



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 6 Número 1 jan./abr. 2011



PROCESSO ELEITORAL E DEMOCRACIA: A DELICADA E NECESSÁRIA CONTEXTUALIZAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL¹

ANDRÉ RAMOS TAVARES²

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.

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

² 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 voltou³ 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 Nacional⁴. 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.

³ 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.).

⁴ 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 políticos⁵ 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 Nicolau⁶, 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.

⁵ 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.

⁶ 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-eleitoral⁷. Essa comparação entre países⁸, 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 comparado⁹, 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 jurídicos¹⁰ que tornam possível o uso seguro e efetivo da chamada democracia eletrônica no Brasil.

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

⁸ Mesmo entre países ligados a famílias jurídicas diversas.

⁹ 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.

¹⁰ 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 democrático¹¹.

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,

¹¹ 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*¹², 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 Talibã¹³, os quais denominavam o processo eleitoral como um “ato de propaganda americano”¹⁴. 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 candidato¹⁵.

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 turno¹⁶.

¹² 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.

¹³ Cf. Attacks, fear weaken Afghan voter turnout. Disponível em: <http://www.msnbc.msn.com/id/32470364/ns/world_news-south_and_central_asia/>. Acesso em: 5 abr. 2011.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

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

Semelhanamente, 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 opositor¹⁷:

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.¹⁸

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>. 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>. Acesso em: 5 abr. 2011.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 Moussavi¹⁹, de forma que o número de votos fraudados não seria suficiente para alterar o resultado obtido nas urnas²⁰.

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 Carpizo²¹. 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 eleitoral²².

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 Calderon²³, 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

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

²⁰ 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.

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

²² 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>. Acesso em: 5 abr. 2011.

²³ 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 irregularidade²⁴. Posteriormente, o Tribunal Eleitoral Federal mexicano rejeitou a acusação de fraude²⁵.

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 América²⁶, 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).*

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

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

²⁶ 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 News²⁷ –, 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 sociedade²⁸ 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

²⁷ 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.

²⁸ 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*²⁹, 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 Roraima³⁰.

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

²⁹ 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.

³⁰ 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 brasileiras³¹.

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 partidos³², 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

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

³² 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*³³. 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

³³ 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 eleitor³⁴.

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

³⁴ 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>. 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>. 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.