

Quatro premissas, três opções: notas sobre a Reforma Eleitoral no Brasil

Jairo Nicolau*

O propósito deste trabalho é apresentar alguns subsídios para o atual debate sobre a reforma do sistema eleitoral brasileiro. O texto está dividido em duas seções. A primeira apresenta uma lista de aspectos gerais que devem ser levados em conta, antes que se discuta a escolha por sistemas eleitorais específicos. Usei o termo “premissa” em sentido bastante amplo com o intuito de enumerar cada um dos aspectos que devem ser considerados na reforma. As premissas são as seguintes: a reforma não deve se concentrar apenas na discussão sobre a regra de escolha de deputados federais; é preciso levar em conta a possibilidade de se adotar diferentes sistemas eleitorais para as assembleias e câmaras municipais; manter a representação proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados; fazer um diagnóstico cuidadoso sobre os efeitos da representação proporcional no Brasil.

A segunda seção trata de três propostas que, a meu juízo, devem ser consideradas no debate sobre o aperfeiçoamento do sistema eleitoral utilizado para eleição da Câmara dos Deputados: a lista aberta (com aperfeiçoamentos), a lista fechada e o sistema misto-proporcional.

I. Quatro premissas

1. A reforma do sistema eleitoral não deve se concentrar exclusivamente na discussão sobre as regras para eleição de deputados federais. O debate sobre a reforma do sistema eleitoral concentra-se na discussão de um novo modelo de eleição da Câmara dos Deputados. Uma discussão sobre sistemas eleitorais pode incluir a mudança das regras das eleições para o Executivo (por exemplo, por que não estender os dois turnos para todos os municípios brasileiros?), para o Senado e para assembleias legislativas e câmaras municipais (ver Tópico 2).

O sistema eleitoral para escolha de senadores e seus suplentes merece uma atenção especial. A opção mais simples é acabar com a suplência nos moldes de hoje e transformar o segundo candidato mais votado em suplente. A regra funcionaria da mesma maneira quando da eleição de dois senadores: o terceiro mais votado seria o primeiro suplente.

Esta nova regra pode servir como um desestímulo para que os senadores abandonem o mandato em troca de postos no Executivo (ministérios e secretarias) ou concorram no meio do mandato para prefeituras ou governos de estado. A saída pode significar, em alguns casos, a posse de um adversário político.

2. Por que não pensar em diferentes sistemas eleitorais para a eleição das assembleias legislativas e câmaras municipais? A Constituição de 1988, no artigo 45, define que: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada estado, em cada território e no Distrito Federal”. Não existe nenhuma determinação para que as assembleias legislativas e câmaras municipais sejam eleitas pelo sistema proporcional, nem que repitam a mesma versão de representação proporcional utilizada em âmbito nacional.

O debate sobre a reforma do sistema eleitoral deve contemplar a possibilidade de adoção de diferentes sistemas eleitorais para a escolha de deputados estaduais (e distritais) e vereadores. Por exemplo, será que a definição de distritos uninominais nas pequenas cidades não poderia dar maior vitalidade às câmaras dos vereadores? Quem sabe um sistema misto poderia trazer mais equilíbrio na representação territorial nas assembleias legislativas?

3. Manter a representação proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados. O sistema eleitoral proporcional é o mais utilizado no mundo. A representação proporcional, utilizada no Brasil desde 1945, tem cumprido uma função fundamental de garantir que os grupos emergentes no cenário político encontrem vocalização no Legislativo.

Desde o começo do século passado, existe uma onda de adoção de sistemas proporcionais no mundo, seja na sua versão de lista, seja combinado com a representação majoritária (sistemas mistos). Entre as democracias da Terceira Onda, a representação proporcional tem sido o sistema preferido; nenhuma delas optou pelo sistema majoritário-distrital.

Em um país com graves desigualdades sociais e regionais como as do Brasil, a adoção de um sistema majoritário é uma péssima escolha. Existe uma extensa literatura que mostra os efeitos negativos dos sistemas eleitorais majoritários: distorção na relação votos e cadeiras; sub-representação dos menores partidos; ocasionalmente, a obtenção de maioria de cadeiras para um partido que não obteve maioria de votos.

Por estas razões, o debate sobre reforma do sistema eleitoral em vigor nas eleições para a Câmara dos Deputados deve excluir da agenda a opção pelo sistema majoritário uninominal (distrital), pelo sistema de voto único não transferível (distritão) e pelo sistema misto, no qual metade dos deputados são eleitos exclusivamente pelo sistema majoritário-uninominal (sistema misto majoritário).

4. Identificar os efeitos do sistema de lista aberta em vigor no Brasil. Alguns críticos do sistema eleitoral em vigor no país têm feito algumas críticas infundadas à representação proporcional. A primeira delas confunde problemas associados à lista aberta como se fossem inerentes ao sistema proporcional. A segunda é derivada de um desconhecimento das propriedades da representação proporcional. Por isso, vale a pena enumerar separadamente cada um destes efeitos.

Problemas associados à mecânica da representação proporcional no Brasil:

- *Distorção derivada das regras de coligação* – Em cada distrito eleitoral (estados, nas eleições para o Congresso) a relação entre votos e cadeiras dos partidos tem sido profundamente afetada pelos efeitos aleatórios das coligações: partidos com votações inferiores à obtida por outros podem ficar com mais cadeiras; partidos coligados podem eleger representantes com votações bem inferiores ao quociente eleitoral; quando os partidos concorrem coligados, o voto de legenda não conta para a votação do partido, mas é agregado para toda a coligação.
- *Exclusão da representação dos partidos que não atingiram o quociente eleitoral* – O quociente eleitoral funciona como cláusula de barreira, e mesmo partidos que chegaram perto de atingi-lo não podem disputar as cadeiras das sobras. Em alguns estados a barreira acaba sendo muito alta; nos estados que elegem oito deputados federais, por exemplo, um partido que se apresenta sozinho às eleições precisa obter pelo menos 12,5% dos votos para atingir o quociente eleitoral.

Problemas associados à lista aberta:

- *Competição intralista* – O sistema majoritário utilizado para alocação dos nomes no sistema de lista aberta estimula a competição entre os candidatos do mesmo partido (ou coligação). É frequente ouvirmos depoimentos

de candidatos a cargos proporcionais com relatos de conflitos com outros candidatos, por conta de disputas por determinadas “bases eleitorais”. O mesmo fenômeno é apontado pelos estudiosos de países que utilizam (Finlândia) ou utilizaram (Itália e Chile) a lista aberta.

- *Incentivo a campanhas centradas em candidatos* – O sistema de lista aberta estimula os candidatos a centrarem suas campanhas na apresentação de atributos individuais, como uma forma de distinção de outros competidores da lista. Embora alguns partidos brasileiros também peçam aos eleitores que votem na legenda, a ênfase à reputação partidária não tem sido a tônica dominante de nenhum dos partidos relevantes nas eleições brasileiras.
- *Ausência de bases geográficas definidas* – Todos os parlamentares eleitos no Brasil têm bases geográficas identificáveis. O mapa da votação de cada um permite identificar detalhadamente a sua votação no território. O problema é que o sistema eleitoral não garante que todas as áreas de um estado terão representantes no legislativo. Por exemplo, é comum que um município eleja um (ou mais) representante(s), enquanto outros, de população semelhante, não elejam nenhum. O fenômeno de sub e sobre-representação territorial tem sido comum nas regiões metropolitanas e nas capitais. Ainda que exista uma tendência para que os deputados procurem estrategicamente ocupar os territórios “sem representação”, a ausência de um deputado “nativo” da região é vista como um problema pelos moradores de muitas cidades, particularmente do interior do país.
- *Custo de campanha* – Não é uma tarefa simples identificar os fatores que tornam as campanhas para cargos proporcionais tão caras no Brasil. Não existem evidências de que estes custos derivem exclusivamente do sistema de lista aberta; o sistema está em vigor há quase 70 anos e só recentemente passou a ser associado a campanhas caras. Precisamos de mais estudos sobre o tema. Mas uma série de fatores tem contribuído para aumentar a incerteza sobre os resultados da disputa, e consequentemente, para o aumento dos gastos. Entre eles destaca-se o grande número de concorrentes por vaga; a incerteza sobre o desempenho eleitoral de lideranças religiosas, celebridades e lideranças municipais (sobretudo ex-prefeitos); grau de transferência de votos dos candidatos a cargos majoritários.

Problemas associados a uma interpretação errônea sobre o funcionamento da representação proporcional no Brasil:

- *Candidatos são eleitos com menos votos que outros que não conseguem se eleger* – Uma das principais críticas que eleitores e comentaristas políticos fazem ao sistema representativo brasileiro é que deputados com reduzidas votações se elegem, enquanto outros com votações expressivas ficam de fora. Esta crítica deriva de um desconhecimento a respeito do funcionamento da representação proporcional. O propósito deste sistema eleitoral é apenas garantir que os partidos (e coligações) tenham uma distribuição de cadeiras proporcional aos seus votos e não que os candidatos individualmente mais votados se elejam. Essa interpretação errônea da natureza da representação proporcional no Brasil deve-se, em larga medida, ao processo de votação, no qual o eleitor é convocado a escolher um rol de nomes para diferentes cargos (majoritários e proporcionais); esse procedimento sugere aos eleitores que o sistema majoritário utilizado nas eleições para o Executivo e para o Senado é também empregado nas eleições para o Legislativo, daí o espanto quando candidatos com votações expressivas não se elegem.
- *A transferência de votos dos candidatos “puxadores de voto” para eleição de candidatos com reduzida votação* – Jornalistas e eleitores frequentemente criticam o fato de que candidatos com votações expressivas ajudem a eleger nomes com votações ínfimas. Os casos mais citados são os de Enéas Carneiro (2002) e de Tiririca (2010). O raciocínio também é baseado no desconhecimento da mecânica de representação proporcional; no caso, de que os candidatos fazem parte de uma lista, e que os votos destes são agregados para fins de distribuição de cadeiras entre as diferentes listas.

II. Que opções?

Entre as diversas opções de sistemas eleitorais em vigor no mundo, creio que apenas três devem ser consideradas como opções reais nas eleições para a Câmara dos Deputados: a lista aberta (com aperfeiçoamentos), a lista fechada e o sistema proporcional com alocação de parte de deputados em distritos uninominais (misto proporcional). Pelas razões apresentadas acima, não considero que o voto majoritário (em qualquer variante) seja uma boa opção para a eleição dos deputados federais.

1. Lista aberta (com reformas)

O debate sobre sistemas eleitorais tem se concentrado mais na busca de alternativas para o sistema de lista aberta, do que em alternativas para seu aperfeiçoamento. Um conjunto de reformas poderia tornar o sistema eleitoral brasileiro mais eficiente em dois aspectos: redução dos efeitos aleatórios sobre a representação dos partidos; maior peso dos partidos sobre a definição dos candidatos.

Três mudanças podem ser adotadas com o intuito de reduzir as distorções e os resultados aleatórios produzidos pelo sistema eleitoral:

- Proibir as coligações nas eleições proporcionais.
- Suspender a proibição aos partidos que não atingiram o quociente eleitoral de participarem da distribuição das sobras.
- Adotar um sistema de maiores médias pleno, sem o uso de quociente eleitoral; por exemplo, a fórmula D'Hondt.
- Duas medidas podem ser introduzidas no formato de apresentação dos candidatos e na contagem do voto de legenda, com o objetivo de fortalecer a preferência dos partidos na definição de quais nomes serão eleitos:
- Permitir que os partidos ordenem os seus candidatos previamente às eleições.
- Utilizar o voto de legenda para beneficiar os nomes mais bem posicionados na lista.

O sistema de apuração funcionaria do seguinte modo: os votos de legenda são somados aos votos nominais do primeiro candidato até que uma quota determinada seja atingida (por exemplo, total de votos do partido/cadeiras recebida); os votos a mais (acima da quota) obtidos pelo primeiro nome da lista são transferidos para o segundo nome até que este também atinja a quota; o procedimento é repetido até que todos os votos de legenda sejam transferidos.

Embora estas reformas tornem o sistema mais eficiente e assegurem um papel maior para os partidos, elas não dão conta de resolver algumas das principais críticas feitas à lista aberta: ausência de bases geográficas definidas, competição entre os candidatos da mesma lista e alto custo das campanhas.

2. Lista fechada

O sistema de lista fechada surgiu como uma alternativa recente (segunda metade da década de 2000) no debate sobre reforma eleitoral no Brasil. O sis-

tema é defendido menos pelas suas eventuais virtudes e mais pelo fato de ele viabilizar a adoção do financiamento de campanha exclusivamente público.

A seguir apresento uma lista de eventuais efeitos (positivos e negativos) no caso da adoção da lista fechada no Brasil. Embora seja impossível antever todos os efeitos da adoção de um novo sistema eleitoral sobre o comportamento dos eleitores e dos dirigentes partidários, temos um estoque de conhecimento acumulado a partir da experiência destes sistemas em outros países. Os comentários sobre os efeitos da lista fechada, bem como os do sistema misto-proporcional na seção seguinte, estão baseados em estudos sobre o funcionamento destes sistemas em outras democracias.

Pontos positivos:

- *Campanha centrada nos partidos* – A ausência de voto nominal é um forte estímulo para que a campanha se concentre mais em temas partidários. Isso não significa que a campanha não faça referência a nomes (sobretudo daqueles que encabeçarão a lista), mas ela provavelmente teria muito menos peso do que tem no sistema atual.
- *Possibilidade de ampliar a representação feminina* – É possível criar mecanismos explícitos na lista para favorecer alguns grupos específicos; por exemplo, a regra exigindo uma alternância entre gêneros na lista. A Argentina, que utiliza a lista fechada, adotou um sistema que exige que os partidos alternem os candidatos da lista de acordo com o gênero.
- *Maior vitalidade à organização partidária* – Como a posição na lista é derivada exclusivamente da decisão dos componentes dos partidos, o estímulo para que parlamentares e eventuais candidatos passem a participar das atividades partidárias deve aumentar.
- *Campanhas mais baratas* – A adoção da lista fechada não significa necessariamente que as campanhas sejam feitas a custo reduzido. Isso dificilmente acontecerá, pois elas continuarão necessitando de equipes de produção de televisão, material de divulgação e organização de eventos para os candidatos. Mas as campanhas devem ser mais baratas (e mais fáceis de serem fiscalizadas) do que as atuais. A razão é simples: no lugar de dezenas de candidatos aos cargos proporcionais, a campanha teria no máximo o número de partidos registrados no TSE (hoje são 27).

Pontos negativos:

- *Redução das escolhas* – No sistema eleitoral de lista aberta, os eleitores podem fazer duas escolhas: votar em um nome (e simultaneamente em um partido ao qual o candidato está ligado) ou votar em uma legenda. No sistema de lista fechada os eleitores podem apenas votar na lista, que é pré-ordenada antes das eleições.
- *Ausência de accountability pessoal* – Uma das principais críticas feitas ao sistema de lista fechada é a ausência de mecanismos que garantam uma relação de prestação de contas (por parte dos deputados) e de controle (por parte dos eleitores) em bases individualizadas. Este argumento aparece com frequência no debate em países que utilizam a lista fechada, tais como a Argentina, a Espanha, Portugal e Israel.

Aspectos incorretamente associados à lista fechada:

- *Voto indireto* – A variedade de lista fechada é utilizada em diversas democracias, e o argumento de que este é um voto indireto não aparece no debate em nenhuma dessas. Sustentar que o voto é indireto é o mesmo que dizer que os senadores são eleitos pelo voto indireto, pois além do titular, simultaneamente os eleitores escolhem dois suplentes; na realidade a eleição para o Senado no Brasil é feita por um sistema de lista fechada com três nomes.
- *“Oligarquização” dos partidos* – O fato de a lista de candidatos ser organizada pelo partido e não mais pelos eleitores dá ensejo a uma crítica frequente à lista aberta: caberá exclusivamente aos dirigentes partidários a tarefa de ordenar os candidatos da lista. Em geral, a crítica é acompanhada de exemplos de possíveis dirigentes que passariam a controlar a feitura da lista. Mas é possível pensar em um cenário diferente, em que, por conta da maior importância, os partidos seriam vitalizados pela presença de novos militantes e a participação mais ativa de lideranças que concentram suas atividades fora da organização partidária. A legislação poderia criar mecanismos que tornem as escolhas mais democráticas, tais como a utilização de primárias com os filiados; ou alternativamente, a realização de convenções, com escolha pelo voto secreto e com os delegados podendo votar em um certo número de nomes.
- *Viabilização do financiamento público de campanha* – O ideal é que a discussão sobre financiamento das campanhas eleitorais seja feita separadamente da discussão sobre o sistema eleitoral, pois elas tratam de pro-

cessos diferentes: como escolher os candidatos e como financiar as suas campanhas. Mas, no Brasil, as duas discussões se misturaram depois que uma parte da elite parlamentar passou a defender o financiamento exclusivo de campanhas. O sistema de lista fechada é apresentado como o único capaz de ser utilizado com o financiamento público. Na realidade, o financiamento público pode ser utilizado em sistemas mistos e mesmo com o atual sistema de lista aberta, embora neste caso, reconheço que as dificuldades de fiscalização dos recursos seriam gigantescas.

Questões pouco exploradas e incertezas:

- Garantia de representação geográfica na lista – Em alguns debates em cidades do interior, pude ouvir das lideranças locais um temor acerca do lugar que os políticos da cidade ocupariam na lista. Num eventual cenário em que os partidos tendam a posicionar entre os primeiros nomes da lista os representantes das grandes cidades e capitais, inevitavelmente, pequenos municípios e áreas do interior dos estados tenderiam a ficar sub-representados. Seria possível se contrapor a esta tendência, com a criação de grandes áreas eleitorais nos estados, com a exigência de que todas elas fossem cobertas na lista. É um tema que não deve ser desconsiderado pelos legisladores.
- Uso de lista fechada nos estados e municípios – O debate sobre reforma eleitoral concentra-se exclusivamente nas eleições para a Câmara dos Deputados. Especificamente no caso da lista fechada cabe uma reflexão: o que significa a adoção deste sistema nas cidades brasileiras, particularmente nos pequenos municípios? Conhecendo a atividade legislativa das assembleias legislativas, cabe indagar sobre os possíveis efeitos deste sistema na relação dos deputados com os eleitores.

3. Sistema misto-proporcional

A opção pelos sistemas mistos esteve em voga no debate sobre reforma eleitoral ao longo dos anos 1980 e 1990, mas declinou nos últimos anos. Existem muitas possibilidades de combinar representantes eleitos pelo sistema majoritário com parte eleita pela representação proporcional. A opção para o Brasil deve se concentrar apenas nos modelos mistos-proporcionais (conhecidos pelos estudiosos também como sistemas mistos de correção, ou representação proporcional personalizada), sistemas adotados, entre outros países, pela Alemanha, Nova Zelândia e Bolívia.

Pontos positivos:

- Garantia de accountability pessoal e de representação geográfica – O sistema misto-proporcional pressupõe que todo o território do país seja recortado por distritos eleitorais, com isso os moradores de qualquer área terão um deputado de referência. É uma forma de garantir “um representante do território” no Legislativo, sem o ônus dos efeitos deletérios que a representação majoritária gera sobre a representação dos pequenos partidos.
- Virtudes da lista fechada – A utilização desta variante de lista para a eleição de parte dos representantes tem os efeitos positivos já apontados, entre eles, a possibilidade de ter mais mulheres representadas no Legislativo e o fortalecimento da organização partidária.

Pontos negativos:

- Complexidade do sistema – A melhor opção para o funcionamento do sistema misto-proporcional seria garantir que os eleitores tivessem duas escolhas (uma para o candidato que concorre no distrito uninominal, outra para um partido). Neste caso, e considerando a adoção deste sistema nas eleições para as assembleias, o número de escolhas nas eleições gerais passaria dos atuais cinco e seis (em ano de escolha de dois senadores) para, respectivamente, sete e oito. O sistema misto-proporcional tem um mecanismo complexo para coordenar a parte proporcional com a alocação de representantes no âmbito majoritário-distrital. Ele é de difícil entendimento de pessoas familiarizadas com política. Em resumo, não é um sistema de fácil compreensão para os eleitores.
- Status diferenciados dos representantes – Pesquisas mostram que os deputados da Alemanha – país com longa experiência com o sistema misto – têm status diferenciados: os parlamentares eleitos na lista tendem a concentrar sua ação nas atividades eminentemente legislativas, enquanto os eleitos nos distritos a concentrar nas atividades de atendimento às demandas das suas bases eleitorais. Essa diferenciação existe na Alemanha, mesmo com a possibilidade de os candidatos concorrerem simultaneamente na lista e no distrito. O risco de criar dois tipos de parlamentares no Brasil, aqueles com ênfase nas ati-

vidades legislativas e os outros com preocupação fundamental de atender “as bases eleitorais”, não deve ser ignorado.

- *Eventuais manipulações no desenho dos distritos* – Um dos principais problemas em países que utilizam distritos uninominais nas eleições é demarcar as fronteiras dos mesmos. A manipulação do desenho dos distritos para favorecer certos grupos políticos tem sido frequente, particularmente, nos Estados Unidos. O IBGE e o TSE têm condições de cuidar desta tarefa com competência. Mas, de qualquer modo, o risco de manipulação sempre existe, sobretudo nas revisões periódicas do desenho dos distritos, por conta de mudanças demográficas, ocasiões que mexem mais diretamente com bases eleitorais já definidas.

Questões pouco exploradas:

- *O uso do sistema misto nos estados e municípios* – Por conta da complexidade do sistema e da dificuldade de estabelecer os distritos eleitorais, a adoção de um sistema misto nos estados e municípios (particularmente nas pequenas cidades) deve ser debatida cuidadosamente.
- *Manutenção da desigualdade da representação entre os estados* – As atuais distorções na representação das bancadas dos estados na Câmara dos Deputados ficarão mais evidenciadas quando os distritos forem delimitados. Particularmente, a discrepância entre a população de cada distrito de São Paulo, comparativamente aos pequenos estados da Região Norte.