



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 6 Número 1 jan./abr. 2011



REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL BRASILEIRO

SIVANILDO DE ARAÚJO DANTAS¹

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

¹ 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 parlamento².

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.

² 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 – proibição³ 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.

³ 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”⁴.

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.

⁴ 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 consequência, 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 pensamento⁵.

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.

⁵ 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>. 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.