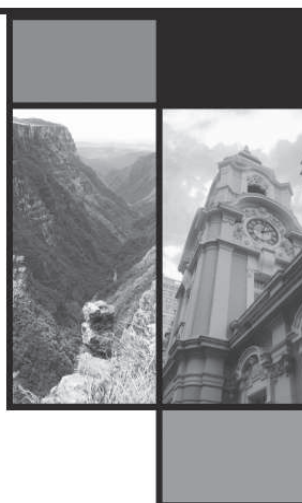


ISSN 1806-3497



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL
RIO GRANDE DO SUL

Revista do TRE-RS



Porto Alegre

v. 19 - número 39
julho/dezembro 2014

NÃO HÁ REFORMA POLÍTICA SEM REFORMA DO SISTEMA ELEITORAL

Luís Carlos Gonçalves do Santos*
João Heliofar de Jesus Villar**

RESUMO: O presente artigo discorre sobre os sistemas eleitorais existentes no mundo, traçando comparativos e destacando suas vantagens e desvantagens. Identifica o modelo atualmente em vigor no Brasil, aponta suas distorções e indica o que entendem os autores como sendo a melhor opção de reforma política visando a sua mudança.

1. Introdução. 2. Os sistemas eleitorais existentes. 3. Opções. 4. Conclusão.

“Deve-se considerar não haver coisa mais difícil para cuidar, nem mais duvidosa a conseguir, nem mais perigosa de manejar que ... introduzir novas ordens. Isso porque a mudança tem por inimigos todos aqueles que obtinham vantagens com as velhas instituições e encontra fracos defensores naqueles que dela se beneficiam”

Maquiavel, 'O Príncipe'

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o objetivo de fazer uma breve comparação dos sistemas eleitorais existentes no mundo, de forma panorâmica, a fim de demonstrar a necessidade de reforma do sistema eleitoral existente hoje no Brasil.

O que se pretende com esse estudo comparativo é estabelecer com clareza que o sistema eleitoral hoje existente no Brasil não é racional e padece de distorções que fomentam vícios que ameaçam a democracia, especialmente a corrupção. Além disso, o artigo procurará estabelecer que não é possível se fazer efetivamente reforma política no Brasil sem tocar nessa pedra fundamental de toda a problemática hoje existente, que é justamente o modelo de eleição proporcional com lista aberta e votação nominal.

* DOUTOR EM DIREITO PELA PUC-SP. FOI PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE SÃO PAULO. ATUALMENTE EXERCE A FUNÇÃO DE MEMBRO AUXILIAR DO GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ELEITORAL.

** MEMBRO AUXILIAR DO GABINETE DO PROCURADOR-GERAL ELEITORAL. FOI PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Há diversas propostas de reforma política hoje no mercado. Inicialmente, houve uma ênfase na alteração do sistema eleitoral. Contudo, ante as agudas dificuldades enfrentadas no Congresso Nacional para se alterar o modelo atual, as propostas começam a apresentar um cardápio cada vez mais variado, com mudanças - conquanto importantes - de pouco relevo para alterar o quadro institucional do país.

Este artigo tem o objetivo de firmar que essas mudanças não serão eficazes se não houver a alteração do sistema eleitoral. O estudo realizará uma análise panorâmica dos diversos sistemas eleitorais hoje existentes no mundo, com ênfase na análise do modelo brasileiro, para se demonstrar o seu sensível deficit de racionalidade. Ao final, se procurará estabelecer as opções viáveis para uma reforma no país.

O que se tentará sustentar aqui, enfim, é que o ovo da serpente é o sistema eleitoral. A fonte de toda a corrupção e das distorções no próprio sistema político, como a ascensão de políticos personalistas e a palidez dos Partidos Políticos. Sem a mudança do sistema, em sua raiz, não há reforma política com uma mínima possibilidade de eficiência.

2 OS SISTEMAS ELEITORAIS EXISTENTES

Quando se fala em sistema eleitoral está-se a referir ao modo como a vontade popular, materializada pelo voto, vai significar a escolha dos representantes que, em seu nome, exercerão o poder; de que maneira um Partido conquista um cargo eletivo a partir da votação recebida numa eleição. Numa definição mais precisa, sistema eleitoral constitui “o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional”.¹

Os sistemas eleitorais se dividem em dois troncos básicos: o proporcional e o majoritário. O sistema misto é uma combinação dos anteriores.

No sistema majoritário o que importa é o candidato que recebe o maior número de votos em determinado distrito eleitoral - entendido “distrito eleitoral” como “circunscrição”, o espaço geográfico delimitado em que se dá a eleição de um cargo eletivo. No sistema proporcional o que importa é a proporção de votos recebidos pelo Partido, cuja parcela corresponderá ao número de cadeiras que lhe será atribuído no Parlamento.

Em relação à representação parlamentar, o Brasil fez a opção pelo sistema proporcional, conforme disposição contida no artigo 45 da Constituição². A opção do legislador constituinte não foi por um tipo específico dentro dessa configuração, de modo que o mecanismo existente hoje no país pode ser alterado pelo legislador ordinário, independentemente de qualquer reforma constitucional, desde que a forma

1 ARAS, Antônio Augusto. **Fidelidade Partidária**: a perda do mandato do parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 326.

4 2 BRASIL. CF/1988. Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

escolhida fique dentro dos limites do sistema proporcional. Caso o país opte, porém, por adotar o sistema majoritário ou o sistema misto, isso só poderá ser feito com alteração do texto da Constituição.

2.1 O sistema majoritário - vantagens e desvantagens

O Parlamento inglês, cuja configuração é fruto de uma larga experiência histórica, fundamental para a consolidação da democracia representativa no mundo, sempre foi eleito pelo sistema majoritário, conhecido no Brasil como sistema distrital ou de voto distrital. Segundo Jairo Nicolau, desde 1265 o parlamento inglês é eleito pelo voto direto e nominal, sendo que o princípio majoritário foi instituído formalmente em 1430, inicialmente em distritos plurinominais, em que eram eleitos dois representantes³. Com a evolução da prática, consolidou-se o uso de distritos uninominais, ou seja, um representante eleito por distrito.

Portanto, a representação democrática começa com o sistema majoritário e este é o de mais longa experiência que se dispõe na história. O Brasil adotou o voto distrital na república velha e a alteração para o sistema proporcional só se verificou com o advento da revolução de 1930⁴ e o novo paradigma concebido no Código Eleitoral de 1932.

O método mais comum, no sistema majoritário, consiste na divisão da região de um país em distritos, sendo que em cada um deles é eleito um representante. Ou seja, havendo, como no Brasil, pouco mais de 500 cadeiras no Parlamento, o país seria dividido, o mais equitativamente possível, em cerca de 500 distritos, de modo que cada um contaria com um representante no Parlamento, eleito em votação majoritária dentre os candidatos do distrito - sendo que cada Partido Político pode apresentar apenas um candidato.

Essa não é a única configuração existente, mas é a mais praticada no mundo. Em tese é possível um desenho segundo o qual um distrito eleja mais de um representante, o que constituirá opção legislativa. Ou seja, não é impossível que num distrito se elejam dois ou mais representantes - distritos plurinominais (o chamado "distritão", que conta com alguns defensores no Brasil⁵). Nessa configuração cada Partido apresenta tantos candidatos quanto correspondam o número de vagas. Se no Distrito se elegem cinco representantes, cada Partido poderá apresentar cinco can-

3 NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 23.

4 Porque, na experiência histórica brasileira, este sistema foi "adotado" por lideranças políticas locais - genericamente alcunhadas de "coronéis" - servindo para toda sorte de manipulação da escolha popular, desde a compra de votos até a adulteração dos resultados nos mapas eleitorais, o mapismo.

5 Nesse sentido a proposta de emenda à Constituição 54/2007, do então Senador Francisco Dornelles. Segundo essa proposta as circunscrições hoje existentes seriam transformadas em distritos (um Estado, por exemplo seria um distrito, e, nele, seriam eleitos os candidatos mais votados. Em São Paulo, que elege 70 deputados, seriam eleitos, portanto, os 70 candidatos mais votados, independentemente do número de votos recebidos pelos Partidos).

didatos. Na eleição os cinco mais votados seriam eleitos. O mais comum, porém, é o mecanismo dos distritos uninominais - um representante por distrito.

A regra nos sistemas distritais, portanto, é a eleição de um representante por distrito, em mecanismo de maioria simples. Dentre os vários candidatos, é eleito o mais votado, independentemente de obter ou não maioria absoluta. Cada Partido pode indicar apenas um candidato. A França, excepcionalmente, pratica o sistema em dois turnos de votação, sendo que no segundo turno participam todos os candidatos que tenham alcançado pelo menos 12,5% dos votos no primeiro. Porém, nenhuma outra democracia desenvolvida pratica o sistema de dois turnos. Canadá, Estados Unidos e Reino Unido, por exemplo, praticam sistema de maioria simples.

Além de seu caráter de fácil compreensão para o eleitor, outra vantagem apontada por seus defensores decorre do fato de que estabelece uma vinculação maior entre a comunidade do distrito e o seu representante. Como este é vinculado a um distrito, a comunidade está mais próxima dele o que lhe permite uma fiscalização maior da observância dos compromissos assumidos, num vínculo muito mais estreito do que se dá na representação proporcional. O movimento que defende o voto distrital no Brasil ressalta justamente esse aspecto, além de anotar que a delimitação geográfica do distrito reduz sensivelmente os custos da campanha eleitoral e, desse modo, afasta uma das causas fundamentais da corrupção no país⁶. Não se pode negar, também, que o sistema produz governos estáveis e evita a pulverização partidária.⁷

O sistema majoritário, não obstante suas vantagens, sempre foi objeto de críticas, justamente porque sua adoção não permite a representação proporcional da vontade dos eleitores no Parlamento. Num sistema como o inglês - que é de maioria simples - é possível que um candidato se eleja num distrito com menos de 50% dos votos. Desse modo, mais da metade da população dessa circunscrição ficará sem representação no Parlamento. Foi a partir dessa constatação que começaram a surgir propostas de alteração no sistema majoritário, de modo que se pudesse criar uma nova fórmula em que se permitisse a representação da população de modo proporcional, inclusive garantindo-se que a minoria encontrasse espaço na representação popular⁸.

Outro problema é o desenho dos distritos. No momento em que se definir o voto distrital no país, haverá a necessidade de se estabelecer os distritos. Que conformação isso terá? Há variados interesses políticos num Estado e a tendência dos parlamentares é a existência de distritos que sejam compatíveis com sua base

6 Cf. as justificativas da campanha #euVOTODISTRITAL, Disponível em: <http://www.euvotodistrital.org.br/?gclid=Cj0KEQiA_ZOIBRD64c7-gOzvrP0BEiQAAYBnd6lhw-DJj5tFaMnHkR1x1dv0LVa-FnWUejj8EUIm1WXAAo7A8P8HAQ>. Acesso em: 02 jan. 2015.

7 BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 266.

8 Antônio Octavio Cintra observa que, ao contrário do que se pode pensar, a tese da representação proporcional foi, inicialmente, uma proposta liberal, que contou com a defesa ilustre de John Stuart Mill, que ao publicar sua obra *Considerations on Representative Government* faz severas críticas ao sistema majoritário e defende arduamente a mudança para o sistema proporcional.

eleitoral. Como o desenho é uma decisão política, isto é, dos próprios parlamentares, é difícil não prospectar um conflito sem fim na definição dessa configuração. Nos Estados Unidos fala-se em *gerrymandering*, que se refere ao artifício político de desenhar um distrito para atender ao interesse de um Partido Político. Eldridge Gerry, governador de Massachusetts, em 1812 desenhou um distrito de um modo bizarro⁹ para favorecer seu partido (Republicano). O recorte tinha a forma de uma salamandra (*salamander* - daí *gerrymandering*) e não atendia a lógica nenhuma, salvo o exclusivo interesse partidário.

Existe também a crítica de que o sistema distrital enfraquece os partidos políticos. Ele seriam mero veículo para lideranças locais que, com eles ou sem eles, disputam e se elegendem¹⁰.

2.2 O sistema proporcional - vantagens e desvantagens

O que se busca na representação proporcional é uma correspondência da votação que um Partido Político recebe dos eleitores com o número de cadeiras que ele ocupará no Parlamento. Nesse quadro, um Partido Político de votação minoritária - 5% dos votos, por exemplo, não deixaria de contar com representação parlamentar, garantindo-se desse modo que as diversas vozes existentes no país pudessem ecoar no Parlamento na medida da preferência conquistada junto ao eleitorado.

O sistema proporcional surge no cenário político-institucional como medida de correção das distorções do sistema majoritário que tem o grave problema de excluir as minorias da participação política¹¹.

A construção do sistema proporcional resultou da premente necessidade de se proteger, politicamente, os interesses das minorias, no intuito de fortalecer o regime democrático e assegurar aos partidos políticos uma representação correspondente à força partidária.¹²

As fórmulas de concretização dessa proporção de votos em cadeiras no Parlamento variam muito de país a país, mas o fundamental é compreender que, independentemente da equação que se utilize, o cerne do sistema está nesse propó-

9 NICOLAU, 2012. *Op. Cit.* p. 23.

10 Embora, no Brasil de hoje, aparentemente, já seja assim.

11 Segundo Antônio Octavio Cintra, “[...] como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a de representar no parlamento, na medida do possível, todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. Em outras palavras, o princípio proporcional dá toda a ênfase à representatividade. Quer-se refletir o mosaico social. A função do sistema eleitoral é, como propunha o Marquês de Mirabeau, em discurso na Assembléia de Provença, em 1789, a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se reproduzindo os tamanhos relativos das correntes políticas. Para os que o defendem, esse princípio é mais justo e atende melhor ao imperativo democrático de dar voz às minorias, do que o princípio majoritário.”

12 ARAS, 2006. *Op. Cit.* p. 99.

sito de conferir a um Partido Político representação correspondente à sua votação nas eleições.

No Brasil a equação se dá pela via do estabelecimento do quociente eleitoral, que se encontra a partir da divisão do número de votos válidos existentes numa eleição pelo número de cadeiras disputadas. Tome-se, por exemplo, o Estado de São Paulo - colhe-se o número de votos em uma eleição, e divide-se pelas cadeiras existentes (70) e chega-se ao quociente eleitoral (em 2010, o quociente foi de 315.000 votos). O Partido que alcançar 315.000 votos terá direito a uma cadeira e tantas mais a cada vez que somar outros 315.000 votos em candidatos da legenda.¹³

Desse modo a representação do Partido é proporcional à sua votação, elemento do sistema que constitui a sua principal vantagem e corrige a distorção que normalmente se atribui ao sistema majoritário, que alija as minorias do processo político. Há quem sustente que só há efetiva representação democrática se garantido o sistema proporcional nas eleições.¹⁴

A tendência no mundo é pela adoção do sistema proporcional. A grande maioria das democracias o adota, conquanto a França e os países de tradição anglo-saxã, talvez até por conta do apego às suas tradições, se mantenham ainda fiéis ao sistema majoritário ou distrital. Segundo Jairo Nicolau;

[...] o sistema proporcional de lista é o sistema eleitoral que vigora em mais da metade dos países democráticos. Ele é o sistema eleitoral por excelência na Europa e na América Latina. Na Europa, a representação proporcional de lista é utilizada em 29 dos 37 países, entre os quais estão Itália, Espanha, Holanda, Ucrânia, Polônia e Portugal. Na América Latina é usada em 15 dos 20 países.¹⁵

13 A regulamentação desse mecanismo encontra-se nos artigos 106 a 109 do Código Eleitoral. Obtido o quociente eleitoral, estabelece-se o quociente partidário, ou seja, divide-se o número de votos obtidos pelo Partido Político pelo quociente eleitoral, o que determinará o número de cadeiras conquistadas. Segundo Zílio, “não sendo preenchidas todas as vagas pela aplicação do cálculo do quociente partidário, deve-se, então, proceder à distribuição das sobras eleitorais, na forma preconizada pelo art. 109 do CE, que estabelece o critério da maior média, através das seguintes regras: divide-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido, ou coligação, pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido, ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher (inciso I); repete-se a operação para a distribuição de cada um dos lugares (inciso II)”. In: ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação), ações eleitorais**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014. p. 47.

14 Nesse sentido, Eneida Desiree Salgado afirma que: “A igualdade material em termos eleitorais impõe que as opiniões políticas compartilhadas pela sociedade, ainda que minoritárias, encontrem eco nos espaços de decisão política. A primeira consequência direta deste reconhecimento é a imposição do princípio proporcional na formação das casas legislativas.”. SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. Estudos Eleitorais, v. 6, n. 3, p. 104-129, set./dez. 2011, Brasília, DF, TSE.

8 15 NICOLAU, 2012. *Op. Cit.* p. 47.

Os críticos do sistema anotam que seu desenho não é propício para a garantia da governabilidade. A multiplicidade de Partidos e a representação com diversas colorações ideológicas no Parlamento dificultariam a implementação de coalizões para governar e a formação de maiorias. A implementação das políticas de governo ficam atreladas a interesses políticos variados e, não raras vezes, contraditórios.

Outro problema que normalmente se encontra nesse modelo é a multiplicação dos Partidos Políticos. A possibilidade de uma agremiação com um número reduzido de votos obter representação parlamentar incentiva em demasia a criação de Partidos, que se pulverizam e fragmentam de modo indesejado a representação política (o que finda por atingir a governabilidade como se viu). A solução normalmente encontrada é o estabelecimento de uma cláusula de barreira, que exige um certo grau de performance de um partido político, nas eleições, para que ele possa ter funcionamento no Parlamento. O Brasil fez essa opção e fixou que um Partido Político somente teria funcionamento parlamentar se obtivesse, nas eleições gerais, **cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.**¹⁶ Não obstante, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dessa regra.¹⁷ A possibilidade de coligações para as eleições proporcionais, por igual, se mostra como distorção do sistema e facilitadora da criação de partidos sem efetiva ideologia ou representatividade.

2.2.1 Lista aberta e lista fechada

Um ponto crítico para a viabilidade da representação proporcional diz respeito à formação das listas partidárias. Como se sabe, nas eleições cada Partido apresenta sua lista de candidatos. Caso ele consiga conquistar, diga-se, cinco cadeiras, quais candidatos da lista serão escolhidos? No sistema brasileiro, que é de lista aberta e votação nominal, as cadeiras serão ocupadas pelos candidatos mais votados de um Partido Político ou de uma coligação partidária.¹⁸

Num sistema de lista fechada, o Partido apresenta a relação de candidatos

16 BRASIL. Lei n. 9.096/95, art. 13.

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1351 e 1354 - Julgamento conjunto. Partido Político - Funcionamento parlamentar - Propaganda partidária gratuita - Fundo partidário. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. Normatização - Inconstitucionalidade - Vácuo. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional. Rel. Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 07 de dezembro de 2006. In: **Diário de Justiça da União**, Brasília, DF, 30 mar. 2007.

No mesmo sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1354. Ação apensada a ADI n. 1351. Julgamento em conjunto.

18 É a regra estabelecida pelo art. 109, § 1º do Código Eleitoral.

e as cadeiras serão ocupadas pela ordem preestabelecida na lista partidária. No caso em que o Partido conquiste cinco cadeiras, estarão eleitos os cinco primeiros da lista partidária. Nessa hipótese o eleitor vota no Partido Político e não em certo candidato. Ou seja, não há votação nominal em candidato algum, mas apenas o voto na legenda.

O sistema de lista fechada tem um grande vantagem - certamente implica uma redução drástica no custo das campanhas¹⁹. Os atores no processo eleitoral serão principalmente os Partidos Políticos. Não haverá candidatos nominais, nem campanhas individuais. As campanhas serão feitas pelos Partidos Políticos, que poderão usar suas receitas para esse fim. Outra vantagem é a definição ideológica do Partido na campanha. Sem poder contar com a apresentação personalista dos candidatos, a agremiação dependerá do programa apresentado para convencer os eleitores. Obviamente isso não evitará a presença de personalidade importantes do Partido na campanha, mas o papel que eles desempenharão estará diretamente ligado à promoção do programa do Partido e não de suas qualidades e interesses pessoais²⁰.

Várias democracias no mundo adotam o sistema de lista partidária fechada - Espanha, África do Sul, Itália, Portugal, Israel, Ucrânia, Uruguai, etc. No Brasil, porém, a proposta de adoção do modelo foi rejeitada em votação pela Câmara dos Deputados, no ano de 2007²¹.

Com a lista aberta, um candidato é obrigado a fazer campanha em todo a circunscrição, o que implica disputa contra os próprios companheiros de Partido, a quem deve superar. Ele raramente contará com o apoio financeiro de sua agremiação partidária. Se for um candidato sem prestígio e sem uma rede de apoio, será obrigado a arcar pessoalmente com custos financeiros altíssimos²². Cada candidato terá a sua conta bancária, um comitê financeiro exclusivo e deverá prestar contas à Justiça Eleitoral. Ele se encarregará de arrecadar, solitariamente, a receita necessária para enfrentar as despesas de campanha. Cada eleição significa milhares de campanhas

19 Toda eleição é cara. Não importa o sistema. Nas últimas eleições dos Estados Unidos a notícia é de que a arrecadação dos candidatos a presidente da República girou em torno de dois bilhões de dólares. Apesar disso, há sistemas que fomentam ainda mais o custo financeiro das campanhas, o que parece ser o caso do Brasil.

20 Embora essa conclusão seja intuitiva, há estudos que demonstram claramente que quanto mais personalista for uma campanha eleitoral, tanto mais se enfraquece a estrutura partidária. Nesse sentido: CAREY, John M.; SHUGART, Mathew Sobert. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a rank ordering of electoral formulas*. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, dez., 1995, Elsevier Science. Disponível em: <<http://www.olemiss.edu/courses/pol628/careyshugart95.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

21 Jornal Folha de São Paulo. Câmara rejeita adoção do voto em listas. Edição de 28 jun. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2806200714.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

22 Segundo estudos citados pelo site do senado federal as eleições brasileiras são as mais caras do mundo. In: BRASIL, Senado Federal. Eleições no Brasil são as mais caras do mundo. Agência Senado. Brasília, DF, 16 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/15/eleiassues-no-brasil-sapso-as-mais-caras-do-mundo>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

de milhares de candidatos atropelando-se na busca de votos. Os Partidos funcionam como uma espécie de “exército brancaleone”²³ em que os aliados - sem se falar nos adversários - lutam uns contra os outros por uma cadeira no Parlamento.

Qual a consequência desse arranjo? Um custo financeiro inviável para um candidato normal. Como é que um sujeito de classe média, com vocação política, poderá lançar-se nessa empreitada que exigirá dele recursos dessa magnitude? O custo da eleição de um deputado federal, levando-se em conta apenas os gastos rigorosamente declarados, num Estado relativamente desenvolvido como o Rio Grande do Sul, não é inferior a 1,3 milhão^{24 25}. E quando esse tipo de candidato se elege, não deve nada ao seu Partido, já que, quase sempre, seu sucesso se deve ao seu empenho pessoal e ao financiamento de doadores privados - cuja generosidade poderá ser devidamente cobrada em momento oportuno.

O sistema de lista partidária aberta, com votação nominal, encarece desmedidamente, as campanhas²⁶. Há décadas se arrastam propostas de alteração no Congresso Nacional, que não vingam. Cientistas políticos de outros países já observaram que:

[...] não obstante suas frequentes lamentações sobre a fraqueza dos partidos políticos, os políticos brasileiros optaram sempre por um sistema eleitoral que tende a enfraquecer os partidos ... eles agiram assim para proteger seus próprios interesses, e que ao fazê-lo, ajudaram a manter o caráter elitista do sistema político como um todo.²⁷

Existem outros sistemas em lista aberta no mundo, como na Dinamarca, Finlândia e no Chile, por exemplo, mas num quadro muito distinto do que se vê no Brasil (uma circunscrição eleitoral no Chile elege apenas dois representantes - no

23 Expressão advinda do maravilhoso filme de Mário Monicelli: “L’Armata Brancaleone”.

24 Jornal Zero Hora. Quanto gastaram na campanha os deputados estaduais e federais eleitos pelo RS. Cleidi Pereira, edição de 10 de novembro de 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2014/noticia/2014/11/quanto-gastaram-na-campanha-os-deputados-estaduais-e-federais-eleitos-pelo-rs-4639153.html>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

25 Estudos da Câmara dos Deputados, publicado em fevereiro de 2014, demonstra claramente a correlação entre gastos de campanha e sucesso na eleição. Embora não seja uma regra absoluta, a larga maioria dos candidatos que mais despendem na campanha são os que conseguem se eleger. In: BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luís Henrique. Financiamento de campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas para enfrentá-los. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudos, fevereiro/2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2014_3.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2015.

26 Tentativas do legislador ordinário de reduzir os custos das campanhas - como a proibição de “shows”, “outdoors”, placas de campanha superiores a 4m quadrados, tudo isso se mostra inefetivo e superficial, se a grande questão do tamanho da circunscrição, ou da lista nominal, não for enfrentada.

27 MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. p. 25. NUNES JR. Otacílio F. (Trad.). Novos Estudos, CEBRAP, n. 29, março/1991. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/63/20080624_politicos_partidos_sistemas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.

Brasil pode eleger até 70). Scott Mainwaring, professor de *Comparative Politics* na Universidade de Notre Dame (Indiana - EUA) fez, nos anos 90, um estudo comparativo do sistema eleitoral brasileiro com de outros países, e já à época ressaltava que:

[...] ainda que a coesão e a disciplina partidária em geral sejam prejudicadas e as campanhas sejam geralmente mais individualistas quando a votação preferencial determina completamente a ordem dos candidatos em um partido, o caso brasileiro sobressai como um caso extremo. Os outros sistemas nos quais isso acontece não se caracterizam por um individualismo dos políticos e por uma falta de disciplina e coesão partidária tão pronunciados.²⁸

Estudos realizados na Finlândia, que também adota um sistema semelhante ao brasileiro, mas numa dimensão demográfica muito menor, - o país conta com apenas 5,4 milhões de habitantes - revelam, mesmo nesse quadro menor, que o modelo apresenta pelo menos dois efeitos perniciosos:

[...] o primeiro é incentivar a competição entre os candidatos do mesmo partido durante a campanha. O segundo é estimular campanhas centradas em candidatos individuais e não nos partidos; os candidatos investem recursos elevados para fazer suas campanhas individuais na mídia impressa e eletrônica.²⁹

A comissão de reforma política da Câmara dos Deputados, relatada pelo Deputado Federal Henrique Fontana, propôs a adoção de um sistema de lista partidária nem aberta, nem fechada, mas “flexível”, conforme modelos encontrados na Bélgica e na Holanda. O Partido Político preordena a lista, mas o eleitor, se quiser, pode votar na legenda, ou num nome da lista - independentemente da ordem apresentada - e, desse modo, conforme a votação nominal alcançada, a ordem dos candidatos da lista poderia ser mudada. A experiência internacional demonstra, porém, que nos países que adotam listas flexíveis, acaba prevalecendo a ordem preestabelecida pelo Partido.³⁰

2.3 Sistema misto: vantagens e desvantagens.

No sistema misto, o que se tem é uma combinação dos sistemas majoritário e proporcional. O modelo mais conhecido é o modelo alemão, segundo o qual metade das cadeiras são ocupadas por representantes eleitos por voto distrital e a outra metade pelo sistema proporcional. Nesse modelo, os eleitores possuem dois votos. Com o primeiro elegem o representante do respectivo distrito em sistema de maioria simples. Na Alemanha, por exemplo, são 598 cadeiras no Parlamento.

28 MAINWARING, 1991. *Op. Cit.* p. 46.

29 NICOLAU, 2012. *Op. Cit.* p. 66.

30 NICOLAU, 2012. *Op. Cit.* p. 70.

A metade é eleita pelo sistema majoritário, em distritos uninominais. Portanto, o país é dividido em 299 distritos, sendo que em cada um deles elege-se um representante pelo sistema majoritário.

As demais cadeiras são preenchidas por parlamentares eleitos pelo sistema proporcional, através do modelo de listas partidárias. Para isso, ao votar em seu distrito, o eleitor, além de votar no seu candidato, tem um outro voto para votar no Partido que escolher. O voto na legenda implica votação na lista oferecida pelo Partido, preordenada pela agremiação - lista fechada, portanto.

A votação obtida pela legenda define o número de cadeiras conquistadas pelo Partido. Se ele obtiver, por exemplo, 20% dos votos, e são disputadas 600 cadeiras (são 598 na Alemanha, mas usa-se um número redondo para facilitar o raciocínio), terá direito a 120 cadeiras no Parlamento. Note que a votação proporcional define o número de cadeiras que o Partido conquistou. Mas como ficam as eleições distritais? Suponha que o Partido tenha vencido as eleições em 100 distritos. Os candidatos, no exemplo citado, eleitos nos distritos, ficarão com 100 das 120 cadeiras conquistadas, cabendo as 20 restantes aos candidatos das listas preordenadas pelo Partido.

E se o Partido obtiver, nas eleições distritais, um número maior de cadeiras do que a sua votação proporcional? Ou seja, imagine-se um cenário que o Partido tenha conquistado 100 cadeiras na eleição proporcional, mas tenha vencido em 103 distritos. Nesse caso, o Partido terá direito a 103 cadeiras, e essas três cadeiras que superaram sua votação proporcional serão acrescentadas ao total de cadeiras no Parlamento. Desse modo, no Parlamento alemão, por exemplo, que conta com 598 cadeiras, nessa legislatura contará com três cadeiras suplementares - ou seja 601 cadeiras.

Com algumas variáveis outros países praticam o sistema misto,³¹ tais como o Japão, a Coreia do Sul, Lituânia, etc.

A principal desvantagem que os críticos apontam em relação ao sistema misto é a sua complexidade. Suas regras dificultam a compreensão pelo eleitor. Além disso, assim como combina as vantagens dos sistemas majoritários e proporcional, sofre de alguns de seus vícios, como por exemplo a dificuldade política na definição do desenho dos distritos. Porém, não se pode negar que tem funcionado relativamente bem nos países que o adotam, e a Alemanha é o exemplo mais significativo.

Houve cogitação de implantação de um sistema eleitoral misto no Brasil, quando da Assembleia Nacional Constituinte. O projeto Afonso Arinos concebia esse sistema (num modelo em voto único - ou seja, a escolha do candidato do distrito definia, no mesmo voto, a escolha do Partido desse candidato). Durante os trabalhos da assembleia nacional constituinte concebeu-se um sistema misto semelhante ao modelo alemão, mas a proposta foi derrotada.

31 Para conferir as diferenças existentes entre os modelos do sistema misto, ver: NICOLAU, 2012. Op. Cit. p. 80-88.

3 OPÇÕES

As resistências à mudança no sistema eleitoral de votação proporcional com lista aberta podem ser percebidas nas sucessivas tentativas de se implantar qualquer outro tipo de sistema no Brasil. Diversos modelos já foram apresentados, sem encontrar ressonância no Congresso Nacional. Desde a instauração da Nova República e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte já houve propostas de sistema misto³², sistema distrital puro³³, sistema proporcional com lista fechada³⁴ e nenhum projeto dessa natureza alcançou sucesso no Parlamento.

Devido às dificuldades para o trânsito de qualquer proposta de mudança no sistema eleitoral nos canais competentes, passou-se a se falar em alterações que não chegam a tocar nos pontos centrais de uma possível reforma. Essas mudanças periféricas têm caracterizado leis eleitorais amiúde confeccionadas nos anos anteriores aos pleitos eleitorais, quase sempre antes do prazo de um ano exigido pela Constituição (art. 16). Elas culminam por parecerem casuísticas, pretendendo reduzir custos de campanha por proibições como a dos “showmícios”³⁵ e a dos “cartazes com mais de quatro metros quadrados” e de “programas eleitorais com gravações externas”.

Não há reforma política real e eficaz sem alteração do sistema eleitoral e isso pressupõe a superação do sistema de votação proporcional com lista aberta e votação nominal individualizada. Sem se tocar nesse ponto central não haverá mudança nos problemas que a reforma política tem sido invocada para resolver: corrupção e crise da representatividade política.

As experiências com os sistemas mistos têm se mostrado frutíferas, não implicam custos desarrastados e contam com aplicação bem-sucedida em democracias desenvolvidas em todo o mundo, como em Taiwan, Alemanha e Japão. É talvez o melhor sistema, justamente porque combina as vantagens do sistema proporcional e do sistema majoritário.

Os sistemas distritais puros funcionam bem nos países, por uma longa tradição histórica o adotam, conquanto reduzam a representatividade das minorias, o que já era notado pelos intelectuais ingleses no século XIX.³⁶

Ainda que esses sistemas tenham defensores no Brasil, tanto a adoção

32 Assembleia Nacional Constituinte.

33 PEC 254/2007 – no modelo plurinominal – o “distritão”.

34 Projeto de Lei do Senado 293/2011.

35 Cujo próprio nome, horrível anglicismo, sugere a pertinência da proibição.

36 Nesse sentido: MILL, John Stuart. Considerations on representative government. Portal Domínio Público, nov. 2002. Disponível em:

<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/gu005669.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

O autor defende a proposta de sistema proporcional concebida por Thomas Hare. No capítulo 7 dessa obra, cujo título é “Of true and false democracy; representation of all, and representation of the majority only”, o autor faz longa digressão para tentar demonstrar que não há efetiva democracia se esta servir apenas à maioria.

dos modelos distritais puros ou mistos enfrentam aqui um problema de difícil superação. É que a adesão a qualquer sistema que passe por um desenho dessa natureza depende de alteração da Constituição da República. O artigo 45 da Constituição, como se viu, é expresso em determinar que a eleição para os representantes do Parlamento no Brasil será feita pelo sistema proporcional. A adoção de sistema distinto depende de emenda constitucional que altere esse texto. Como se trata de um problema sensível, com resistências enormes de parte dos parlamentares brasileiros, acostumados que são com o sistema hoje existente e arredios a mudanças com consequências incertas - o que lembra a citação de Maquiavel no título deste artigo - não parece plausível conceber um cenário em que uma alteração constitucional com proposta desse conteúdo tenha alguma perspectiva de sucesso.

O que se propõe aqui é pensar numa alternativa que viabilize a correção de distorções e que tenha maior chance de sucesso no Congresso Nacional. Se é assim, a proposta deve respeitar um modelo de eleição proporcional, na medida em que reforma dessa natureza não demandaria alteração constitucional e poderia ser concretizada por legislação ordinária. Nessa direção, é possível conceber uma proposta que certamente diminuiria dramaticamente os custos da eleição e eliminaria a completa dependência do poder econômico que hoje se verifica no sistema proporcional com lista aberta e voto nominal e individualizado.

E a proposta que atende a esses requisitos é justamente a de sistema proporcional com lista partidária preordenada - lista fechada. Além de fortalecer os Partidos Políticos, a eliminação das campanhas individuais dos candidatos implicaria o fim do domínio do poder econômico sobre as campanhas. Os Partidos apresentariam sua lista e fariam a sua campanha apresentando suas propostas e os temas que pretendam enfrentar caso conquistem o poder. Os eleitores não se renderiam ao apelo personalista dos candidatos, mas seriam conduzidos a optar entre as diversas propostas apresentadas pelas agremiações em disputa.

O grande problema que se levanta como crítica a esse modelo é que a confecção da lista ficaria a mercê dos caciques partidários, circunstância que levaria a uma grave distorção da representação política e sujeitaria o poder aos interesses exclusivos de lideranças da agremiação. Contudo, essa prospecção não é necessariamente compatível com a realidade. Pode ser evitada facilmente alterando-se a legislação e criando um modelo de ampla participação dos filiados na confecção da lista. O projeto de Lei da Câmara dos Deputados de número 4636/2009, por exemplo, prevê que a lista seria ordenada por voto dos filiados presentes em convenção partidária em número não inferior a 15%³⁷. O caminho seria alargar essa participação, o que obviaria as dificuldades que normalmente são apresentadas para se afastar a proposta.

37 No mesmo sentido projeto de Lei do Senado Federal n. 293/2011.

As convenções deveriam ser amplamente divulgadas, inclusive com fiscalização da Justiça Eleitoral, o que não só garantiria a democratização da lista partidária, mas criaria um ambiente propício para maior participação dos filiados nas decisões da sua agremiação.

Regras legais devem obrigar os partidos, inclusive, a comporem listas caracterizadas pela diversidade, incluindo setores sub-representados no modelo político atual, como as mulheres.

A adoção desta solução poderia tornar viável o financiamento público das campanhas. É desarrazoado pensá-lo num sistema em que milhares de candidatos concorrem contra os outros, de outros partidos e do próprio partido, em cada município brasileiro. É um ônus financeiro que a sociedade brasileira não precisa enfrentar, especialmente diante de alternativas mais racionais e menos custosas.

4 CONCLUSÃO

Como se viu os sistemas eleitorais existentes no mundo atendem a diferentes raízes históricas de cada país. No Brasil a adoção do sistema hoje existente satisfaz a um propósito histórico que hoje não existe mais e o sistema não está apenas obsoleto, mas implica um custo insuportável para a democracia do país e o seu caráter fomentador da corrupção exige mudança urgente.

Dentre os sistemas existentes e praticados nas principais democracias do mundo, parece que o melhor deles é o sistema distrital misto, que concilia as vantagens do sistema majoritário e do sistema proporcional.

Contudo, o fato de a implantação desse sistema exigir alteração da Constituição prospecta um quadro de dificuldades de superação extremamente improvável. Diante desse panorama, o sistema de lista partidária fechada, com uma regulamentação que garantisse a democratização na formação da lista (com ampla participação dos filiados em convenção), é certamente a melhor opção para se fazer uma profunda reforma no sistema brasileiro. Fortaleceria os Partidos Políticos, livraria o cenário político do personalismo exacerbado, diminuiria dramaticamente os custos da campanha, e viabilizaria o financiamento público eleitoral. Há um reconhecimento generalizado que o sistema hoje em vigor é o ovo da serpente da corrupção no Brasil. Por que não se fazer um esforço para substituí-lo por um sistema que extirpe o mal pela raiz?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAS, Antônio Augusto. **Fidelidade Partidária: a perda do mandato do parlamentar**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- BONAVIDES, Paulo, **Ciência Política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- CAREY, John M.; SHUGART, Mathew Sobert. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a rank ordering of electoral formulas*. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, *Elsevier Science*, dez., 1995. Disponível em: <<http://www.olemiss.edu/courses/pol628/careyshugart95.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2015.
- CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa - Área XIX - Ciência Política, Estudos, junho/2000. Disponível em: <file:///C:/Users/note/Downloads/sistema_eleitoral_cintra.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.
- MACHIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. [S. ed.]
- MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. Otacílio F. Nunes Jr. (Trad.). *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 29, março/1991. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/63/20080624_politicos_partidos_sistemas.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- MILL, John Stuart. *Considerations on representative government*. Portal Domínio Público, nov. 2002. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/gu005669.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SALGADO, Eneida Desiree. Os princípios constitucionais eleitorais como critérios de fundamentação e aplicação das regras eleitorais: uma proposta. *Estudos Eleitorais*, v. 6, n. 3, p. 104-129, set./dez. 2011, Brasília, DF, TSE.
- ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à diplomação), ações eleitorais**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.