

Revista Eletrônica

Ano I – Número 4 – Jun./Jul. 2011



# Reportagem

## Estudantes aprendem sobre cidadania com a Justiça Eleitoral

*Reforma política – representantes e representados* pág. 15

*Entenda a proposta de divisão do Estado do Pará* pág. 18

*O sistema eleitoral do Timor Leste* pág. 21

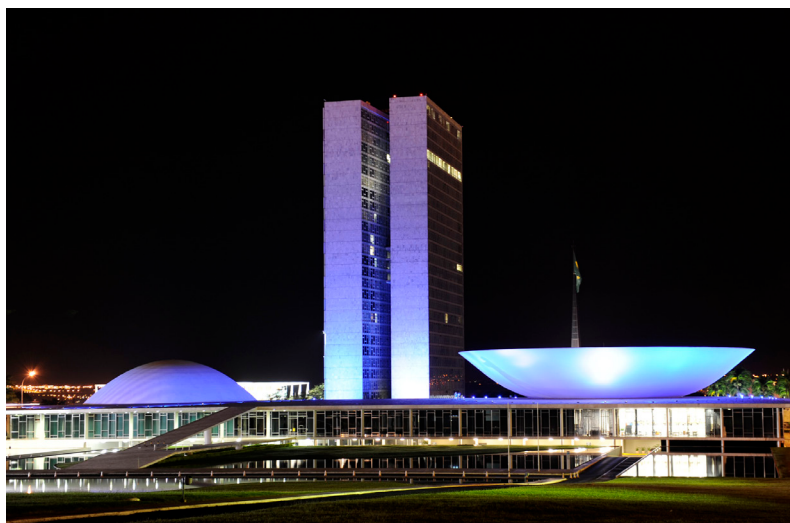


TRIBUNAL  
SUPERIOR  
ELEITORAL

## Reforma política – representantes e representados

Octavio Orzari\*

Periodicamente, sobretudo após campanhas eleitorais, todos falam na urgência de reformas na legislação brasileira. Os eleitores e a mídia cobram dos governantes a necessidade de reformas política, tributária, trabalhista, entre outras, e eles dizem que vão fazê-las. Em 2011, ganhou destaque o tema da reforma política em razão da instalação de duas comissões específicas, uma no Senado Federal, outra na Câmara dos Deputados.



Fonte: Câmara dos Deputados / Reynaldo Stavale

Este artigo tem o objetivo de discutir a reforma política, mas devido à complexidade do tema, delimitamos a abordagem à tentativa de identificar alguns pontos de partida para o debate e, posteriormente, selecionar duas questões sobre a representação no Congresso Nacional que merecem ser analisadas.

A primeira indagação é: o que significa a reforma política? Para sugerir um caminho de resposta, é importante lembrar o que diz o parágrafo único do art. 1º da Constituição de República, documento máximo que rege a sociedade brasileira: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Portanto, a necessidade de reforma política é um indicativo de que algo na relação entre representantes e representados não está

satisfatório, que merece ser repensado e transformado.

Além disso, não se pode deixar de observar que o clamor pela reforma tem um traço de moralidade e, com isso, de rigorosa delimitação da administração dos negócios públicos e particulares dos representantes, sejam eles eleitos ou nomeados. Para isso, devem ser aprimorados os mecanismos de transparência e fiscalização, os quais pressupõem a existência de órgãos de controle eficientes e de uma imprensa livre, investigativa, imparcial e atuante, todos elementos indispensáveis para uma democracia.

Percebe-se, desse modo, que os eleitores precisam ter ciência do que acontece na arena política e ter meios de fiscalização de seus representantes. Então, como primeiro passo para alteração de um sistema – no presente

\* Assessor-chefe da Assessoria de Articulação Parlamentar do TSE.

caso, o sistema de representação política –, deve-se detectar claramente quais são suas falhas, estudar e projetar as alternativas e soluções possíveis.

Apesar de a Constituição da República estabelecer que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (Art. 2º), o foco das atenções, quando se fala em reforma política, parece recair sobre o Poder Legislativo. Nas esferas municipal, estadual, distrital e federal, parece haver um desencontro entre o povo e seus representantes legisladores, um ruído na comunicação que todos ouvem sem saber o porquê.

*A necessidade de reforma política é um indicativo de que algo na relação entre representantes e representados não está satisfatório, que merece ser repensado e transformado.*

Nesse contexto, dois pontos da representação no Poder Legislativo da União merecem destaque: (i) a existência de suplentes de senadores; e (ii) a eleição de deputados federais “puxados” por outros deputados mais votados. Como veremos, o segundo ponto se reproduz nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, em suas assembleias legislativas e câmaras municipais.

No primeiro caso, a Constituição da República diz que cada senador será eleito com dois suplentes (Art. 46, § 3º). Em cada estado da Federação, o senador é eleito pela maioria dos votos e “carrega” dois suplentes (substitutos). Se um senador, ao longo do seu mandato de oito anos, perder o mandato definitivamente por decisão da Justiça Eleitoral, renunciar ou falecer, o suplente “ganha” um mandato de senador sem ter um único voto da população. Já houve caso de renúncia no primeiro ano

de mandato e o suplente se tornou senador pelos sete anos restantes. Qual, então, é a legitimidade do mandato do suplente? Qual é, e como é, a sua relação com os eleitores? As normas constitucionais de suplência estariam adequadas?

O Senado Federal, por meio da Comissão de Reforma Política, comprovou a preocupação com a representatividade dos suplentes e apresentou uma proposta de emenda à Constituição, a PEC nº 37/2011, sob a justificativa de que “há pouca transparência tanto no processo de escolha como na divulgação das candidaturas dos suplentes”.

O novo texto sugerido, que ainda depende de aprovação no plenário do Senado e na Câmara, reduz de dois para um suplente, proíbe que seja marido ou esposa, ou ainda parente do senador, e determina que serão convocadas eleições para os cargos vagos de senador, a se realizarem juntamente com as eleições gerais que ocorrem de dois em dois anos. Segundo a proposta, o eleito na eleição suplementar completará o mandato pelo período restante.

Como se observa, o Senado reconheceu a existência de um problema e apresentou uma proposta. Tal proposta facilita o debate, e o fato de haver apenas um suplente poderá dar mais transparência ao período eleitoral, na medida em que o eleitor pode passar a vê-lo como um “vice-senador” e dar mais atenção à sua indicação.

Vale destacar que, segundo o art. 56, I, da Constituição, o senador ou deputado pode assumir cargo de ministro de estado, secretário de estado ou do Distrito Federal, prefeito de capital ou chefe de missão diplomática temporária sem a perda do cargo original. Nestes casos, por exemplo, o senador que for ser

ministro ou prefeito deixará o cargo provisoriamente nas mãos de seu suplente, ainda que por período superior a dois anos, sem que se faça a eleição suplementar.

O segundo caso trata da representação proporcional na Câmara dos Deputados, modelo que se repete nas assembleias legislativas e câmaras municipais. O art. 45 da Constituição define que o sistema proporcional orientará a composição da Câmara, o que significa que, segundo os arts. 105 a 108 da Lei nº 4.737/65 – Código Eleitoral –, o número de cadeiras a serem ocupadas por um partido ou coligação será definido conforme o número de votos dados ao partido ou coligação. Se o partido ou coligação atingir o quociente eleitoral, que é o número de votos válidos dividido pelo número de lugares na casa legislativa, tal partido terá direito a ocupar uma ou mais cadeiras, a depender de sua votação total.

Se o quociente eleitoral for “X” e um candidato tiver “5 vezes X”, ele levará consigo outros candidatos de seu partido ou coligação. Pode acontecer, todavia, e de fato acontece, que um candidato com mais votos do que aquele que foi “carregado” por seu colega não seja sequer eleito, seja porque seu partido não atingiu o quociente eleitoral, seja porque a distribuição de vagas de sua agremiação não chegou até ele. Existe, claramente, uma distorção entre a vontade real da maioria dos representados e os eleitos. Assim como no Senado, podem existir eleitos “sem voto”, ou com poucos votos, o que coloca em crise a proporcionalidade da relação representados-representantes.

Definida a questão de que não há uma efetiva correspondência entre votos e eleitos no atual sistema proporcional com listas abertas, no qual a ordem dos ocupantes do legislativo se dá de acordo com o número de votos que

cada um recebeu individualmente, surge a discussão sobre sistemas alternativos, desde o distrital puro, o distrital misto, o majoritário, até o de listas fechadas de candidatos elaboradas previamente pelos partidos, modalidades que merecem tratamento pormenorizado, o que foge ao propósito do presente texto.

Vale destacar que tem sido muito debatida a proibição às coligações nas eleições proporcionais, medida aparentemente “pequena”, mas que de fato já significaria uma reforma, pois teria repercussão na definição do quociente eleitoral, na configuração do tempo de horário gratuito nos meios de comunicações, na formação de partidos nanicos ou “legendas de alu-guel”, entre outras consequências.

Vê-se que uma alteração pontual pode ter impacto em todo o sistema e sinalizar um aperfeiçoamento, além de provocar a necessidade de outros ajustes na legislação. Neste tópico, devem sempre ser lembradas as palavras de Fábio Konder Comparato: “não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico”. Enfim, no que se refere às eleições proporcionais, a discussão é complexa e, como as demais, merece profundidade na análise.

Em suma, ao se tratar de reforma política, os problemas devem ser claramente delineados. É importante definir prioridades e, na medida do possível, as mais diversas possibilidades devem ser pensadas e testadas. Experiências de outros países e exemplos de direito comparado devem ser simulados diante da realidade brasileira, sem se prescindir de um debate aberto com a população para a legitimidade, entendimento e aceitação das alterações.