

À PROCURA DE INSPIRAÇÕES PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: VISITANDO O SISTEMA ELEITORAL E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO REGIME POLÍTICO ALEMÃO

Marina Rodrigues Siqueira

Doutoranda DCP/UFMG

✉ marinasiqueira.dcp@gmail.com

Resumo: O presente artigo tem por objetivo compreender a arquitetura do sistema político alemão com a finalidade de refletir sobre uma possível reforma política no Brasil que leve em consideração aspectos desse sistema. O sistema eleitoral alemão está organizado como 'distrital misto', onde os eleitores dão dois votos, um para um candidato que pleiteia à vaga majoritária do distrito, e outro em uma lista fechada disponibilizada pelo partido. Além disso, aborda-se temas como organização partidária, cláusula de barreira, financiamento de campanhas entre outros.

Palavras Chaves: Reforma política; Sistema Político Eleitoral Alemão; Sistema Distrital Misto

Abstract: This article aims to describe a German policy with a purpose of reflection on public policy in Brazil. The German electoral system is organized as a "mixed district", where voters show two votes, one for a candidate who applies to the majority seat of the district, and another on a list of signatures. In addition, topics such as party organization, barrier clause, financing of communication campaigns, among others.

Keywords: Political Reform; German Political Electoral System; Mixed District System

Introdução

A percepção de que é necessária uma reforma política no Brasil move o próprio sistema político a se repensar. O *modus operandi* da reforma não é consensual e demanda um debate mais amplo sobre 'o quê' e 'como' deve ser reformado. Portanto, à procura de inspirações e soluções para a melhoria do sistema eleitoral brasileiro, o Congresso Nacional investiu na última década em uma série de estudos que analisam a viabilidade da implantação total ou parcial do sistema político alemão: que tem em sua arquitetura o sistema eleitoral misto: majoritário e proporcional, que operam na configuração distrital. O objetivo desse

artigo é apresentar o sistema político eleitoral contemporâneo da Alemanha e incitar uma breve reflexão sobre as implicações de sua implantação no Brasil. Na primeira parte do texto discute-se a engenharia institucional do sistema político eleitoral alemão, e a segunda parte, aborda-se o financiamento de campanhas. Por fim, nas considerações finais é elencado os principais pontos fortes e pontos fracos de sua implantação no Brasil.

I. O sistema político alemão contemporâneo

I.A - Reflexões iniciais sobre o sistema político na Alemanha

Quando se fala sobre o sistema político alemão contemporâneo e se observa a arquitetura institucional do país, as regras vigentes, a cultura cívica do povo germânico e, principalmente, os resultados políticos, econômicos e sociais que alcançaram chega a soar com estranhamento à sua história de transição para o ‘Estado Moderno’. Pois, a constituição histórica do ‘povo alemão’ tem sua base em povos considerados bárbaros, guerreiros, vikings, ou seja, institucionalmente dizendo, pareciam seguir poucas regras, leis próprias (de pouca abrangência) e se organizavam em tribos (clãs) de pequeno porte até poucos séculos atrás. Para endossar, o termo “germânico” (*Gehrmann* ou *Wehrmann*) significa “Homem de Guerra” ou “Homem de lança”¹.

Ou seja, como aconteceu a transição de uma “sociedade” em que a guerra era uma condição natural em um Estado Moderno, com instituições sólidas e altamente eficientes? Bem, essa pergunta nos remete aos teóricos clássicos da ciência política, mas a primeira vista, busca-se em Hobbes (1651) a principal hipótese: o povo alemão teve que se organizar em um sistema político em que as regras são severamente seguidas para que, no seu estado de natureza, não se matassem mutualmente, extinguindo a si próprios. Ou seja, na perspectiva

¹ <http://www.dw.com/pt/o-povo-alem%C3%A3o/a-890124>

hobbesiana poderia se dizer que o Estado Alemão nasceu de um pacto forte para garantir, sobretudo a vida. Ainda no campo reflexivo e teórico poderia ser feito o seguinte enquadramento: o Estado Alemão nasceu coeso, institucionalizado e com alta adesão dos governados, mas a cultura de guerra não foi dissolvida, e o inimigo de vez ser ‘interno’ passou a ser ‘externo’ às suas fronteiras. A partir dessa visão, em decorrência da forte cultura da guerra enraizada no povo e nas instituições, pode não ser coincidência que o Estado Moderno Alemão foi protagonista das duas Guerras Mundiais do século passado. Só atualmente, há cerca de 70 anos, desfruta do seu maior intervalo sem guerras e experimenta a estabilidade e a paz. Nos próximos tópicos serão apresentados de forma sintética e descritiva o atual sistema político alemão, salienta-se que não se tem a pretensão de esgotar todos os temas e reflexões neste texto.

I.B - A natureza do regime político e suas características institucionais

Atualmente, o regime político alemão trata-se de uma democracia parlamentar federativa que possui 16 estados (*Bundesländer*)² sob administração da unidade federal. Dessa forma, por adotar o parlamentarismo, o poder executivo está sob o comando do(a) *Chanceler Federativo*, o qual é eleito(a) pelo parlamento a cada quatro anos. A atual chanceler é Angela Merkel (CDU - *Christlich Demokratische Union Deutschlands* - União Democrata-Cristã), que ocupa o cargo desde 2005.

O poder legislativo é organizado por meio de um parlamento bicameral, em que há o *Bundestag* – parlamento propriamente dito, com 598 parlamentares e *Bundesrat*, que é o conselho federal. O conselho federal apenas é acionado para se manifestar sobre temas relacionados aos interesses federativos e é composto por 69 representantes eleitos de forma indireta nos 16 estados.

² Estados alemães: Baden-Württemberg, Baixa Saxônia (Niedersachsen), Baviera (Freistaat Bayern), Berlim (Berlin), Brandemburgo (Brandenburg), Bremen (Freie Hansestadt Bremen), Hamburgo (Freie und Hansestadt Hamburg), Hesse (Hessen), Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental (Mecklenburg-Vorpommern), Renânia do Norte-Vestfália (Nordrhein-Westfalen), Renânia-Palatinado (Rheinland-Pfalz), Sarre (Saarland), Saxônia (Freistaat Sachsen), Saxônia-Anhalt (Sachsen-Anhalt), Schleswig-Holstein, Turingia (Freistaat Thüringen)

I.B.1 - O sistema eleitoral adotado e o sistema partidário prevalecente

Após a segunda Guerra Mundial a Alemanha reestruturou suas instituições e adotou o sistema eleitoral misto (que combina o sistema majoritário e o sistema proporcional), que vem sendo aprimorado de lá para cá. A última reforma significativa ocorreu em 3 de maio de 2013, em que se buscou corrigir imperfeições do seu complexo sistema eleitoral que combina o sistema eleitoral majoritário e o sistema eleitoral proporcional.

O sistema eleitoral majoritário: A Alemanha foi subdividida em 299 distritos uninominais, cada um deles tem em média 250 mil habitantes. O objetivo desse desenho é garantir a aproximação dos representantes e dos representados. Cada partido político lança um candidato para concorrer na eleição majoritária em cada subdistrito e o candidato que obtiver a maioria simples dos votos terá direito à uma cadeira na legislatura do parlamento. Sendo assim, no *Bundestag*, das 598 cadeiras 299 são preenchidas pelos candidatos vencedores em cada distrito. Além da aproximação dos candidatos com o eleitorado, esta prática também garante a cobertura de representação geoespacial do território. (BACKES, 2013; CINTRA, 2000; PONTES, HOLTHE, 2015). Isto evita situações de “*gap* de representação espacial”, condição que é possível no sistema eleitoral Brasileiro. Como por exemplo, sendo a composição do parlamento no Brasil organizada por Estados Federados, e os Estados possuem grandes dimensões territoriais, podem haver áreas importantes que não conseguem eleger candidatos.

O sistema eleitoral proporcional: Os partidos políticos apresentam a cada um dos 16 Estados Federados uma lista fechada de candidatos, ou seja, uma lista com nomes pré-ordenados. Quanto maior o número de votos no partido em cada Estado, maior número de candidatos terá no parlamento, respeitando a proporcionalidade das vagas. Esta tática visa garantir a proporcionalidade da representação de cada partido político no parlamento segundo a preferência

OPINIÃO
MARINA RODRIGUES SIQUEIRA
À PROCURA DE INSPIRAÇÕES PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: VISITANDO O SISTEMA
ELEITORAL E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO REGIME POLÍTICO ALEMÃO

ideológica e de *issues* dos cidadãos. No Brasil, há estudos realizados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado sobre uma possível adoção do sistema eleitoral misto, aos moldes do Alemão. (BACKES, 2013; CINTRA, 2000; PONTES, HOLTHE, 2015).

Cada cidadão então tem direito a dois votos, o primeiro no candidato o qual concorre pelo subdistrito e será eleito se conseguir a maioria simples de votos, e o segundo na lista do partido, o qual comporá a câmara de forma proporcional. O cálculo das cadeiras por partido pelo sistema proporcional sofre interferência das eleições distritais, e isso pode provocar a existência de mandatos excedentes. Importante destacar que o voto na Alemanha não é obrigatório.

O sistema alemão é multipartidário, possuindo cinco partidos principais:³

Quadro 1 – Principais partidos políticos da Alemanha

Sigla partidária	Nome do partido	Breve descrição	Principais estratos que o apoia
CDU CSU (Baviera) ⁴	União Democrata Cristã da Alemanha União Social Cristã	São partidos da união, fazem parte da família europeia de <i>partidos democratas-cristãos</i> . Maior partido	_Classes dos profissionais liberais _Comerciantes _Empresários
SPD	Partido Social Democrata da Alemanha	Faz parte da família dos <i>partidos social-democratas e socialistas democráticos</i> da Europa.	_Sindicatos

³ Fonte das informações sobre os partidos políticos alemães: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de / pt/o-sistema-politico/main-content-04/os-partidos-politicos.html>

⁴ Na Baviera a CDU não possui um diretório regional, deixando a representação a cargo da União Social Cristã (CSU), à qual está ligada por laços muito estreitos.

OPINIÃO
MARINA RODRIGUES SIQUEIRA
À PROCURA DE INSPIRAÇÕES PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: VISITANDO O SISTEMA
ELEITORAL E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO REGIME POLÍTICO ALEMÃO

		Segundo maior partido	
FDP	Partido Liberal Democrata	Faz parte da <i>família dos partidos liberais</i> europeus	_Classes sociais de maior poder econômico _Pessoas de nível de escolaridade alto
Verdes	Partido Verde	Fazem parte da família europeia de partidos verdes e ecológicos	_Eleitores de alta renda _Eleitores com formação superior
Partido à esquerda	Partido à esquerda	Força política significativa mais recente na Alemanha Como um partido que defende o tema da justiça social, ele concorre especialmente com o SPD	_Estados que foram incorporados à Alemanha após a reunificação

I.B.2 - As implicações presumíveis do sistema eleitoral sobre a cena política

O sistema eleitoral alemão adaptou-se e aperfeiçoou-se em 2013 para evitar votos negativos decorrentes da sobra dos coeficientes do cálculo da proporcionalidade de cadeiras que resultavam do segundo voto dos cidadãos alemães, e por isso, criou os mandatos excedentes dos candidatos para quando for o caso. Este tema será melhor discutido a frente, pois o aspecto que realmente causa implicações sobre a cena política são as regras da cláusula de barreira.

A cláusula de barreira é uma regra criada em 1949 e tem como objetivo impedir grande fragmentação partidária como aconteceu em 1920, ano em que o sistema multipartidário alemão contava com 17 partidos no Parlamento. O grande número de partidos inviabilizava a formação de maiorias. Por isso, essa cláusula de

desempenho e de exclusão (barreira) visa garantir a estabilidade do sistema político uma vez que favorece a governabilidade e dificulta o acesso de partidos extremistas ao parlamento, como o partido nazista.

Segundo o site oficial do governo alemão, a cláusula de barreiras é conhecida como ‘a cláusula dos cinco por cento’.

[...] Qualquer partido só obtém representação no Parlamento se obtiver um mínimo de 5% do total de votos de legenda. Isto evita que um número infindável de partidos nanicos se façam representar no Bundestag, com conseqüências negativas para um trabalho parlamentar efetivo. (DW⁵, 2015)

A exceção da regra da cláusula de barreira se aplica caso o partido conquiste pelo menos quatro mandatos majoritários em qualquer dos distritos da Alemanha, e assim, participa da distribuição proporcional das cadeiras no Parlamento. Dos 34 partidos que participaram das eleições de 2013, os partidos que atingiram a cláusula de barreira foram: CDU, SPD, Partido Verde, Partido “A esquerda” e CSU.

I.B.3 - Eventuais perspectivas ou debates existentes sobre mudanças no sistema

Como já abordado, em 3 de maio de 2013 foi aprovada a mais recente reforma eleitoral da Alemanha, fruto de um longo diálogo institucional entre o Parlamento e a Corte Constitucional. Esta lei procurou soluções às críticas que o sistema possuía como a solução para o “peso negativo do voto”, fenômeno que ocorria pela complexidade da junção do sistema majoritário com o proporcional e do fenômeno da perda de proporcionalidade da representação partidária, sobretudo, consequência da cláusula de barreira e a técnica dos “mandatos excedentes. Ou seja, a desproporcionalidade causada pelos mandatos excedentes

⁵ Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/doi-votos-o-sistema-eleitoral-alem%C3%A3o/a-622004>>. Acesso em 20/12/2015

foi corrigida por meio da criação de mandatos adicionais. (PONTES, HOLTHE, 2015).

Ainda há dois aspectos referente ao sistema alemão que devem ser melhor pensados e fazer parte de debates futuros sobre o aprimorado de suas regras eleitorais, mas devido à complexidade desse sistema político eles serão apenas apresentados de maneira mais sintética, sem a pretensão de aprofundamento. O primeiro ponto a ser destacado são os votos descartados dos partidos que não atingiram a cláusula de barreira. Nas eleições de 2013, 15% dos votos válidos foram desconsiderados, uma vez que os partidos pequenos não tiveram direitos à cadeiras no Parlamento. A princípio, isso soa como um problema ao considerar a proporcionalidade das ideologias no legislativo, pois uma parcela significativa dos votos simplesmente é excluída. Portanto, vale reflexões a respeito do descarte dos votos válidos. O segundo tema é relacionado ao primeiro, o desenho do sistema político alemão dificulta o acesso às minorias, uma vez que a própria cláusula de barreira impede que esses grupos cheguem ao congresso. Como efeito colateral, o eleitor alinhado com os temas de minoria pode, a partir de uma decisão racional, não necessariamente votar no candidato que melhor lhe represente, pois sabe que se votar no partido com bandeiras de minoria dificilmente ele passará pela cláusula de barreira. Ou seja, o eleitor vota em outro candidato que não o preferido ideologicamente.

I.C - O financiamento de campanhas

IC1 - O sistema político alemão em interação com as regras de financiamento de campanhas eleitorais

I.C.1a - Os tipos de restrições incidentes sobre doações e/ou arrecadação

Na Alemanha, os partidos políticos são os principais catalisadores do financiamento das campanhas, e no processo eleitoral, são responsáveis por gerir o dinheiro. As fontes dos seus recursos são:

- Contribuições públicas (em que há um teto/limites – as regras serão expostas a seguir)
- Doações de filiados portadores de mandatos ou doações regulares de pessoa física possui o limite de 3.300 euros por pessoa.
- Doações de empresas privadas, que são incentivados por meio de dedução no pagamento de impostos.

Com esse desenho, as regras de financiamento de campanha alemão, de certa forma, protegem os partidos e os candidatos da influência de grandes financiadores (como ocorre no Brasil).

I.C.1b - A presença de recursos públicos diretos ou indiretos

Como já mencionado, há a presença de recursos públicos no sistema de financiamento das campanhas. Como sistematizado por Backes (2013), o Estado subvenciona os partidos anualmente no nível federal da seguinte forma (regra vigente a partir de 1994):

- 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias;
- 0,70 euros para cada voto que o partido recebeu em distrito em que não tenha apresentado lista;
- 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física.

Recebem as doações referidas no primeiro e terceiro itens aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do item b) são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito.

É interessante que a lei alemã estabelece limites para as contribuições públicas para cada partido - a soma dos recursos públicos não pode ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias (doações e contribuições permitidas por lei, de acordo com o definido no § 24, item 4, n^{os} 1 a 7). É o chamado limite relativo de recursos que o partido pode receber (*relative Obergrenze*).

A soma dos recursos que todos partidos recebem do Estado não pode ultrapassar um limite fixado na lei para os gastos públicos com partidos, é o chamado limite absoluto (*absolute Obergrenze*) de recursos públicos.

I.C.1c - A provisão ou não de regras de transparência

Os partidos políticos devem, anualmente, prestar contas ao governo alemão. As informações sobre o volume e gastos dos recursos recebidos por cada partido são disponibilizados publicamente pelo site do poder legislativo. Tabelas com esses dados detalhados são facilmente encontrados, inclusive, nos sites oficiais, bem como no Wikipédia⁶ e em artigos sobre o tema (BACKES, 2013).

Por meio desse controle, sabe-se que o financiamento público é responsável, em média, por 30% dos recursos destinados às campanhas. Esse percentual varia conforme o partido, sendo registrado o mínimo 22% e o máximo 59%.

I.C.2 - A interação presumível desse conjunto de regras com o sistema político

⁶ Dados do financiamento de campanhas: <http://de.wikipedia.org/wiki/partefinanzierung>,

OPINIÃO
MARINA RODRIGUES SIQUEIRA
À PROCURA DE INSPIRAÇÕES PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: VISITANDO O SISTEMA
ELEITORAL E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO REGIME POLÍTICO ALEMÃO

Com esse conjunto de regras, os partidos políticos grandes tendem a se fortalecer ainda mais, por contar com grande número de benefícios provenientes do financiamento de campanha. E em via oposta, dificilmente os partidos pequenos e partidos de minorias conseguirão acessar o parlamento. E isto trata-se de um grande problema, uma vez que as vozes das minorias são abafadas e o sistema democrático configura-se justamente pela capacidade das instituições absorverem as demandas sociais e ideologias distintas.

Considerações Finais

De fato, o sistema político alemão baseia-se em uma engenharia institucional complexa, originada de um sistema misto, com níveis majoritário e proporcional para composição do parlamento. Pensado e consolidado para ser adotado após a segunda Guerra Mundial, possui cerca de 70 anos de amadurecimento. O principal desafio ainda visto no sistema e que são passíveis de mudanças são dois.

O primeiro diz respeito ao aumento exacerbado e inconstante de cadeiras no parlamento em cada legislatura, após a correção por meio da adoção de mandatos excedentes (reforma política de 2013). Solucionar este ponto sem dúvidas é bastante complexo, mas uma possível alternativa seria colocar um teto máximo de parlamentares excedentes na casa legislativa, como 610 por exemplo. Ou seja, a abertura de no máximo 10-12 cadeiras a mais poderia resolver a adoção de um número ainda maior. Essas cadeiras teriam como propósito corrigir o problema da proporcionalidade, mas uma vez estipulado o número máximo de cadeiras, ainda assim, poderia ocorrer alguma distorção.

O segundo seria quanto ao financiamento de campanha propriamente dito, não há teto de doação para pessoa jurídica. Poderia ser interessante pensar e estabelecer um delimitador. Embora o Estado incentive a doação privada por meio de políticas de isenção de impostos, ainda assim, corre o risco de grandes doadores

OPINIÃO
MARINA RODRIGUES SIQUEIRA
À PROCURA DE INSPIRAÇÕES PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: VISITANDO O SISTEMA
ELEITORAL E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO REGIME POLÍTICO ALEMÃO

“canibalizarem” certos mandados por demandarem postura específica segundo o interesse privados. Trata-se de um risco detectável, mas pouco observável no cotidiano institucional alemão.

Sem dúvidas, o sistema político alemão é interessante, sólido, complexo e tenta reunir os benefícios da votação majoritária - elegendo os representantes mais populares dos distritos para os representarem no parlamento, ou seja, há a oportunidade do candidato conseguir a simpatia dos eleitores (voto personalista); E também, os benefícios de composição proporcional partidária - que possibilita que o parlamento tenha representações que correspondam as ideologias e expectativas da população.

Ao pensar uma possível implementação da arquitetura político-eleitoral alemã no Brasil, a principal vantagem seria a regulamentação dos votos personalistas, pois no país, os eleitores medianos não tendem a analisar e montar sua intenção de voto baseada na ideologia/bandeiras partidárias, mas sim, na imagem do candidato. O que torna o custo das campanhas altas. Outro ponto positivo seria a divisão do território brasileiro em distritos e a capacidade de garantia da representação geoespacializada, uma vez que o Brasil é extenso e podem haver *gaps* de representação quando uma base eleitoral de uma determinada localidade não consegue eleger os seus candidatos.

O que poderia ser um problema ao se adotar o desenho distrital no Brasil seria que, pela grande extensão do território, teriam distritos enormes (em casos de territórios com pouca densidade demográfica, por exemplo, no Amazonas) o que acabaria dificultando, ainda assim, o relacionamento íntimo do candidato com seu distrito. Além disso, correria o risco de ter que aumentar muito os números de cadeiras no Parlamento Brasileiro, para garantir a proporcionalidade dos mandatos segundo o desempenho eleitoral dos partidos. Por fim, se o sistema alemão for

OPINIÃO
MARINA RODRIGUES SIQUEIRA
À PROCURA DE INSPIRAÇÕES PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: VISITANDO O SISTEMA
ELEITORAL E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NO REGIME POLÍTICO ALEMÃO

implantando, o problema da exclusão das minorias do parlamento deverá de ser analisada.

Referências

- ALEMANHA. *O povo alemão*. Disponível em < <http://www.dw.com/pt/o-povo-alem%C3%A3o/a-890124>> Acesso em: 26 dez. 2015.
- BACKES, A. L. *Financiamento Partidário e Eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Março de 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2012_22272.pdf> Acesso em: 20 dez. 2015.
- HOBBS, T. O leviatã. (1951).
- PONTES, R. C. M.; HOLTHERR, L. O. V. *O sistema eleitoral alemão após a reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Abril de 2015. Disponível em < http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema6/2015_1531-sistema-eleitoral-alemao-leo-van-holthe-e-roberto-pontes> Acesso em 12 de dezembro de 2015.
- Sistema Eleitoral e Sistema Partidário <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36.pdf>
- TATSACHEN UEBER DEUTSLAND. *Partidos políticos*. Disponível em < <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pt/o-sistema-politico/main-content-04/os-partidos-politicos.html>> Acesso em: 28 dez. 2015.