philippe Pettit (1997), leído en España por José Luis Rodríguez Zapatero, se declara favorable al bicameralismo y a favorecerlo, porque da por sentado que un Parlamento bicameral controlará más y mejor al Ejecutivo que uno unicameral. Los Parlamentos de Marruecos, Bielorrusia, Pakistán y Sudán son bicamerales. ¿Son entonces más democráticos sus regímenes que los de Dinamarca, Suecia, Holanda, Nueva Zelanda, Costa Rica y Finlandia, donde los legislativos están formados por una sola cámara? La misma casuística se debe aplicar al principio de no reelección.

La no reelección en México ha sido una pieza capital de la “dictadura perfecta” (Mario Vargas Llosa, 1990), pero no porque retirara a los presidentes del poder, sino porque impulsaba la renovación de los círculos que dominaban el Estado. Así explica Rangel (2007) la pervivencia de este régimen, que se prolongó entre 1934 y 2000, hasta que ganó las elecciones presidenciales un candidato del Partido de Acción Nacional, Vicente Fox:

[...] cada seis años se suscitan, justificadamente o no, nuevas expectativas, nuevas oportunidades reales o imaginarias para casi todos quienes de otra manera podrían sentirse tentados, según la tradición latinoamericana, a buscar satisfacción para sus ambiciones a través de una «salida» (así se la llama) «no institucional» (como se dice). Y la esclerosis del poder, la cual en el caso del «Porfirato» desembocó además en la gerontocracia, es evitada. Más sencillamente se podría decir que un racimo de aprovechadores del poder (el que se había constituido en torno al presidente saliente, hasta sus más remotas y capilares ramificaciones) se encuentra forzado sin violencia, con suavidad a ceder el paso a otro grupo, que se va a constituir en torno al presidente entrante.

En México se pasó de la dictadura de una persona a la de un partido, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), miembro de la Internacional Socialista. Y cada dictadura requiere una vía diferente para mantenerse en el poder. En el caso de Porfirio Díaz, la reelección personal indefinida; en el del PRI, la reelección personal vetada. Por el contrario, Uruguay, Costa Rica, Colombia y Chile, donde existe la reelección, son modelos de institucionalidad.

En lo que existe casi unanimidad es que la reelección ilimitada es un atributo de la dictadura. Y lamentablemente esa fórmula vuelve a irrumpir en Iberoamérica. Y quien la trae no es un general ensoberbecido o un civil despótico y

misántropo, sino el “socialismo del siglo XXI”, la nueva pócima que compran tantos intelectuales y académicos de izquierdas para rejuvenecerse y combatir al capitalismo. Como explica Fernando Londoño (2005):

Quedan así servidas las condiciones para el populismo que hoy brota como los lotos sobre los pantanos. Partidos políticos desprestigiados, por ineficientes y corruptos, la gente empobrecida y sin esperanzas, una excusa, o un motivo, como se quiera, para renegar contra los imperialismos, y por último, una buena mezcla de ignorancia y mala memoria se alían impremeditadamente para empujar las masas hacia cualquier aventura. Y es cuando aparecen los aventureros [...].

### 3 “¡CHÁVEZ NO SE VA, CHÁVEZ SE QUEDA!”

A diferencia de los socialismos del siglo XX, el “socialismo del siglo XXI” no tiene detrás a un partido de hierro, con su vanguardia revolucionaria y su centralismo democrático, sino a un caudillo, a un ‘napoleón’. Y para garantizar el triunfo del nuevo régimen hay que asegurar la permanencia del hombre. Hasta ahora los procesos de implantación de este movimiento que han triunfado o han estado a punto de hacerlo han seguido los mismos pasos en Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Honduras.

El primer objetivo, que confirma el discurso del presidente-guía, es suprimir la Constitución vigente, descalificada con epítetos como oligárquica, liberal y colonialista. A fin de cumplir sus promesas de refundación nacional, reparto de la riqueza, nacionalización del petróleo y eliminación de la delincuencia, los presidentes socialistas plantean a sus pueblos la necesidad ineludible de contar con una nueva Constitución. Como las Constituciones tienen su propio procedimiento de

reforma, para saltárselo, los populistas deciden la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redacta la nueva norma fundamental y la hacen aprobar en referéndum.

Hugo Chávez ganó las elecciones el 6 de diciembre de 1998 y el 2 de febrero asumió la presidencia de Venezuela; el mismo día firmó un decreto convocando un referéndum en el que solicitaba permiso para reunir una Asamblea Constituyente. La respuesta fue sí y en los meses siguientes se eligió la asamblea, ésta deliberó y aprobó la nueva Constitución; el 15 de diciembre, con una abstención superior al 55% del censo, los venezolanos la aprobaron en referéndum. Entre tanto, mediante varios decretos, Chávez cambió las leyes electorales, amedrentó a los jueces y a los medios de comunicación y, no menos importante, puso en marcha su programa de televisión *Aló, presidente*. La nueva Constitución introdujo, junto a medidas socialistas e intervencionistas en la economía, la educación y la intimidad, un mandato de seis años para el presidente y la reelección por otro período inmediato. La anterior Constitución, con la que había sido elegido Chávez, fijaba un mandato de cinco años y el derecho para el ex presidente de presentarse una vez transcurridos dos períodos, es decir, diez años.

Cuando Alberto Fujimori impuso la Constitución de 1993, que suprimía el requisito de un mandato inhábil para que un presidente pudiese volver a presentarse, discutieron los juristas cómo se le aplicaría a él, ya que había sido elegido en 1990 con otra norma. Al poco de comenzar su segundo mandato (1995-2000), Fujimori hizo que el Congreso aprobase en agosto de 1996 una Ley de Interpretación Auténtica, que establecía que “no se tienen en cuenta retroactivamente, los períodos presidenciales iniciados antes de la vigencia de la Constitución”. Por tanto, el dictador podría acudir a las elecciones para obtener el que sería su tercer mandato. El Colegio de Abogados de Lima recurrió la ley al Tribunal Constitucional y, como tres de los magistrados la declararon inaplicable a Fujimori, el Congreso les destituyó. Fujimori ganó sus terceras elecciones presidenciales en 2000 mediante el fraude, aunque caería unos meses después debido a las protestas internas e internacionales.



Chávez esquivó problemas similares convocando elecciones para relegitimar a todos los gobernantes electos, incluido él mismo. La nueva Constitución de 1999 le puso el contador del tiempo en la presidencia de la república a cero. Tenía doce años por delante si conseguía la reelección en 2006.

Pero, como dice el Tenorio, “no hay plazo que no se cumpla ni deuda que no se pague”. Una vez lograda la primera reelección, Chávez necesitaba más tiempo y, por eso, a los siete años de haberla aprobado, procedió a reformar su Constitución, que había calificado como la mejor y más democrática del mundo; por el contrario, la Constitución aprobada en 1961 tuvo su primera reforma en 1973. El 2 de diciembre de 2007 llevó a referéndum una serie de reformas y enmiendas que afectaban a 69 artículos de la Constitución, que tenía 350. Una de las enmiendas levantaba las condiciones a la reelección presidencial. Para sorpresa de todos, el chavismo perdió esa consulta; pero recurrió a otra vía para salirse con la suya. El 15 de febrero de 2009, en un nuevo referéndum, se aprobó la reelección ilimitada. Chávez (2009) celebró el resultado con las siguientes palabras:

Me consumo y me consumiré gustosamente al servicio del hombre sufriente, de la mujer sufriente, del pueblo sufriente. Me consagro íntegramente al pleno servicio del pueblo. Todo lo que me queda de vida. Así lo juro, delante del pueblo, de mis hijas, de mis nietos. A menos que el pueblo decida lo contrario, este soldado será el candidato a las elecciones de 2012 para dirigir al país entre 2013 y 2019.

En 1989, el general Pinochet entregó el poder después de dieciséis años de dictadura; el mismo año fue derrocado el general Stroessner en Paraguay, que desde 1954 se hizo reelegir siete veces; en 1994, la República Dominicana –donde ‘reinó’ Joaquín Balaguer durante veintidós años – suprimió de su Constitución la reelección ilimitada ; en 2000, Fujimori huyó de

Perú. A principios del siglo XXI, el único país americano donde el jefe del Ejecutivo era un dictador y podía eternizarse era la Cuba comunista. Y la Venezuela chavista copió este modelo renunciando al Pacto de Punto Fijo, suscrito por la oposición democrática a la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez, y a los principios de democracia pluralista y alternancia que contenía<sup>2</sup>.

Por las buenas o por las malas. A la primera o a la segunda. Todo vale con tal de que el caudillo se mantenga en su trono o en su caballo. Chávez se ve como presidente hasta 2019 o incluso más allá. Ya dispone de la cobertura jurídica que le permitirá perpetuarse. Ahora sólo le queda preñar las urnas. En febrero pasado celebró doce años seguidos en el poder, tiempo que ni el general Gómez desempeñó de manera ininterrumpida; éste al menos tenía el prurito de ceder la presidencia a algún pelele por un par de años.

## 4 LOS DISCÍPULOS: CORREA, MORALES Y ORTEGA

El régimen chavista, al igual que el castrismo, practica el imperialismo más descarado. En los primeros años en el poder, los hermanos Castro organizaron invasiones de Panamá, República Dominicana y Nicaragua, y enviaron al "Che" a Bolivia a levantar una guerrilla. Como los tiempos cambian, Chávez no puede desplazar hombres vestidos de verde olivo por el continente, pero trata de conquistar nuevos países mediante

<sup>2</sup> En 2002, mediante un referéndum se regresó a la reelección consecutiva por un solo mandato. Art. 49: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República, quien será elegido cada cuatro años por voto directo. El Presidente de la República podrá optar por un segundo y único período constitucional consecutivo, no pudiendo postularse jamás al mismo cargo, ni a la Vicepresidencia de la República". El actual presidente, Leonel Fernández Reyna, que ejerció su cargo por primera vez en un mandato previo a la reforma constitucional (1996-2000) que suprimió la reelección ilimitada, concluirá en 2012 sus ocho años consecutivos.

Hugo Chávez (2011) ha calificado el Pacto de Punto Fijo como "la última dictadura de Venezuela", que sólo terminó cuando él fue elegido presidente.

sus mensajes difundidos por TeleSur, remesas de petróleo y el hermanamiento con políticos iberoamericanos.

Puede ocurrir que el apoyo de Chávez hunda a ese candidato, como le ocurrió a Ollanta Humala en Perú en 2006; pero en otras ocasiones el político apadrinado se ha hecho con el poder y entonces ha aplicado la misma fórmula de Chávez: agitación popular, convocatoria de una Asamblea Constituyente que lo libere de los requisitos de reforma de la Constitución vigente, elaboración de una nueva norma fundamental y disminución de los límites a la reelección presidencial.

El boliviano Evo Morales, el discípulo más fiel de Chávez, ganó las elecciones de diciembre de 2005, después de expulsar por la violencia a dos presidentes, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa. En julio de 2006 se celebraron las elecciones para elegir una Asamblea Constituyente que redactase una Constitución con la finalidad de "refundar" Bolivia. Después de más de un año de estancamiento, los asambleístas adictos a Morales se reunieron en un recinto militar y aprobaron el texto, formado por 411 artículos, en un mes. El referéndum se celebró en enero de 2009.

La Constitución vigente cuando Morales fue elegido establecía un mandato presidencial de cinco años y una única reelección después de transcurrido, como mínimo, otro mandato. Esta regulación se sustituyó por otra (art. 168) que permitía dos mandatos consecutivos de cinco años. La disposición transitoria incluía un dictamen sobre el mismo asunto que afectó a la reelección de Fujimori: ¿contaba el mandato anterior a la entrada en vigor de la nueva Constitución? Según la disposición transitoria 1ª, introducida por un acuerdo entre el Movimiento al Socialismo y los partidos de la oposición, "los mandatos anteriores a la vigencia de esta Constitución serán tomados en cuenta a los efectos del cómputo de los nuevos periodos de funciones". De esta manera, Morales quedaba inhabilitado para encadenar tres mandatos seguidos. O eso se pensaba. Morales se presentó a la reelección en diciembre de 2009, a los cuatro

años de su primera victoria, y la consiguió; entonces, debía dejar la presidencia en 2014. Pero ya en septiembre de 2010 declaró que había hecho 'trampa'. Estas palabras anuncian un nuevo conflicto político para 2014:

Nosotros sabíamos que la derecha en 2008 quería que yo cumpla mi mandato e inhabilitarme con el artículo transitorio. La derecha trató de meterme una trampa y nosotros la cruzamos, pero le hicimos otra trampa más interesante de fondo, eso es lo que no quieren asumir. [...] Legal y constitucionalmente tengo [derecho] a una reelección, eso dice la Constitución. ¿Cómo se explica eso? El artículo transitorio habla de un mandato, y un mandato de presidente es de cinco años; yo no cumplí mi mandato; por tanto, constitucionalmente estamos habilitados para la reelección (EVO MORALES, 2010).

El 15 de enero de 2007, Rafael Correa tomó posesión de la presidencia de Ecuador y el mismo día, emulando a Chávez, firmó un decreto de convocatoria de una consulta popular para que la ciudadanía decidiera si quería una Asamblea Nacional Constituyente. A partir de ese momento, la subversión constitucional corrió a paso de carga y Correa tuvo su texto antes que Morales. A finales de 2008 se aprobó la nueva Constitución y, de acuerdo con ella, Correa fue reelegido en abril de 2009. Ha sido el primer gobernante de Ecuador que lo ha logrado en tres décadas; la inestabilidad del país es tan grande que entre 1997 y 2005 fueron depuestos tres presidentes.

El régimen de la reelección presidencial fue alterado. En la Constitución de 1998 (art. 98) se permitía la reelección del presidente y del vicepresidente "luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos". En cambio, la nueva norma fundamental suprime el lapso de espera en su artículo 144: "la Presidenta o Presidente de la República

permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez”.

De nuevo, a imitación de Chávez, la Constitución perfecta, democrática, popular y antioligárquica ha mantenido su virginidad muy poco tiempo. En diciembre de 2010, Correa anunció el envío de una propuesta de reforma para combatir la delincuencia. Cabe preguntarse cuándo le llegará el turno a la reelección. A diferencia de la boliviana, esta Constitución no zanja la interpretación de cuántos mandatos le quedan a Correa, por lo que la crisis puede estallar cuando el actual presidente anuncie su decisión de presentarse para el período 2013-2017.

Quien ya tiene asegurada la reelección indefinida es esa reliquia de la ‘guerra fría’ que se llama Daniel Ortega. Después de perder las elecciones frente a Violeta Chamorro (1990-1997), Ortega tardó dieciséis años en regresar a la presidencia de Nicaragua. Él y el mexicano Felipe Calderón, elegidos ambos en 2006, son los presidentes electos en Iberoamérica con menor porcentaje de voto: por debajo del 38%. Sin embargo, Calderón, que propuso una reforma constitucional para introducir la doble vuelta y que el Parlamento rechazó, no puede volver a presentarse; Ortega, sí.

Durante su primer período, el sandinista Ortega hizo aprobar en 1987 una Constitución que establecía un mandato de seis años y permitía la reelección ilimitada, pero en 1995 se suprimió la reelección (art. 147):

No podrá ser candidato a Presidente ni Vicepresidente de la República:

a) El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales.

Con semejante medida se pretendía limitar un posible retorno de Ortega por un único mandato; pero nada más sentarse en la presidencia, en enero de 2007, éste empezó a remover los obstáculos para su ‘coronación’.

Como el Frente Sandinista de Liberación Nacional no disponía de los suficientes parlamentarios en la Asamblea para forzar una reforma constitucional, recurrió a la vía judicial. En octubre de 2009, mediante una sentencia amañada, la Sala Constitucional de la Corte Suprema, compuesta por magistrados designados por el sandinismo y en ausencia de los magistrados liberales, aceptó los recursos de amparo presentados por Ortega y un centenar de alcaldes de su partido, en el que sostenían que se violaban sus derechos fundamentales al prohibírseles la reelección en sus cargos. Para mayor burla, la sentencia sólo declara nula la prohibición para los recurrentes. En septiembre de 2010, el pleno de la Corte Suprema, con la exclusión de los magistrados no adictos al sandinismo y la participación de los suplentes y hasta de dos ex magistrados, confirmó la sentencia. De modo que Ortega, como Chávez, ya puede hacerse reelegir hasta la muerte, a no ser que la crisis política que ha desencadenado le obligue a retractarse.

## **6 HONDURAS: UN PARLAMENTO CONTRA UN PRESIDENTE**

El único fracaso que ha sufrido la estrategia del “socialismo del siglo XXI” para añadir nuevas estrellas a su constelación ha sido Honduras. La Constitución de esta república, aprobada en 1982, fija un mandato presidencial de cuatro años y prohíbe absolutamente no sólo la reelección (art. 239) sino, además, su enmienda (art. 374). En 2006 accedió a la presidencia Manuel Zelaya, del Partido Liberal. A finales de 2007, ya con Ortega en la presidencia de la vecina Nicaragua, Zelaya

se acercó a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), puesta en marcha por Chávez, y a Petrocaribe, la organización que permite a los aliados del venezolano recibir petróleo a precios de amigo.

Pero Zelaya no se limitó a comprar petróleo rebajado, sino que se unió a la estrategia política de Chávez de perpetuación en el poder. En noviembre de 2008 anunció su proyecto de hacer una consulta antes de las siguientes elecciones presidenciales y parlamentarias, programadas para noviembre de 2009, a las que él no podía presentarse. La pregunta, la misma que hicieron Chávez, Morales y Correa: ¿aprueba usted que en las elecciones del año próximo se coloque una urna para decidir sobre la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución?

¿Por qué Zelaya no podía seguir el trámite de reforma de la Constitución que había jurado cumplir? Éste es muy sencillo: basta con que aprueben la reforma dos tercios del Parlamento en sesiones ordinarias (art. 373). La razón aparece en las materias excluidas de la reforma (art. 374):

Los Artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente.

Como no creemos que Zelaya quisiera instaurar una monarquía hereditaria ni ceder parte del territorio hondureño a otro país, la única posibilidad que le quedaba de reforma por vías extraconstitucionales era el estatus de la presidencia.

A lo largo de 2009, el enfrentamiento entre la voluntad

del presidente y la resistencia de las demás instituciones (Congreso, Corte Electoral, Tribunal Supremo, Fuerzas Armadas) fue aumentando de intensidad hasta que concluyó en junio con la detención del presidente por el Ejército<sup>3</sup>. Zelaya fue expulsado del país y el Congreso, con mayoría del Partido Liberal, designó como presidente interino al presidente del Legislativo. Las elecciones de noviembre se celebraron; a ellas se presentaron candidatos liberales y ganó la presidencia el dirigente del Partido Nacional, Porfirio Lobo, al que Zelaya había derrotado en 2005. En ningún momento ocupó la jefatura del Estado hondureño un militar.

La reacción de Chávez ante la pérdida de uno de sus satélites fue furibunda. El venezolano anunció la puesta en alerta de su Ejército, clamó contra el golpe de Estado ‘troglodita’ y exigió la restauración de la democracia, olvidando quizá que él se había sublevado en 1992 contra un Gobierno constitucional y electo. Poco a poco, los países vecinos y Estados Unidos han ido reconociendo al Gobierno hondureño, que ha regresado a las organizaciones internacionales de las que fue expulsado o suspendido.

**Tabla 2 Actual situación de la reelección presidencial en Iberoamérica.**

| PAÍS      | REGULACIÓN                                             | MANDATO |
|-----------|--------------------------------------------------------|---------|
| Argentina | Permitida. Dos mandatos uno inhábil y dos mandatos más | 4 años  |
| Bolivia   | Permitida. Sólo dos mandatos consecutivos              | 5 años  |
| Brasil    | Permitida. Dos mandatos uno inhábil y dos mandatos más | 4 años  |
| Chile     | Permitida después de un mandato inhábil                | 4 años  |
| Colombia  | Permitida. Sólo dos mandatos consecutivos              | 4 años  |

<sup>3</sup> Sobre la crisis política en Honduras es recomendable la lectura de los artículos de José Herrera Antonaya (2009) y de Pedro Fernández Barbadillo (2009).



| PAÍS          | REGULACIÓN                                                                         | MANDATO |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Costa Rica    | Permitida después de dos mandatos inhábiles                                        | 4 años  |
| Cuba          | Dictadura comunista                                                                | 4 años  |
| Ecuador       | Permitida. Sólo dos mandatos consecutivos                                          | 4 años  |
| El Salvador   | Permitida después de un mandato inhábil                                            | 5 años  |
| Guatemala     | Prohibida                                                                          | 4 años  |
| Honduras      | Prohibida                                                                          | 4 años  |
| México        | Prohibida                                                                          | 6 años  |
| Nicaragua*    | Permitida después de un mandato y prohibida para quien haya gobernado dos mandatos | 5 años  |
| Panamá        | Permitida después de dos mandatos inhábiles                                        | 5 años  |
| Paraguay      | Prohibida                                                                          | 5 años  |
| Perú          | Permitida después de un mandato inhábil                                            | 5 años  |
| R. Dominicana | Permitida. Sólo dos mandatos consecutivos                                          | 4 años  |
| Uruguay       | Permitida después de un mandato inhábil                                            | 5 años  |
| Venezuela     | Ilimitada                                                                          | 6 años  |

\*La Corte Suprema ha declarado inconstitucionales los límites para el presidente actual.

Fuente: elaboración propia

## 7 CONCLUSIONES

Pasada la época de recuperación de los regímenes democráticos de la década de los 80 y los primeros años 90 del siglo XX, las repúblicas de Iberoamérica están introduciendo la reelección presidencial en sus prácticas políticas. La diferencia entre los regímenes liberales (Colombia, Chile, Costa Rica, Perú, Brasil) y los socialistas o populistas (Venezuela, Bolivia, Nicaragua, Ecuador) es que los primeros siguen manteniendo límites al gobernante, mientras que los segundos avanzan hacia la reelección ilimitada, en una réplica de las dictaduras de Porfirio Díaz y Juan Vicente Gómez.

Los presidentes que salieron del poder el año pasado, como Michelle Bachelet, Lula da Silva y Álvaro Uribe, han aceptado los límites impuestos por la Constitución nacional o por los tribunales, dando así un ejemplo de responsabilidad. Por el contrario, los presidentes con aspiraciones a 'zar' encabezan el ataque a las Constituciones, las tradiciones y los pactos, como Hugo Chávez, Evo Morales y Daniel Ortega.

El respeto o la subversión de la institucionalidad tienen efectos para todos y cada uno de los habitantes de esos países. Los países donde se admite que el jefe del Ejecutivo debe estar controlado y bajo la ley son los más seguros, los que más crecen y los que más inversiones atraen. En cambio, aquellos donde la Constitución y las sentencias son chanchullos que se retuercen a voluntad del presidente son países pobres... y lo seguirán siendo por mucho tiempo.

## Referencias

CHÁVEZ, Hugo. Recogido del diario *El País*, 16.2.2009. Disponible en: <[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chavez/consigue/via/libre/reeleccion/elpepuint/20090216elpepuint\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Chavez/consigue/via/libre/reeleccion/elpepuint/20090216elpepuint_1/Tes)>.

\_\_\_\_\_. Recogido del diario *El Universal*, 23.1.2011. Disponible en: <[http://www.eluniversal.com/2011/01/23/pol\\_ava\\_chavez:-el-pacto-de\\_23A5030531.shtml](http://www.eluniversal.com/2011/01/23/pol_ava_chavez:-el-pacto-de_23A5030531.shtml)>.

FERNÁNDEZ BARBADILLO, Pedro. Zelaya es el golpista. Grupo de Estudios Estratégicos, 30.6.2009. Disponible en: <[http://www.gees.org/articulos/zelaya\\_es\\_el\\_golpista\\_6578](http://www.gees.org/articulos/zelaya_es_el_golpista_6578)>.

HERRERA ANTONAYA, José. ¿Golpe o destitución? El futuro de la democracia en Honduras. *Papeles FAES*, n. 110, 15 jul. 2009. Disponible en: <[http://www.fundacionfaes.org/record\\_file/filename/2563/papel\\_110.pdf](http://www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2563/papel_110.pdf)>.

KRAUZE, Enrique. *Porfirio Díaz: místico de la autoridad*. México: FCE, 1987. p. 57.

LONDOÑO HOYOS, Fernando. El triunfo del neopopulismo en América. *Cuadernos de Pensamiento Político*. México: Fundación FAES, n. 6, p. 157, abr./jun. 2005.

MORALES, Evo. *Diario La Tercera*, 29-9-2010. Disponible en: <<http://papeldigital.info/lt/2010/09/30/01/paginas/014.pdf>>.

PETTIT, Philippe. *Republicanismo: una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1997. p. 234.

RANGEL, Carlos. *Del buen salvaje al buen revolucionario*. Madrid: Gota a Gota, 2007. p. 347-348.

VARGAS LLOSA, Mario. Expresión pronunciada en un congreso de intelectuales celebrado en México. *El País*, 1 sep. 1990. Disponible en: <[http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZUA/\\_FELIX\\_DE/TRIAS/\\_EUGENIO/VARGAS\\_LLOSA/\\_MARIO/MARSE/\\_JUAN\\_/ESCRITOR/PAZ/\\_OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/cultura/AZUA/_FELIX_DE/TRIAS/_EUGENIO/VARGAS_LLOSA/_MARIO/MARSE/_JUAN_/ESCRITOR/PAZ/_OCTAVIO/SARAMAGO/elpepicul/19900901elpepicul_1/Tes)>.

## **OPINIÃO**



# REFORMA POLÍTICA, MAIS DEMOCRACIA, MAIS CIDADANIA

---

PAULO TEIXEIRA<sup>1</sup>

## Resumo

Destaca a importância de se revigorar o sistema político e eleitoral brasileiro, objetivando alertar quanto à necessidade de mudanças para definição de uma estrutura política mais moderna, ajustada à necessidade de representação de todos os segmentos da sociedade brasileira nos legislativos municipais, estaduais e federal. Cita a judicialização da política, o financiamento das campanhas eleitorais, o tráfico de influência, o voto distrital e a representação feminina como temas que ainda guardam mazelas a serem corrigidas no sistema político e eleitoral. Conclui que um dos grandes problemas da democracia brasileira é transformar a política em um tema central na agenda do país. Eis o desafio do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** Reforma política. Representação política. Voto distrital. Democracia. Brasil.

## Abstract

It highlights the importance of reinvigorating the political and electoral system in Brazil, aiming to warn about the necessity for changes to the definition of a political structure more modern, tailored to the necessity for representation of all segments of Brazilian society in the

---

<sup>1</sup> Advogado, deputado federal (PT-SP) e líder do Partidos dos Trabalhadores na Câmara Federal.

municipal legislatures, state and federal levels. It cites the legalization of politics, campaign financing, trafficking in influence, the district voting and representation of women as issues that still keep ill to be corrected in the political and electoral system. It concludes that a major problem of Brazilian democracy is to transform the policy into a central theme in the agenda. This is the challenge of Congress and all of Brazilian society.

**Keywords:** Political reform. Political representation. Voting district. Democracy. Brazil.

## 1 Introdução

Um dos principais desafios da sociedade brasileira é revigorar o atual sistema político e eleitoral. Depois de 26 anos da queda do regime militar, constatamos avanços que nos permitem dizer que o Brasil é uma das maiores democracias do mundo, ampla e de massas. Todavia, faltam mudanças para que tenhamos uma estrutura política mais moderna, ajustada à necessidade de representação de todos os segmentos da sociedade brasileira nos legislativos municipais, estaduais e federal.

Há inúmeras mazelas que precisam ser corrigidas. Uma delas é a judicialização da política, que, devido à falta de leis claras, tem levado a um permanente embate entre Legislativo e Judiciário. Caberá aos legisladores a configuração de novas regras que impeçam a continuidade de celeumas provocadas por interpretações jurídicas de normas nem sempre nítidas.

Entretanto, uma das principais tarefas é a redução dos custos das campanhas, dando às disputas eleitorais um sentido programático. Numa trajetória crescente, desde a redemocratização, o sistema tem sido tolerante com o uso e abuso do grande capital em eleições. Uma das consequências é que as campanhas eleitorais têm ficado cada vez mais caras, afastando o povo e as lideranças populares da atividade política. Com esse

sistema de financiamento, propiciam-se a perpetuação de um universo político marcado pelo individualismo e a multiplicação de siglas partidárias desprovidas de conteúdo programático e guiadas por um imediatismo oportunista que não contribui para o fortalecimento da democracia. Um dos efeitos colaterais são as alianças em eleições que impedem aferir o peso de cada partido na sociedade.

Somos uma sociedade desigual e cada dia mais o financiamento de campanha requer uma arquitetura financeira que afasta pessoas comuns, sindicalistas, intelectuais e grandes personalidades da política graças ao custo da campanha. Se um cidadão quiser contribuir politicamente, dificilmente conseguirá, pois vai se deparar com um sistema de labirintos financeiros que não deveria ser a contribuição central de quem quer cooperar politicamente. Esse intrincado arranjo financeiro não é próprio da atividade política, pois impede tanto o surgimento de lideranças e talentos quanto a qualificação das instituições políticas.

A preponderância do poder econômico tem provocado várias anomalias nas instituições legislativas e executivas. A cada pleito eleitoral há, de forma crescente, representantes do grande capital. Não é democrático um candidato ter milhões de reais a sua disposição enquanto outro sequer tem recursos para alugar um simples carro de som. Essa distorção é perceptível nas disputas por cargos executivos em todos os níveis e, principalmente, nas eleições proporcionais. O custo das campanhas superou qualquer critério de razoabilidade. São campanhas pirotécnicas, nem sempre marcadas por debates e pela discussão dos reais problemas do país. Despolitiza-se o processo para a forma dar lugar ao conteúdo, atendendo aos marqueteiros com suas campanhas milionárias.

Alguns perguntarão, diante de tantas demandas de saúde, infraestrutura e educação, se deveríamos gastar com o financiamento público. Seria um gasto nobre? Creio que sim! Inicialmente porque o custo de campanha diminuirá. O custo



em 2010 declarado como o total de gastos das campanhas, pelo TSE, foi em torno de R\$ 3 bilhões. Esse total está vinculado diretamente à forma como as campanhas eleitorais são realizadas atualmente. Invertendo-se a lógica atual – centrada no personalismo e em milionárias técnicas de *marketing* –, automaticamente baixarão os custos. Sem o financiamento privado, haverá a explicitação dos custos das campanhas, já que não haverá valores relacionados a um possível contrato com o setor público. Uma característica do sistema atual é que ele não é isonômico, do ponto de vista dos contratos firmados entre Estado e empresas: na prestação de serviços e realização de obras, há espaço apenas para as grandes, enquanto para as pequenas e médias empresas resta nenhuma ou participação marginal no processo.

## 2 Tráfico de influência

A interferência do grande capital privado nas eleições é uma das principais fontes das crises políticas que vivemos nos últimos tempos. Essa prática baseia-se no uso de caixa dois. E quando os detentores do capital favorecem determinados candidatos, o resultado, com raras exceções, é que há aumento do tráfico de influência e da corrupção no âmbito da administração pública.

O financiamento público porá um freio à orgia de gastos que tanto incomoda o povo brasileiro e dará transparência à atividade política. Os eleitos, qualquer que seja sua esfera, terão seus compromissos firmados com a população em geral, sem as amarras do financiamento privado. Pela lógica do sistema atual, muitos candidatos perdem o compromisso com o eleitor, e acaba prevalecendo a máquina eleitoral montada com vultosos recursos. Financiamento público pode não ser perfeito, mas ajudará a limitar as fraudes e facilitará a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e da população, além de acabar com as

suspeições, nem sempre fundamentadas, sobre quem recebeu recursos privados para suas campanhas.

Uma consequência imediata da adoção do financiamento público é também a adoção de listas partidárias, que podem ser elaboradas de três formas: 1) com a participação do eleitor em sua elaboração; 2) apresentação da lista, pelos partidos, à sociedade; 3) e possibilidade de o eleitor mudar a lista, caso ela não o contemple, no dia da eleição. Os partidos devem se estruturar de forma democrática para a distribuição dos recursos públicos que serão usados nas campanhas de seus candidatos.

A lista é uma medida transformadora de nossa cultura política. Altera o sistema de votação atual, de lista aberta, uninominal, em que um eleitor vota num candidato sem ter em vista a cultura programática e as ideologias dos partidos. A lista fortalece as agremiações partidárias e dão mais racionalidade ao processo político e eleitoral. Hoje, sem a nitidez programática desejável, ocorrem distorções profundas. As campanhas são centradas no personalismo e voluntarismo de candidatos que, para se elegerem, apostam num vale-tudo, na demagogia, e fazem promessas irrealizáveis, descoladas da realidade. Muitos se especializam em vender ilusões.

### **3 Voto distrital e distritão, um retrocesso**

A sociedade brasileira está madura o suficiente para encarar mudanças que levem nosso sistema político e eleitoral para o século 21. Não comporta mais a ação de vendedores de soluções mistificadoras, como o voto distrital e o distritão. O voto distrital reduz o papel do parlamento e permite que uma minoria social detenha a maioria parlamentar, eliminando o princípio “a cada eleitor, um voto”. O chamado distritão é igualmente danoso. Ele quebra o pluralismo, a proporcionalidade, acentua a influência do poder econômico e exacerba o personalismo.

Tudo o que não queremos para um sistema verdadeiramente democrático, que represente o interesse de quase 200 milhões de brasileiros.

Vamos falar mais um pouco sobre o assunto. Aqui no Brasil, fala-se muito sobre o voto distrital e há partidos que incluem a adoção deste modelo em seu programa. Mas fala-se pouco sobre o funcionamento efetivo desse sistema. Ele é sempre tratado como solução mágica, panaceia para todos os males.

Façamos então um exame do funcionamento do sistema distrital tal como ele é. Nesse sistema, cada deputado é eleito em um determinado distrito por voto majoritário. Esse método gera a probabilidade matemática de uma minoria com 49% dos votos, em cada um dos distritos, vir a ser excluída do parlamento. Para tanto, basta que uma maioria conquiste 51% dos votos em cada um dos distritos.

Mas isso é apenas uma hipótese. Na prática, o sistema produz resultados ainda mais extravagantes. Discutindo as eleições gerais do Canadá de 1993, o cientista político Nicolau (2001, p. 18) registra:

O Partido Conservador, que obteve 16,0% dos votos espalhados pelo território, elegeu apenas dois deputados, enquanto o Bloco de Quebec, com votação concentrada (13,5%), elegeu 54 deputados. O Partido da Nova Democracia, com apenas 6,9% dos votos, elegeu nove deputados.

Essa eleição produziu, portanto, uma equação esquisita: 16,0% dos votos = 2 cadeiras; 13,5% dos votos = 54 cadeiras; 6,9% dos votos = 9 cadeiras.

Há outros casos. Na última eleição realizada no Reino Unido, em 6 de maio de 2010, não foi diferente. O Partido

Trabalhista obteve 29% dos votos e com essa votação conquistou 39,69% das cadeiras. Já o Partido Liberal Democrata obteve 23,1% dos votos e conquistou apenas 8,76% das cadeiras. Vale registrar que esse tipo de incongruência não é novidade; tem se repetido desde 1948, quando o voto distrital foi implantado em todo o Reino Unido.

Com base nos dados citados e nos conhecimentos correntes sobre o sistema distrital vigente no mundo anglo-saxônico e em sua área de influência, cremos que é possível concluir que sua primeira vítima é a pluralidade. Ele tende a privar minorias significativas de representação parlamentar; cria condições para que minorias sociais se façam representar por maiorias parlamentares; tende a impor um bipartidarismo que seguramente está longe de refletir a complexidade das sociedades modernas e elimina completamente a oportunidade de garantir que a cada eleitor corresponda um voto, como deve ser nas democracias.

É correto também lembrar que o sistema eleitoral americano já dá sinais de fadiga dos materiais, em razão da cultura distrital. Lá, o voto popular para presidente da República tem um filtro. Antes de ir diretamente para o candidato escolhido pelo eleitor, ele serve para eleger um delegado a um Colégio Eleitoral, que é quem realmente vai eleger o presidente da República. Há, no sistema, uma nuance importante. Como lá a cultura é distrital, o candidato a presidente que obtiver 60% dos votos de um estado determinado não terá 60% dos delegados daquele estado, e o candidato a presidente que obtiver 40% dos votos daquele mesmo estado não terá 40% dos delegados. Nada disso. O candidato que obtiver um voto a mais em cada estado levará todos os delegados daquele estado.

Estes resquícios de um federalismo obsoleto e de um paroquialismo distrital contaminam o sistema e produzem distorções evidentes. Cito dois casos. No pleito de 1992, Bill Clinton obteve 43% dos votos populares, mas recebeu o apoio de 69% dos votos dos membros do Colégio Eleitoral. Nas eleições

de 2000, Al Gore obteve mais votos populares do que George W. Bush, mas perdeu no Colégio Eleitoral depois de uma luta acirrada pelos votos da Flórida, de muitas denúncias de fraude e de uma prolongada disputa na Suprema Corte. Este episódio deixou uma lembrança amarga para a democracia americana e uma recomendação explícita para uma reforma eleitoral.

Para voltar ao Brasil, sem querer assombrar ninguém, cito o sociólogo Alberto Carlos Almeida: "Se ele (distrital) fosse adotado hoje, teríamos depois de dez anos uma disputa somente entre o PT e outro partido que surgiria dentre os vários partidos de centro-direita que disputam espaço atualmente" (PEREIRA, 2011). Porém, lembra ele, o sistema proporcional permite a coexistência do PT com diversos outros partidos: PSDB, PMDB, DEM, PP, PR, PDT, PSB, PSOL, apenas para citar os mais importantes. O sistema distrital varreria do mapa político várias dessas legendas.

Já o argumento de que o distrito barateia a campanha parte do arsenal da preguiça. Numa campanha distrital, em vez de pulverizar seu dinheiro por todo o estado, o candidato rico vai investir num único distrito, potencializando substancialmente o retorno.

## **4 Estímulo à representação feminina**

A democracia brasileira é vibrante, mas ainda precisa ser oxigenada com mecanismos que estimulem a representação feminina nos três níveis de representação legislativa. As mulheres brasileiras representam mais da metade da população, mas sua representação no parlamento é ínfima, menos de 9%, um dos mais baixos do mundo. Do mesmo modo, precisamos de instrumentos que garantam uma maior representação legislativa de setores da população como os negros e os índios. Essas medidas devem ocorrer paralelamente à adoção de mecanismos de aprofundamento da participação da população na decisão

sobre grandes temas nacionais, como plebiscitos e referendos. É assim que ocorre nas democracias mais avançadas do mundo.

Precisamos construir instituições políticas que possam valorizar o princípio de que todo poder emana do povo e só pode ser exercido pelos seus representantes ou diretamente. O sistema político e eleitoral precisa de sangue novo para superar suas patologias. A concretização da democracia passa necessariamente pela instituição de partidos fortes e capazes de elaborar projetos que expressam os anseios de diferentes e numerosos setores da sociedade. As mudanças que preconizamos fortalecem nossa democracia, dão mais transparência ao nosso sistema representativo e, sobretudo, asseguram mais agilidade e legitimidade nos mecanismos de expressão de toda a sociedade.

Um dos grandes problemas de nossa democracia é transformar a política em um tema central na agenda do país, pois é por meio dela que a sociedade pode ser transformada. Eis o desafio do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

## Referências

NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PEREIRA, Athos. *Os sentidos da reforma política*. Disponível em: <<http://nudocblog.wordpress.com/2011/04/14/os-sentidos-da-reforma-politica/>>. Acesso em: 24 maio 2011.



# QUEM TEM MEDO DO VOTO FACULTATIVO?

---

MARCELO NOBRE<sup>1</sup>

## Resumo

Trata do voto obrigatório e do voto facultativo, objetivando avaliar se o sistema eleitoral enquadra-se no contexto democrático atual ou se há necessidade de se adequar aos princípios e critérios fixados pela Constituição e pelos avanços sociais e políticos conquistados em mais de 20 anos de sua vigência. Inclui na discussão sobre o tema as novidades tecnológicas adotadas pela Justiça Eleitoral e reflexões de ordem histórica. Defende a realização de plebiscito para a decisão quanto ao voto obrigatório ou facultativo e reforça a necessidade de investimento nos recursos tecnológicos da Justiça Eleitoral para implantação de uma democracia plena no país.

**Palavras-chave:** Sistema eleitoral. Voto obrigatório. Voto facultativo. Plebiscito. Tecnologia. Justiça Eleitoral. Brasil.

## Abstrac

It's compulsory voting and voting optional, to evaluate whether the electoral system fits into the current democratic context or whether it is necessary to conform to the principles and criteria set by the Constitution and the social and political advances achieved in over 20 years of his validity. It includes discussion on the topic in the technological innovations adopted by the Electoral and reflections of historical order. Advocates the holding of a plebiscite to decide how to vote is compulsory or optional and reinforces the necessity for investment in technological resources of Elections to implement full democracy in the country.

---

<sup>1</sup> Representante da Câmara dos Deputados no Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Advogado.



**Keywords:** Electoral system. Compulsory voting. Optional voting. Plebiscite. Technology. Electoral Justice. Brazil.

## 1 Considerações iniciais

A discussão sobre qual é o sistema de voto ideal para o país, se obrigatório ou facultativo, já foi feita à exaustão, inclusive durante a própria Constituinte, que aprovou a Carta Magna vigente.

Por esse motivo, não pretendo rediscutir ou repisar os argumentos utilizados pelos defensores das duas teses. Se buscarmos estudar o assunto nas bibliotecas ou nos *sítes* de busca na Internet, encontraremos milhares de artigos e debates que retratam todos os tipos de argumentos e fundamentações possíveis para sustentar os pontos de vista sobre a matéria, o que dispensa sua reprodução no limitado espaço deste ensaio.

Veremos a seguir se o sistema eleitoral – voto – enquadra-se no contexto democrático atual ou se há necessidade de se adequar aos princípios e critérios fixados pela Constituição e pelos avanços sociais e políticos conquistados nestes mais de 20 anos de sua vigência.

Alguns estudiosos do tema que discutem se o voto deve ser obrigatório, ou não, levantam algumas questões, que podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- O voto é um dever ou um direito?
- A maioria dos eleitores dispõe de informações suficientes para formar sua convicção?
- O povo é ou não é soberano para decidir sobre qual dos dois sistemas é o mais adequado – plebiscito? “O povo não sabe votar”. Em qual sistema ele não sabe votar?
- Obrigar a votar não é autoritário? A obrigatoriedade seria compatível com o estado democrático de direito?

- O voto obrigatório produz consciência política?
- O voto obrigatório oferece maturidade política ao cidadão?
- Mesmo com as sanções existentes hoje para quem não cumpre com a obrigação de votar, temos, de fato, uma significativa representatividade popular nas eleições?
- Os direitos e as garantias individuais do cidadão, consignados como cláusula pétrea no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Carta Magna, estão sendo observados com o voto obrigatório?

O voto obrigatório foi introduzido no Brasil com o Código Eleitoral de 1932 e foi mantido na carta de 1988, após intensa discussão entre os constituintes. A época era outra. Estávamos no início da redemocratização após vinte anos de ditadura militar. O receio de retrocesso era grande. O pensamento que imperava em todos era o de lutar com a força e as armas possíveis para que a consolidação da democracia no país avançasse. E uma das principais armas para se atingir esse objetivo, à época, era o voto obrigatório.

Todavia, agora, o momento político é outro. Temos uma democracia consolidada com avanços inimagináveis até mesmo para os mais otimistas. Alcançamos a marca de seis democráticas eleições diretas e ininterruptas para presidente, sendo que no curso deste período tivemos o primeiro impeachment de um presidente da República, sem que isso causasse qualquer abalo em nosso reinício democrático.

Agora, precisamos avançar mais! Precisamos continuar evoluindo na consolidação democrática que inegavelmente produziu uma maturidade política nos cidadãos brasileiros.

E se não evoluímos ainda o que deveríamos, foi por culpa da resistência conservadora que insiste em não mudar a mentalidade para adaptar-se ao novo mundo. As mudanças sempre trazem profunda resistência. E isso acontece porque,

para quem pretende manter o jogo, mudar as regras traz mais incertezas que certezas.

O primeiro ponto encaminha a questão: O voto é um dever ou um direito? Aqueles que sustentam que o voto é um dever entendem que ele é obrigatório. Os que veem o voto como um direito entendem que ele deve ser facultativo, ou seja, que o cidadão deve exercer o sufrágio, se desejar.

A essência do pensamento daqueles que defendem que o voto é um dever está no compromisso do cidadão perante sua coletividade e, conseqüentemente, com o de escolher os seus representantes políticos. E corroborando esse pensamento, o doutrinador Sampaio (1981, p. 66) chega a afirmar que “o voto tem caráter de função pública”.

Por outro lado, dentre aqueles que defendem que o voto deve ser facultativo, temos a respeitada voz do ex-senador da República Jutahy Magalhães, que afirma, em um dos seus muitos pronunciamentos na tribuna do Senado Federal, que “os defensores deste constrangimento legal (que é o voto obrigatório) têm a pretensão de impor a participação política como um modo de estabelecer legitimidade para a democracia representativa”.

Como já afirmei anteriormente, não vou rediscutir aqui teses de ambos os lados, embora seja necessário referi-las, em sua essência, em proveito da abordagem que proponho.

Os que sustentam a tese em defesa do voto obrigatório utilizam-se, principalmente, dos seguintes argumentos: que o voto é um dever; que a tradição é pelo voto obrigatório; que os benefícios trazidos pelo atual sistema político-eleitoral são maiores que a relativa perda de liberdade de cada cidadão; que o Brasil não está preparado para o voto facultativo (“o povo não sabe votar”); que falta educação política ao eleitor; que o voto obrigatório faz que a maioria da população vote; que o voto obrigatório diminui o risco de venda do voto.

Aqueles outros que defendem o voto facultativo utilizam-se, principalmente, dos seguintes argumentos: que o voto é um direito; que a obrigatoriedade do voto não educa ninguém politicamente; que é inverídica a afirmação de que a maioria dos cidadãos participa das votações obrigatórias; que as nações democráticas e evoluídas adotam o voto facultativo e que é inadmissível num estado democrático de direito obrigar o cidadão a exercer sua cidadania.

## 2 Históricos de reafirmação do voto obrigatório e o atual momento político

O voto obrigatório foi adotado no Brasil há quase 80 anos. A última discussão sobre sua manutenção, ou não, ocorreu há mais de 20 anos, durante a Constituinte.

É absolutamente certo que, após este período, o Brasil consolidou a democracia e prestigiou o estado de direito, tendo realizado, repita-se, seis eleições diretas para presidente, além de suportar o primeiro *impeachment* de um presidente, justamente o primeiro eleito diretamente pelo povo, após vinte anos de autoritarismo.

Portanto, podemos afirmar que, apesar desse momento crítico vivido, a democracia não sofreu qualquer abalo e se estabeleceu em definitivo nos corações livres dos brasileiros!

No ano passado, o respeitado instituto Datafolha realizou uma pesquisa, visando esclarecer o que os pesquisados pensavam sobre a obrigatoriedade do voto. O resultado foi uma exata divisão nas opiniões: 48% foram a favor do voto obrigatório e 48% foram favoráveis ao voto facultativo.

Outras pesquisas mostram que, se o voto fosse facultativo, quem não compareceria às urnas seria a classe média e não a classe mais carente, como se imaginava. As pesquisas

esclarecem qual é a distância existente entre a vontade popular e os nossos sistemas e instituições.

As eleições nos ensinam muito. Sabemos, por exemplo, que aproximadamente 40% do eleitorado brasileiro não querem participar do processo eleitoral com este modelo. Entre abstenções, votos brancos, nulos, justificados e aqueles que pagam os quase R\$ 5,00 (cinco reais) de multa pelo não comparecimento às urnas, ficamos próximos dos percentuais de comparecimento do eleitorado nos países onde o voto facultativo é adotado.

Em outras palavras, usando os mecanismos já existentes – justificativa, votos brancos e nulos –, os brasileiros expressam seu desejo de não participar do importante momento de escolha dos seus representantes.

### **3 A rediscussão do voto obrigatório e propostas**

A nossa expertise em realizar eleições e a nossa tecnologia de última geração são reconhecidos mundialmente, o que já provocou a vinda de inúmeros representantes de vários países para “aprender” conosco sobre realização de eleições.

Nossa evolução no sistema eleitoral é tão grande que o Tribunal Superior Eleitoral já entrou na era da biometria, ou seja, na leitura das digitais dos eleitores.

Ora, se consolidamos a democracia vivenciando-a por período nunca antes vivido; se detemos tecnologia de última geração na Justiça Eleitoral; se a última discussão acerca do tema foi travada quando da Constituinte há mais de 20 anos; se aproximadamente 40% do eleitorado utilizam-se de métodos aceitáveis para não votar, pergunta-se: Por que não discutir com o povo agora, nesta nova perspectiva, sobre o que ele deseja?

Após 80 anos de voto obrigatório, exercidos em grande parte sob o período de ditadura e, nestes últimos 20 anos, sob o período democrático, será que não é a hora de pensarmos em ouvir o soberano povo brasileiro sobre o que ele deseja?

Nossa constituição prevê mecanismos de participação popular direta para aproximar a vontade do cidadão ao que é determinado a ele. Afinal, o poder é do povo e em seu nome é exercido pelos representantes eleitos.

Temos experiência de alguns plebiscitos. Então, o que nos impede de realizar um plebiscito para saber se a maioria deseja que o voto continue obrigatório ou se deve ser feita uma experiência com o voto facultativo?

O dicionário Aurélio (2010) nos ensina que plebiscito é “o decreto do povo reunido”; “resolução submetida à apreciação do povo”; “voto do povo, por sim ou não, sobre uma proposta que lhe seja apresentada”.

Por que temer o plebiscito?

Há grandes vantagens nesse modelo de consulta, porque as teses podem ser levadas diretamente ao cidadão, o importante destinatário dos argumentos, que terá oportunidade de dirimir suas dúvidas.

Se a maioria decidir por experimentar um novo modelo, qual será o problema? Qual é o risco para a democracia? Quem tem receio de que o sistema eleitoral venha de encontro ao desejado pelo povo?

Um plebiscito, para saber qual a vontade popular sobre o voto obrigatório e o facultativo, é o que se espera.

Contudo, entendo ser necessário realizar o plebiscito em duas etapas.

A primeira para se saber qual é a vontade popular sobre a questão. Se a maioria decidir pela manutenção do voto obrigatório, a questão está encerrada. Se a maioria decidir pelo

voto facultativo, devemos discutir a fixação de um número determinado de eleições neste modelo – seis ou oito eleições, por exemplo –, deixando consignado que, ao final do número de eleições estabelecido, haverá um novo plebiscito, para que o povo novamente avalie a experiência do voto facultativo, validando-o ou não.

Ressalvo, entretanto, o meu posicionamento no sentido de que o número de eleições estabelecido não pode ser pequeno, para evitar o risco de não se conseguir avaliar corretamente o modelo.

Esta fórmula impede conclusões precipitadas, mas também não fecha as portas para uma avaliação e, eventualmente, um retorno ao modelo anterior, se for o caso.

Assim é que se pode construir um modelo ainda mais aperfeiçoado e próximo da vontade popular.

#### **4 Consciência e maturidade política decorrem do voto obrigatório?**

É inegável a evolução social e política da população brasileira nestes 80 anos de voto obrigatório. Mas será que essa evolução se deu em razão da obrigatoriedade do voto?

Em momento histórico não tão longínquo, não tínhamos possibilidade de discutir política abertamente nas ruas, nos bares, em qualquer lugar. E não conseguíamos também acompanhar os acontecimentos políticos na sua plenitude, em razão da forte censura governamental junto aos órgãos de imprensa.

Mesmo com todas as adversidades, o povo ousou. E o fez com responsabilidade – sem derramamento de sangue –, reunindo-se nas ruas e praças de todo o país e clamando por liberdade, democracia, igualdade, transparência e muito mais.

Esse povo unido fez ruir um governo que nunca o representou. Esse povo unido realizou, por meio dos seus representantes diretos, a nossa Constituição Cidadã. Esse povo unido realizou o primeiro *impeachment* de um presidente da República. Esse povo unido fez muita coisa em favor da nossa democracia e estabilidade política.

Com tantos avanços decorrentes da atuação política destemida do povo brasileiro, como é possível imaginar que este mesmo povo não tem maturidade política? Podemos até concordar que, no início da nossa redemocratização, o voto obrigatório teve um papel importante, mas, agora, vivenciando um longo período de democracia nunca antes desfrutado, não podemos pensar que o voto obrigatório seja o responsável por esta conscientização política.

## 5 O futuro chegou

Como já referi, a Justiça Eleitoral entrou na era da biometria. A leitura das digitais do eleitor para a prática de todos os atos relativos ao exercício da sua cidadania no sufrágio representará muito mais que apenas segurança.

Com este sistema, o eleitor será completamente identificado, de forma célere, em qualquer ponto do território nacional e até do exterior. Este sistema de última geração é o mesmo adotado pela Polícia Federal nos passaportes.

Com tal avanço tecnológico, já se pode pensar, em um futuro muito próximo, em adotar definitivamente o voto em trânsito em todo o território nacional e não somente para presidente da República.

A leitura digital viabiliza o voto seguro em qualquer lugar do país. Além da segurança, viabiliza, também, que o cidadão não justifique ou pague a irrisória e estimulante multa por ter viajado no dia de votação.



O controle da leitura biométrica permitirá que ampliemos aos cidadãos a sua liberdade e independência para votar. Tanto isso é verdade que o voto em qualquer ponto do território nacional permitirá que os milhões de brasileiros que residem em lugares distintos dos seus domicílios eleitorais exerçam o seu direito de escolher os seus representantes em vez de justificarem a sua impossibilidade de se deslocar.

Uma grande parte da classe média viaja, deixa de votar e simplesmente justifica. Teremos na evolução tecnológica da Justiça Eleitoral um grande aliado na busca da maior participação popular nas eleições.

## 6 Conclusão

É necessário ouvir os responsáveis pela razão de existir da própria nação, por meio de um plebiscito, assim como é necessário investir nos recursos tecnológicos da Justiça Eleitoral para que tenhamos uma democracia plena, mais cidadã e muito mais livre.

## Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Tancredo Neves*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, (Perfil parlamentar, n. 56). Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2761/tancredo\\_neves.pdf?sequence=4](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2761/tancredo_neves.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 3 jun. 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 5. ed. rev. aum. e atual. São Paulo: Ed. Positivo, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocencio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

NOBRE, Marcos. O voto do voto. *Folha de São Paulo*, ago. 2010.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Debate sobre reforma do sistema eleitoral*. 2010.

RIBEIRO, Renato Janine. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. Disponível em: < <http://www.renatojanine.pro.br/Brasil/sobreovoto.html>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Revista de Jurisprudência do TJ/RJ*, 1º trimestre 1981, p. 66.

SIMON, Pedro. Voto obrigatório ou facultativo. *Jornal do Senado*, fev. 2010.

SOARES, Paulo Henrique. *Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo*. Brasília: Consultoria legislativa do Senado Federal; Coordenação de Estudos, abr. 2004.





**SGI**

SECRETARIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Esta obra foi composta na fonte Frutiger LT Std,  
corpo 11, entrelinhas de 14,5 pontos, em papel reciclado 75 g/m<sup>2</sup> (miolo)  
e papel AP 240 g/m<sup>2</sup> (capa).

**Impressa em junho de 2011**