



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 6 Número 1 jan./abr. 2011



REFORMA POLÍTICA

PAULO HAMILTON SIQUEIRA JR¹

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

¹ 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.² 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

² 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.