

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 12 – NÚMERO 1

JANEIRO/ABRIL 2017

BRASÍLIA – 2017



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL E A CORRUPÇÃO

MARIA REGINA REIS



O SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA NO BRASIL E A CORRUPÇÃO¹

THE BRAZILIAN PROPORTIONAL REPRESENTATION OPEN LIST SYSTEM AND CORRUPTION

MARIA REGINA REIS²

RESUMO

Desde a redemocratização, os escândalos de corrupção vêm se sucedendo no Brasil em intervalos cada vez menores e em proporções maiores. A relação entre os sistemas eleitorais e o nível de corrupção tem sido enfatizada internacionalmente pelos estudiosos do tema. Neste artigo, são utilizados estudos sobre o sistema proporcional de lista aberta para investigar o fenômeno vivido no Brasil e são analisadas as propostas de reforma eleitoral apresentadas no Congresso Nacional sob o ponto de vista da contenção da corrupção.

Palavras-chave: Sistema eleitoral. Sistema proporcional de lista aberta. Representação pessoal. Campanhas individuais. Corrupção.

ABSTRACT

Since democratization, corruption scandals in Brazil have been taking place at shorter periods and growing proportions. The relationship between electoral rules and corruption has long been stressed by theoretical literature. Upon specialized studies about PR systems, the article investigates the Brazilian electoral system outcomes and discusses the electoral propositions submitted to Congress from the corruption contention standpoint.

¹ Artigo recebido em 24 de abril de 2017 e aprovado para publicação em 5 de junho de 2017.

² Mestre em Democracia e Governança pela Universidade de Georgetown. Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados nas áreas de Direito Penal, Direito Processual Penal e Procedimentos Parlamentares Investigatórios.

Keywords: Electoral system. Proportional representation open list system. Personal representation. Individual electoral campaign. Corruption.

1 Introdução

Há muito tida por necessária, a reforma política parece finalmente ter chegado à ordem do dia no Congresso Nacional. O debate ocorre não por um consenso entre a classe política de que seja conveniente oferecer ao país um sistema político que produza melhores resultados, mas em razão de se estar no termo final das alterações necessárias para o próximo ano eleitoral e de estarem os candidatos desprovidos de sua tradicional forma de financiamento de campanha³.

Não fosse esse motivo suficiente, o país acompanha, estarecido, os subsequentes escândalos sobre como ocorrem, na prática, as relações entre as grandes empresas e a classe política: as contribuições das campanhas eleitorais, oficiais ou não, e as contrapartidas a elas oferecidas. Como consequência, as críticas ao sistema político têm se concentrado principalmente na falta de ética e na ganância dos que buscam o voto popular.

O momento, contudo, não deve ser de execração da política ou dos políticos nem de restringir-se o debate sobre a corrupção na política como um problema eminentemente ético. Há que se perguntar não o que está errado com a classe política no Brasil, mas o que está errado em seu sistema eleitoral. Se ele exige dos candidatos que recorram ao caixa paralelo para lograr êxito no pleito, basicamente permite a seleção de representantes que não se importam com a origem do dinheiro utilizado ou que têm por objetivo justamente o recebimento dessas quantias, seja para a consecução de seus planos políticos, seja para o enriquecimento pessoal. O que em nosso sistema faz com que tenhamos esse resultado? Essa é a análise que precisa ser feita, e esse é o problema que deve ser enfrentado para que se possa sair do paroxismo em que se encontra o país.

O presente estudo tem por objetivo fazer breve exame do sistema eleitoral brasileiro no que se refere ao sistema proporcional,

³ O Plenário do STF declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. ADI nº 4.650/DF, rel. Min. Luiz Fux (BRASIL, 2015).

que preenche as vagas das câmaras municipais, assembleias legislativas dos estados, bem como da Câmara Distrital e da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, foca-se na importância que têm as instituições políticas para a qualidade da democracia que delas resultam. Logo depois, é feito exame das características do sistema proporcional de lista aberta no Brasil: o grande número de candidatos apresentados, as coligações e a relevância das candidaturas pessoais. Em seguida, apresentam-se estudos da literatura norte-americana que verificam a incidência da corrupção no sistema proporcional de lista, relacionando maior ou menor grau em razão de ser a lista aberta ou fechada. Por fim, são analisadas as propostas apresentadas ao Congresso Nacional no tocante à sua maior ou menor eficácia para a alteração do desempenho eleitoral brasileiro e à consequente diminuição do nível de corrupção política no país.

2 Instituições políticas e qualidade da democracia

É sabido que as instituições políticas geram efeitos na governabilidade, na qualidade da administração e, principalmente, no serviço prestado ao cidadão. As instituições, no dizer de Douglas North (2009), são as regras do jogo em uma sociedade, porque são elas que determinam o modo de agir dos atores políticos, sociais e econômicos. Segundo esse autor, as instituições tanto se manifestam por meio de condicionantes informais – como sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta –, quanto mediante normas legais: *“Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline”* (NORTH, 1991, p. 97)⁴.

Em razão da enorme capacidade que têm as instituições de moldar o comportamento da sociedade nos vários aspectos da

⁴ Tradução livre: “As instituições criam a estrutura de incentivos de uma economia; à medida que essa estrutura se desenvolve, ela norteia as alterações econômicas rumo ao crescimento, à estagnação ou ao declínio.” (NORTH, 1991, p. 97).

vida, os cientistas americanos têm exaustivamente salientado a importância das instituições políticas na fixação dos níveis de corrupção no governo: são decisivas porque são elas que dispõem sobre as regras de interação entre a classe política e os demais atores da sociedade (Lederman; Loayza; Soares, 2005).

Dessa forma, em determinada campanha política, tanto os candidatos quanto os eleitores se comportam de acordo com as regras eleitorais e os costumes existentes na região. O resultado da interação entre as regras formais e informais determina a qualidade dos representantes escolhidos e a conduta que eles terão durante o exercício de seus mandatos. Portanto, para tentar compreender as causas da corrupção em um país, é imprescindível que essa análise seja iniciada por suas instituições políticas.

Além das regras eleitorais, a presença ou a ausência da *accountability* política é igualmente importante na incidência de corrupção em uma democracia. Lederman, Loayza e Soares (2005) enfatizam que o nível de *accountability* no sistema político é determinado por três características principais. A primeira é a punição ao mau uso da corrida eleitoral ou do exercício do mandato. A existência de instituições ou regras que propiciem essa punição tanto se dá por meio da perda do cargo quanto da impossibilidade de o candidato vir a tomar posse. A certeza da punição obriga os detentores do mandato a comporem os seus interesses pessoais com os do eleitorado. A segunda característica é a presença de estruturas de freios e de contrapesos na tripartição dos poderes, e a terceira é a transparência do sistema.

Não é objetivo fazer a análise do caso brasileiro nesses três níveis. A referência é apenas para salientar que, aplicando-se a teoria mencionada ao caso concreto, é possível compreender que a vedação das contribuições das pessoas jurídicas para o financiamento das campanhas eleitorais e a Operação Lava Jato estão enfrentando o problema da punição do mau uso da corrida eleitoral e do exercício do mandato. Isso levou o país a fazer alterações em seu sistema eleitoral, no qual se abrigam grandes incentivos para o fomento da corrupção.

3 Sistema proporcional no Brasil

O sistema de representação proporcional foi concebido com o objetivo de ser mais inclusivo e de permitir o desenvolvimento de uma maioria política para legislar e governar. É muito utilizado em sociedades compostas por grande diversidade de grupos, porque permite a maior representatividade possível desses vários segmentos. É, portanto, um sistema mais inclusivo que gera a presença de mais partidos políticos nas assembleias. “O sistema tem como fundamento garantir que os partidos recebam uma representação próxima à sua votação. Não é seu objetivo assegurar que os candidatos mais votados do estado sejam eleitos” (NICOLAU, 2017, p. 133). A lista preferencial, por sua vez, constitui-se na forma encontrada para que sejam exercidas, simultaneamente, a representação pessoal e a representação partidária (COLOMER, 2011).

Incompreendido pelo eleitorado brasileiro, esse sistema foi introduzido para as eleições legislativas por intermédio do Código Eleitoral de 1932 – Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL, 1932) –, porém foi implantado apenas após a queda da ditadura do Estado Novo, em 1945. À época, o legislador optou pela lista aberta, compatibilizando, assim, o novo sistema com a manutenção da possibilidade de votação no candidato, embora o voto tenha passado a pertencer ao partido ou à coligação.

Durante o período da ditadura, os militares preservaram o sistema proporcional, todavia, com novas características. Márcio Rabat, em estudo sobre o tema, afere que o bipartidarismo deu características de sistema majoritário ao sistema proporcional então mantido, uma vez que os partidos não refletiam a diversidade social e política do país: “Era um sistema que só podia produzir maiorias inequívocas” (RABAT, 2014, p. 33).

Com a redemocratização, o sistema proporcional foi mantido e o pluripartidarismo, consagrado pela nova Constituição. O objetivo era o de se obter a maior representatividade possível nas casas legislativas, preservando a tradicional possibilidade de o cidadão votar no representante de sua escolha. Contudo, a falta de informação ao eleitor sobre como funciona o sistema, o grande

número de candidatos apresentados pelos partidos e o discurso de que o eleitor tem o direito de escolher o seu próprio candidato acentuam a característica da representação pessoal do candidato e dão ao eleitor a impressão de que ele vota para as câmaras legislativas pelo sistema majoritário.

O número de candidatos que cada partido ou coligação tem direito a apresentar também afronta os princípios da *accountability* – é impossível ao eleitor minimamente bem intencionado conhecer todos os candidatos que lhe são apresentados. Cada partido ou coligação tem o direito de registrar candidatos até 150% do número de cadeiras, mas, nas unidades da Federação em que esse número não excede 12 assentos ou nos municípios de até 100 mil eleitores, podem ser registrados candidatos até 200% das respectivas vagas⁵. O sistema eleitoral brasileiro, definitivamente, privilegia a quantidade e não a qualidade dos candidatos.

A falta de conhecimento do eleitor e as coligações permitidas pela legislação brasileira geram resultados no mínimo curiosos. Jairo Nicolau descreve bem o que se passa em nosso sistema eleitoral:

Nos capítulos anteriores observamos que a ideia de que o partido é a unidade fundamental da representação política é esmaecida no Brasil por uma série de fatores. Os eleitores votam nos candidatos achando que o sistema premia os mais votados, mas os votos são agregados em listas. Os eleitores votam na legenda, mas, se o partido está coligado, o voto vai para a “cesta” da coligação, e não para o partido individualmente. O voto em candidatos de um partido que está em determinada posição no espectro político pode ajudar a eleger um representante de outro partido, às vezes do campo oposto (NICOLAU, 2017, p. 77).

Analisando nosso sistema, Scott Mainwaring observa que o grande número de candidatos que um partido apresenta reduz o seu controle sobre quem é eleito e fomenta a relevância dos comportamentos individuais:

Because there is such a premium on individual campaigning and because significant benefits accrue to winning, PR with an open

⁵ Art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997).

list has encouraged massive individual spending and financial corruption. Corruption in electoral campaigns is nothing new in Brazil, nor is it unique to that country, but the evidence suggests that the problem is particularly acute in Brazil and that is getting worse over time (MAINWARING, 1990, p. 12)⁶.

4 Sistema proporcional e corrupção

A relação entre sistemas eleitorais e corrupção já foi observada pelos especialistas norte-americanos que se dedicam ao estudo desse fenômeno. Kunicová e Rose-Ackerman (2005) asseveram que as regras eleitorais e as estruturas constitucionais de um país podem influenciar o seu nível de corrupção política. Elas sustentam que o ganho ilícito na política, ou seja, o ganho privado, é determinado em função de onde estão as oportunidades para a realização do “toma lá dá cá”⁷ e da existência ou não de mecanismos para que atores externos (imprensa e sociedade civil, por exemplo) possam monitorar os ocupantes dos cargos públicos.

As autoras analisam a forma como o sistema proporcional (listas aberta e fechada) e o sistema majoritário em distritos eleitorais de um único representante reagem à corrupção. Uma das conclusões a que elas chegaram é que o sistema proporcional, principalmente o de lista fechada, é mais tendente à corrupção porque propicia maior número de oportunidades de obtenção de ganho privado aos líderes partidários, devido ao poder que eles têm de determinar a ordem dos candidatos na lista. No sistema majoritário, ao contrário, quem dispõe de força na base e tem condições de ganhar mais poder dentro do partido são os candidatos individualmente considerados. O sistema proporcional de lista aberta, nesse ponto, assemelha-se ao sistema majoritário, porque propicia maior poder aos candidatos individualmente.

⁶ Tradução livre: “Porque há grande premiação na campanha individual e porque o vencedor acumula benefícios significativos, o sistema proporcional de lista aberta tem encorajado gastos individuais expressivos e corrupção financeira. Corrupção em campanhas eleitorais não é nenhuma novidade no Brasil, nem é prerrogativa desse país, mas as evidências sugerem que o problema é particularmente agudo no Brasil e que está se tornando mais grave com o tempo” (MAINWARING, 1990, p. 12).

⁷ Em inglês utiliza-se a expressão latina *quid pro quo*, cujo significado é bastante assemelhado ao nosso popular toma lá dá cá.

Quanto à capacidade de monitoramento exercido pelos eleitores e pela oposição, o sistema proporcional perde para o sistema majoritário. Neste último, os distritos são menores, o que mantém o eleitor mais próximo de seu representante e facilita o seu acompanhamento depois de empossado. O sistema majoritário também é bastante eficaz no controle exercido pela oposição: uma vez que há poucos partidos, o partido oponente tem interesse em verificar o comportamento do detentor do mandato, pois eventuais atos de corrupção por ele praticados implicam sua não reeleição e a consequente eleição do candidato oponente. Os políticos que estão no cargo, por sua vez, têm menos propensão a se corromperem porque a eventual exposição a um escândalo de corrupção diminuiria sensivelmente suas chances de reeleição.

Esses mecanismos, contudo, não têm o mesmo desempenho no sistema proporcional. Primeiramente porque nesse sistema os distritos eleitorais costumam ser bem maiores, o que impede o monitoramento eficiente tanto pelo eleitor quanto pelo candidato oponente. Em segundo lugar, devido à grande quantidade de partidos existentes no sistema proporcional, a morte política de um oponente não assegura automaticamente o ingresso de nenhum partido específico. No sistema majoritário, o monitoramento feito pela oposição é ferrenho, uma vez que a probabilidade de ela vir a suceder o oponente é alta.

Por fim, Kunicová e Rose-Ackerman observam que a eficiência do sistema eleitoral não está apenas no monitoramento dos políticos pelos atores externos. Ele deve fomentar a disciplina intrapartidária: onde os políticos têm incentivos para cultivar o voto pessoal, como no sistema proporcional de lista aberta, a disciplina partidária é baixa. No sistema de lista fechada, ao contrário, o estímulo é o do fortalecimento da disciplina e da unidade partidária (KUNICOVÁ; ROSE-ACKERMAN, 2005).

4.1 Distritos eleitorais

Impressionados com o índice de corrupção entre as jovens democracias, Chang e Golden (2006) investigaram ainda mais a

relação entre os sistemas eleitorais e a incidência de corrupção e levaram em consideração uma variante não observada por Kunicová e Rose-Ackerman: a influência que o tamanho dos distritos eleitorais, no sistema proporcional, pode causar no grau de incidência da corrupção eleitoral.

Nessa análise, não houve comparação entre os sistemas proporcional e majoritário nem a verificação de seus mecanismos de controle. A pesquisa realizada por eles levou em conta o tamanho dos distritos eleitorais, e o resultado encontrado foi o de que quanto maior o distrito, maior o nível de corrupção quando o sistema proporcional é o de lista aberta. Em contrapartida, em distritos eleitorais pequenos, a corrupção aumenta quando o sistema é o proporcional de lista fechada⁸.

Chang e Golden (2006) fizeram uma comparação dos dados dos países que adotam o sistema proporcional e confrontaram também os distritos eleitorais de um mesmo país – nesse caso, utilizaram dados da Itália, no período anterior a 1994, quando, então, foi alterado o sistema eleitoral do país. Foram analisados os 32 distritos eleitorais italianos sob o sistema proporcional de lista aberta. O estudo feito com esses dados também sugeriu que grandes distritos estão associados a maior índice de corrupção, mesmo levando-se em conta as diferenças regionais italianas.

Nessa pesquisa, várias hipóteses foram testadas, e os cálculos obtidos confirmaram o resultado de que grandes circunscrições eleitorais exercem influência sobre o nível de corrupção no sistema proporcional de lista aberta: *“We should observe that corruption falls with district magnitude in closed-list settings and rises with district magnitude in open-list environments”* (CHANG; GOLDEN, 2006, p. 129)⁹.

Explica esse resultado o fato de que a corrupção se alastra em ambientes voltados para o voto pessoal, uma vez que os candidatos

⁸ Os autores consideram pequeno o distrito eleitoral quando menor do que 15 representantes.

⁹ Tradução livre: “Devemos observar que a corrupção diminui com o tamanho dos distritos nos locais que adotam lista fechada e aumenta com o tamanho dos distritos nos locais que adotam a lista aberta.” (CHANG; GOLDEN, 2006, p. 129).

necessitam de grandes quantias para suprir despesas que não são custeadas pelo partido e acabam sendo tentados a procurar as contribuições ilegais. Onde há voto pessoal, o candidato necessita de maior numerário para prover as suas despesas individuais.

4.2 Representação pessoal e campanhas individuais

Cientistas políticos já observaram os efeitos que os diferentes tipos de listas do sistema proporcional causam sobre o comportamento dos candidatos. Como outros pesquisadores aqui abordados já apontaram, Karvonen sublinha que, na lista fechada, os candidatos contribuem em conjunto para o bom desempenho do partido; porém, nas listas preferenciais, há uma série de incentivos para o desenvolvimento de campanhas pessoais: *“The more decisive the candidate votes are, the stronger the incentives to conduct individual campaigns”* (KARVONEN, 2011, p. 132)¹⁰.

Ele observa que as listas preferenciais foram concebidas com a finalidade de acrescentar à identidade e à lealdade partidária mais uma base de legitimidade política. Todavia, os resultados negativos já observados são a baixa disciplina, que leva ao enfraquecimento dos partidos e à redução de seu controle sobre as campanhas eleitorais – quanto mais os candidatos são impelidos a gerir campanhas individuais, mais descentralizada e menos transparente é a contabilidade eleitoral.

As listas preferenciais também acarretam baixa coesão partidária: uma vez que o futuro dos legisladores individuais depende basicamente de seu eleitorado, quando chamados a decidir matérias de grande importância para o seu eleitorado, sentem-se compelidos a dar mostras de independência. Finalmente, essas listas fomentam a volatilidade do eleitorado, que se pode deixar seduzir por candidatos mais atrativos de outros partidos.

¹⁰ Tradução livre: “Quanto mais decisivos são os votos dos eleitores, mais fortes são os incentivos para a condução de campanhas individuais.” (KARVONEN, 2011, p. 132).

5 Propostas de reforma política que tramitam no congresso nacional

A grande dificuldade em se fazer uma reforma política reside no fato de que são os próprios interessados em seus resultados que detêm a competência para fazê-la. Esse problema já é bastante conhecido dos brasileiros, que assistiram aos seus representantes conceberem a Constituição de 1988 sem se darem conta de que aqueles constituintes jamais fariam as alterações indispensáveis ao fortalecimento do sistema político-eleitoral, tendo em vista que tais modificações necessariamente iriam de encontro às regras que possibilitaram seu ingresso no Parlamento. Passados quase 30 anos da promulgação da Constituição, a sociedade brasileira testemunha o fortalecimento do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Polícia Federal, lidando, perante o Poder Legislativo, com representantes que não a representam.

Os autores norte-americanos aqui abordados, todos estudiosos do fenômeno da corrupção e, em sua maioria, professores de renomadas universidades, salientam a importância do sistema político-eleitoral para o fortalecimento da democracia e para a contenção da corrupção. O objetivo de nossa propalada reforma eleitoral não parece ser nem um nem outro: a meta é equacionar a questão do financiamento de campanha.

O financiamento público, por sua vez, não solucionará o problema da corrupção eleitoral, que, como visto, tem origem também na falta de *accountability* do titular do mandato. Contudo, talvez a adoção da lista fechada, que por ora é proposta como solução para a administração dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, possa trazer alguns benefícios ao sistema político-partidário brasileiro e ser proveitosa no controle da corrupção.

O relator da reforma política na Câmara dos Deputados¹¹, Deputado Vicente Cândido, ao defender o financiamento público de campanha, sustenta que a democracia custa caro, que as eleições

¹¹ A Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política foi criada em 10 de outubro de 2016, constituída em 19 de outubro do mesmo ano e encontra-se, até a presente data, no curso de suas atividades.

brasileiras são as mais caras do mundo, que o gasto com as despesas eleitorais já foi reduzido com o fim das contribuições de campanha por pessoas jurídicas, mas que, ainda assim, o financiamento público de campanha é imprescindível para a realização das eleições (BRASIL, 2016a, p. 9-10).

De fato, é imprescindível baratear o custo de nossa democracia, sob pena de o cidadão vir a concluir que é desnecessária. A exposição pública da corrupção no Estado brasileiro já deu provas incontestáveis de que democracia cara não é democracia eficiente.

5.1 Proposta da Câmara dos Deputados – Projeto de lei apresentado pelo relator da reforma política¹²

O projeto de lei da reforma política (BRASIL, 2016a) altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995), que dispõe sobre os partidos políticos, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), que estabelece normas para as eleições. No que tange ao sistema proporcional, o projeto apresenta as seguintes alterações:

- a. Modifica o art. 5º da Lei nº 9.504/1997, para permitir, nas eleições proporcionais, o voto apenas nas legendas partidárias.
- b. Altera o art. 6º da Lei nº 9.504/1997, para vedar a formação de coligações partidárias nas eleições proporcionais.
- c. Acrescenta o § 1º-A ao art. 8º da Lei nº 9.504/1997, para permitir que o candidato a cargo majoritário possa figurar nas listas preordenadas para a disputa de eleições proporcionais, devendo, se eleito para ambos os cargos, optar por um deles até a data da diplomação.
- d. Acrescenta dispositivos ao art. 8º da Lei nº 9.504/1997, para disciplinar as normas gerais do procedimento a ser seguido pelos partidos quando forem elaboradas as listas preordenadas: os candidatos devem ser escolhidos por meio do voto secreto dos convencionais, filiados ou eleitores.

¹² A proposição foi apresentada no bojo do relatório, que ainda não foi votado, e não dispõe, até o momento, de número de tramitação.

- e. Dá nova redação ao art. 10 da Lei nº 9.504/1997, para reduzir o número de candidatos que podem ser registrados para as eleições legislativas. A proposta fixa o número mínimo de candidatos em 50% dos lugares a preencher e reduz o número máximo para 120% desses lugares.

Com essas modificações, se aprovado o projeto, o sistema proporcional adotado no Brasil para o preenchimento das cadeiras nas casas legislativas passa de lista aberta para preordenada ou fechada.

A vedação das coligações para as eleições proporcionais é um grande passo no desenvolvimento do nosso sistema eleitoral, pois, como salientado, as regras atuais permitem que o voto dado no candidato de um partido seja computado para eleger candidato de outro partido, que pode, inclusive, ter perfil ideologicamente oposto àquele que o eleitor tinha em mente eleger.

A transparência no sistema eleitoral permite a *accountability* do candidato eleito. O eleitor não cumpre o seu dever apenas quando vota; tem o poder/dever de acompanhar e fiscalizar o seu representante. No entanto, para isso, é necessário que ele tenha instrumentos para identificar aquele que elegeu.

O projeto da reforma, contudo, perpetua a falta de transparência para o eleitor quando permite que o candidato a cargo majoritário possa figurar também nas listas preordenadas para a disputa de eleições proporcionais. A nova regra prevê que, se eleito para ambos os cargos, o candidato deve optar por um deles até a data da diplomação. Note-se que essa norma tem por finalidade última o benefício do candidato, que, de uma forma ou de outra, deseja ter assegurada a possibilidade de alcançar um cargo político e conta com o auxílio da lei para tanto.

O eleitor, por sua vez, continua a ser figura secundária, totalmente desprezado, pois vota em uma lista fechada, cujos candidatos podem lá estar ou não, a depender do resultado do pleito majoritário. Mesmo sendo o sistema de lista fechada, a lista não

deve conter surpresas para o eleitor. Para que haja *accountability*, a transparência do sistema eleitoral deve ser a maior possível.

A proposta do relator tem grandes méritos quando confere ao processo de elaboração da lista um procedimento democrático, com candidatos escolhidos por intermédio do voto secreto dos convencionais, filiados ou eleitores. Tais normas se constituem em um passo à frente na institucionalização dos partidos políticos, uma vez que impedem que a cúpula partidária determine a ordem na qual os candidatos devam figurar na lista.

Os integrantes do partido, todos interessados em seu bom funcionamento e na oportunidade de obter boa colocação na lista, deverão exercer a fiscalização das normas legais e estatutárias. Dessa forma, o político passa a ter ligação mais forte com o seu partido, que será, por sua vez, o responsável pela conduta dos candidatos e pela arrecadação e gerenciamento do montante recolhido para o financiamento das campanhas. Além do mais, como visto, a escolha pela via democrática diminui o poder dos líderes partidários e reduz a possibilidade de realização de negócios escusos, tornando o sistema menos propenso à corrupção. São regras que, se convertidas em lei, certamente beneficiarão a consolidação dos partidos políticos no Brasil.

Finalmente, o projeto reduz o número de candidatos que podem ser registrados para as eleições legislativas. Como mencionado, o número hoje é de 150% do número de lugares a preencher, podendo chegar a 200% nas unidades em que o número de cadeiras para a Câmara dos Deputados não exceda a 12 candidatos. Se aprovado como está, o número mínimo será de 50% das vagas; e o máximo, de 120%. Mesmo procedendo-se a essa redução, o legislador ainda privilegia o direito à candidatura em prol do eleitor, que tem o direito de enfrentar um número menor de candidatos, a fim de que possa conhecê-los minimamente, e fazer uma escolha consciente. O legislador pátrio continua priorizando a quantidade em prol da qualidade.

Os demais países que adotam o sistema proporcional não são tão pródigos na apresentação do número de candidatos. A Bélgica,

a Finlândia e o Peru, por exemplo, têm sistema proporcional de lista aberta e nenhum deles prevê a apresentação de mais do que um candidato por vaga. O primeiro determina que cada partido pode nomear até um candidato por vaga (GEYS, 2004). O segundo fixa como limite para cada partido político a apresentação de no máximo 14 candidatos ou o número de cadeiras a serem preenchidas para os distritos maiores que esse número (FINLÂNDIA, 2017). Finalmente, o Peru também estabelece como limite máximo de candidatos o número de cadeiras a serem preenchidas, tanto para os partidos políticos quanto para as coligações. Nos distritos em que são preenchidos menos de três assentos, o número mínimo é o de três candidatos (PERU, 2015). Como visto, a imposição que o legislador brasileiro faz ao seu cidadão, além de não ser razoável, não encontra paralelo no mundo.

5.2 Proposta do Senado Federal

Tramita ainda, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 282/2016 (BRASIL, 2016b), de origem do Senado Federal, que também veda a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir dos pleitos de 2020 e institui a cláusula de barreira. Se aprovada, terão direito a funcionamento parlamentar apenas os partidos que obtiverem 2% dos votos válidos a partir das eleições de 2018, e 3% a partir das eleições de 2022, desde que distribuídos em pelo menos 14 unidades da Federação, com o mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas.

Na Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, também foi apresentada uma PEC; entretanto, não se fez nenhuma referência à cláusula de barreira, que é instrumento essencial ao funcionamento minimamente organizado de uma assembleia eleita pelo sistema proporcional.

As democracias que adotam o sistema proporcional admitem em seu Parlamento apenas os partidos com representação nacional. A ideia errônea de que um número ilimitado de partidos seria mais democrático por ser mais representativo da sociedade levou o Brasil a ter o Parlamento mais fragmentado do mundo. Essa

fragmentação, infelizmente, não é motivo de orgulho; e dificulta a formação da maioria e fomenta a corrupção com o estímulo à criação de partidos que servem unicamente aos interesses de seus fundadores e integrantes.

6 Conclusão

As instituições políticas têm relevância na obtenção dos resultados de uma democracia; influenciam o arcabouço do sistema político, econômico e social de um país. O objetivo proposto foi o de perquirir por que o sistema eleitoral brasileiro produz a seleção de um número tão significativo de políticos que ou não se incomodam com a utilização do caixa paralelo, ou precisamente buscam o acesso a verbas de origem espúria para a consecução de seus planos políticos, aliados ou não ao de enriquecimento pessoal.

Desde a implantação do sistema proporcional, fez-se a opção pela lista aberta. As consequências dessa escolha estão todas em nosso sistema eleitoral: a busca individual de votos; os gastos individuais expressivos; o enfraquecimento do controle das campanhas eleitorais pelo partido; a falta de disciplina intrapartidária; a baixa coesão partidária; e a volatilidade do eleitorado.

Há estudos que apontam que o sistema de lista fechada seria mais tendente à corrupção do que o de lista aberta. Outros, no entanto, sustentam que esse resultado não reflete a realidade e que a existência dos altos índices de corrupção, no sistema proporcional de lista aberta, seria decorrência dos grandes distritos eleitorais, que encarecem as campanhas e geram dificuldade de *accountability* do representante. Não por coincidência, no Brasil, os distritos eleitorais para a disputa das vagas da Câmara dos Deputados e das assembleias legislativas coincidem com a divisão política, sendo muitos distritos de grande magnitude.

O sistema eleitoral brasileiro, portanto, possui um número bastante expressivo de incentivos à corrupção. A proposta apresentada pela Câmara dos Deputados, de lista fechada, fim das coligações para as eleições proporcionais e diminuição do número de candidatos

apresentados pelos partidos, pode vir a trazer resultados muito positivos na diminuição desses incentivos. Por sua vez, a cláusula de barreira proposta pelo Senado pode reduzir as oportunidades de realização do “toma lá dá cá”. Seja como for, o estabelecimento de um sistema transparente, com regras claras e que não priorizem os interesses do candidato em prol do eleitor, é a base para o fortalecimento de nossa democracia e para o controle da corrupção.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política. *Relatório parcial*. [2016a] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/PL_ReformaPolitica_V2.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. *Ofício nº 1.324 (SF)*, de 24 de novembro de 2016b. Assunto: Encaminha Proposta de Emenda Constitucional à apreciação. PEC nº 282/2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=20E5D4ADC7802CB3E741D0A3920AB1CF.proposicoesWebExterno1?codteor=1510699&filename=PEC+282/2016>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.650/DF*. Plenário. Brasília, DF, 17 set. 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 30 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre os partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, 19 set 1995.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 24 fev. 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CHANG, E. C.; GOLDEN, M. A. Electoral systems, district magnitude and corruption. *British Journal of Political Science*, v. 37, p. 115-137. United Kingdom: Cambridge University Press, 2006.

COLOMER, J. M. *The Science of Politics*. New York: Oxford University Press, 2011.

FINLÂNDIA. Eligibility and nomination of candidates. *Vaalit.fi*, 23 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.vaalit.fi/en/index/onelections/parliamentaryelections/eligibilityandnominationofcandidates.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GEYS, B. *Proportional representation, political fragmentation and political decision making: an economic analysis in Belgium*. 2004. Disponível em: <<http://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/geys.benny.328/phd-geys.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

KARVONEN, L. Preferential vote in party list. *Personal representation: the neglected dimension of electoral systems*. Editado por Josep Colomer. Colchester, UK: ECPR, 2011.

KUNICOVÁ, J.; ROSE-ACKERMAN, S. Electoral rules and constitutional structures as constraints of corruption. *British Journal of Political Science*, v. 35, p. 573-606. United Kingdom: Cambridge University Press, 2005. Disponível em: <<http://authors.library.caltech.edu/2088/1/KUNbjps05.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

LEDERMAN, D.; LOAYZA, N.; SOARES, R. R. Accountability and corruption: political institutions matter. *Economics & Politics*, v. 17,

n. 1, p.1-35, mar. 2005. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/archive/website00894A/WEB/PDF/ACCOUN2.PDF>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

MAINWARING, S. Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. The Kellogg Institute for International Studies. *Working Paper*, n. 141, Jun. 1940. Disponível em: <http://www.kellogginsitute.org/sites/www.kellogginsitute.org/files/documents/141_0.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

NICOLAU, J. *Representantes de quem?: os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. 28. ed. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 3.

_____. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter, 1991. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3A%3E2.0.CO%3B2-W>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

PERU. Jurado Nacional de Elecciones. *Resolución nº 0305-2015-JNE*. Disponível em: <<http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Elecciones%20Generales%202016/Reglamentos/Resoluci%C3%B3n%20305-2015-JNE%20Aprueba%20el%20reglamento%20de%20inscripci%C3%B3n%20de%20f%C3%B3rmula%20y%20listas%20de%20candidatos.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RABAT, M. N. Surgimento e evolução do sistema proporcional atualmente em vigor no Brasil. *Cadernos ASLEGIS*, v. 50, p. 25-35, set./dez. 2014. Disponível em: <[file:///Users/marrereis/Downloads/surgimento_evolucao_rabat%20\(2\).pdf](file:///Users/marrereis/Downloads/surgimento_evolucao_rabat%20(2).pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2017.