

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA DE JULGADOS

V. 4

Revista de Julgados	Cuiabá	v. 4	p. 1-573	2006 / 2007
---------------------	--------	------	----------	-------------

ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E SISTEMA DE LISTAS FECHADAS. O FORTALECIMENTO DOS PARTIDOS DEVE SER VISTO COMO AMEAÇA À DEMOCRACIA?

FABIANA LIMA DA SILVA

Analista Judiciário do TRE/MT

STELLA BRANDÃO CANÇADO

Analista Judiciário do TRE/MT

1. Introdução

O passo inicial para a escolha do tema deste trabalho de pesquisa foi a leitura de dois textos jornalísticos: “Deputados: modo de eleger”, de Roberto Pompeu Toledo, e “Como se elege um Deputado?”, de Alexandre Araújo Costa, ambos utilizados como suporte teórico na redação do presente texto.

O mote central de ambos os ensaios é o de que a utilização do sistema proporcional na eleição de deputados, genericamente se referindo a todos os cargos de órgãos legiferantes brasileiros, além de outros pontos desfavoráveis, é de interpretação bastante obscura para os eleitores nacionais, de modo geral. Manifestam ambos os autores o desejo de tornar o processo eleitoral compreensível ao eleitor.

Isto porque no Brasil são utilizados o sistema majoritário, para eleição dos cargos de presidente, senador, governador e prefeito, e o sistema proporcional, para a eleição dos cargos de deputados federal e estadual e vereador. O que não fica muito claro ao eleitor é o fato de que “tanto quanto o sistema majoritário privilegia a pessoa do candidato, o proporcional privilegia o partido” (TOLEDO, 2007).

Sobre o contratempo, para dizer o mínimo, que a falta desse discernimento, bem como o formato atual das campanhas eleitorais, pode gerar no livre convencimento do eleitorado, discorre COSTA (2006):

Como as campanhas são personalistas e a maioria das pessoas vota em candidatos, cria-se a ilusão de que o voto não é dado para o partido, e sim para a pessoa. Isso, porém, não passa de ilusão, pois votar em um deputado específico significa votar no seu partido, manifestando uma preferência pelo candidato escolhido. Já o voto na legenda significa que o eleitor vota em um partido, mas não tem preferência por nenhum dos candidatos.

Ao enfrentar essa questão, TOLEDO (2007) sugere que uma saída para esse e outros problemas do sistema proporcional com lista aberta utilizado no Brasil é a adoção do mesmo sistema, porém, com lista fechada. Salienta o autor que, no entanto, houve uma reação contrária da imprensa e do Congresso, em relação a essa medida, razão que o levou a escrever o ensaio para convencer o leitor de que o sistema atual não é o melhor, como outros querem fazer crer.

Instigadas pela discussão e debruçadas sobre o tema, a razão que nos levou a fazer o presente trabalho foi analisar os aspectos da utilização (ou não) da lista fechada no sistema proporcional para eleição dos ocupantes de cargos das casas legislativas brasileiras e no que isso pode contribuir para a efetividade da democracia participativa. Para isso, iniciamos nosso trabalho com uma singela exposição das espécies de sistemas eleitorais existentes.

2. Eleições proporcionais e sistema de listas fechadas. o fortalecimento dos partidos deve ser visto como ameaça à democracia?

2.1. Sistemas eleitorais

Dentre os sistemas eleitorais existentes, destaca-se o majoritário, o proporcional, o distrital e o misto.

Apenas a título de ilustração, caracterizaremos brevemente cada um dos sistemas, trazendo seus principais aspectos, para que posteriormente o sistema proporcional com a utilização de listas fechadas seja melhor analisado, com a abordagem de suas nuances.

Primeiramente, o sistema majoritário que carrega o estigma de ser o mais simples de todos. Tem-se no Brasil a eleição dos presidentes, governadores, prefeitos e senadores por meio deste sistema. Somam-se os votos dados a cada um dos candidatos e aquele que obtiver o maior número de votos será o eleito.

Resta evidente que o sistema majoritário privilegia a figura física do candidato, pouco importando o partido a que ele pertence. Em razão disso, criou-se a regra do segundo turno – aplicável somente aos cargos de presidente da república e governador de estado, e ainda aos de prefeito de município com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores –, que impõe ao candidato a necessidade de obter, em primeiro turno, a maioria dos votos válidos (descartados os nulos e em branco), sob pena de haver segundo turno.

Em suma, define-se o sistema majoritário como sendo aquele que elege o candidato de uma maioria.

O sistema proporcional, também utilizado no Brasil, possui várias modalidades. De modo geral, é o sistema criado para retratar, de forma fiel, diversos segmentos da sociedade, desde as concepções de uma maioria como de suas minorias. Em razão desta premissa, é o atual sistema adotado pela Constituição Federal para a escolha de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores.

Indubitavelmente, o sistema proporcional é o mais adequado para a escolha dos representantes das Câmaras Municipais, Assembléias Legislativas e Câmara de Deputados, visto que estes órgãos, por serem legiferantes, devem trazer em suas composições não só os anseios de uma maioria, mas também dos segmentos que compõem as minorias dentro de uma sociedade.

Explanando sobre a sinceridade do voto e do resultado das eleições, no sistema proporcional, leciona SILVA (1999):

A sinceridade eleitoral é verificada também no resultado das eleições, que pretendem fazer com que a câmara de deputados seja um espelho que reflita, da forma mais proporcional possível, as correntes de pensamento existentes na sociedade, com a representação do maior número possível de tendências, sempre levando-se em consideração a força eleitoral de cada uma delas.

Dentro deste sistema, temos a possibilidade de escolha de candidatos por meio de listas abertas ou fechadas. Em ambos os casos, parte-se da premissa de que o eleitor, ao votar, está direcionando seu voto para determinado partido. É o chamado voto de legenda.

Neste sistema, os votos são sempre atribuídos ao partido que o candidato representa, de forma a favorecer os partidos mais votados, e não o candidato.

A grande diferença entre o sistema de lista aberta e fechada, reside no momento da escolha de que candidatos serão eleitos. Hodiernamente, vigora no Brasil o sistema de lista aberta, ou seja, apurado o número de votos obtidos pelo partido, verifica-se a quantidade de cadeiras que serão por ele ocupadas e, com base na quantidade de votos obtidos por cada candidato, selecionam-se os eleitos.

Já no sistema de lista fechada a definição da ordem dos candidatos não é feita pelos eleitores nas urnas, mas sim em momento anterior às eleições. O partido registra sua lista de candidatos junto à justiça eleitoral, e ao eleitor caberá tão-somente optar pelo partido que melhor lhe represente.

É certo que a definição da lista se dá em momento prévio às eleições, mas a forma como é feita a composição desta lista ainda causa discordância entre seus defensores. Há quem defenda que a elaboração da lista deva se dar em convenção do partido ou pela executiva do partido. Outra possibilidade seria por meio de uma eleição com o voto de todos os filiados do partido.

Registra-se ainda o sistema distrital, que tem por característica maior a busca por melhor representatividade da população. Nele o país é dividido em distritos, e cada distrito elege um deputado. Tal sistema, apesar de não ser utilizado atualmente pelo Brasil para eleição de seus candidatos, por vezes encontra defensores, a exemplo do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Por fim, o sistema misto, por meio do qual haveria a escolha de parte das cadeiras por meio de lista fechada e a parte restante por meio do voto distrital.

2.2. Eleição proporcional: funcionamento dos mecanismos de lista aberta e fechada

Como dito anteriormente, o sistema proporcional é utilizado para a eleição de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores. Tal sistema – mesmo com a relação aberta de candidatos –, pauta-se na quantidade de votos obtida pelo partido, ou seja, ao votar em determinado candidato, o eleitor, primeiramente, estará votando em sua legenda.

Isso porque, o sistema proporcional tem como fundamento maior, o voto na legenda. Esse sistema é o que distribui as cadeiras do parlamento na proporção dos votos de cada partido. No Brasil, o critério utilizado para apuração dos votos e mencionada distribuição de cadeiras, é o do quociente eleitoral.

Sobre a técnica do quociente eleitoral, ensina CERQUEIRA (2004):

[...] consiste na divisão do número de votos válidos na circunscrição (quociente local) ou no país (quociente nacional) pelo de mandatos a serem conferidos, de modo que cada partido elegerá tantos representantes quantas vezes a totalidade de seus votos contenha o quociente eleitoral.

Desde a Constituição de 1946, o Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta para a escolha de seus deputados e vereadores. Desde então, houve poucos questionamentos acerca do sistema adotado.

Em 2003, foi aprovado por uma comissão especial da Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.679/03, que trouxe em seu bojo, dentre outros temas da reforma política engendrada há mais de 50 (cinquenta) anos, o sistema de listas fechadas. Porém, mencionado item não obteve o mesmo sucesso no Senado.

Mas o que são os sistemas de lista aberta e lista fechada? SANTOS (2006) assim descreve os dois esquemas:

A forma mais freqüente de ordenamento promovido previamente pelo partido tem sido o modelo de listas fechadas, como registrado, entre outros casos, na Argentina, Indonésia, Noruega, Portugal, Espanha e África do Sul. Neste formato, partidos apresentam, antecipadamente, uma relação ordenada de seus candidatos, restando aos eleitores um sufrágio impessoal na lista (legenda) de sua preferência. As cadeiras são distribuídas entre os candidatos partidários conforme a ordem previamente estabelecida, até completar-se a cota proporcional partidária. O ordenamento partidário de listas pode ser encontrado, ainda, em sistemas eleitorais mistos, sejam paralelos como o da Geórgia, Japão, Coréia e Rússia, ou mistos-congruentes, como o da Alemanha, Hungria, Bolívia e Nova Zelândia.

[...] consiste na lista aberta, ou não-ordenada, encontrada em países como Brasil, Finlândia, Suécia, República Tcheca e Chile, e corresponde a um formato no qual partidos indicam seus candidatos sem uma ordem de preferências prévia, sendo prerrogativa dos eleitores definir esta hierarquia através de voto nominal conferido ao postulante de sua escolha. Somados os votos dos candidatos de cada partido, estabelecida a cota proporcional de cadeiras que cabe a cada legenda, estas são distribuídas conforme a ordem de votos nominais obtidos por cada candidato.

Fato é que “a lista fechada é o sistema mais usado entre as novas democracias que optaram pela representação proporcional: Argentina, Bulgária, Portugal, Moçambique, Espanha, Turquia, Uruguai, Colômbia, Costa Rica, África do Sul e Paraguai” e que “a lista aberta é utilizada em um número reduzido de países (Brasil, Finlândia, Polônia e Chile)” (NICOLAU, 2004).

A par disso, há que se registrar, apenas de relance, duas singularidades no sistema de lista aberta em vigor no Brasil: 1ª) o eleitor brasileiro tem a opção de votar exclusivamente em um partido (voto de legenda); 2ª) formação de uma única lista de candidatos quando diferentes partidos estão coligados.

A adoção da lista fechada que se cogita no Brasil, nos termos do projeto de lei antes mencionado, prevê que a lista e a ordem dos candidatos sejam definidas em convenção partidária. Segundo a análise do eminente Prof. DAVID FLEISCHER, “cada estado cada partido/coligação basicamente teria três alternativas: 1) a comissão executiva ou diretório estadual elaboraria a lista com a ordem pré-definida; 2) a lista seria elaborada por uma convenção estadual do partido; ou 3) cada partido teria um mecanismo de receber pré-candidaturas a deputado e a inclusão (ou não) destes (e em qual ordem) seria determinada por uma votação prévia de todos os filiados no estado” (FLEISCHER, 2004).

2.3. Adoção do sistema de lista fechada nas eleições proporcionais do Brasil: implicações

2.3.1. Facilidade de compreensão do processo eleitoral pelo eleitor e maior consciência da destinação do seu voto

Como bastante abordou-se acima, a eleição proporcional privilegia o partido e não o candidato. Daí que, tendo em vista o caráter extremamente personalista das campanhas, é difícil para o eleitor entender que o voto que ele está dando contará primeiramente para o partido e só depois para seu candidato preferido. Atento a tal falta de clareza na destinação do voto dos eleitores em sua grande maioria, alerta COSTA (2006):

Assim, por mais que seja gratificante votar nos candidatos que despertaram nossa simpatia, não podemos perder de vista que, dentro do sistema proporcional, o nosso voto sempre vai para o partido, contribuindo para a eleição de candidatos que não escolhemos e que muitas vezes representam ideais políticos incompatíveis com os nossos.

Nesse sentido, a adoção do sistema de lista fechada, como foi descrito alhures, com prévia elaboração e indicação de nomes pelo partido, pressupõe o fato de que “se o sistema proporcional foi feito para privilegiar os partidos, que isso fique claro de uma vez por todas fazendo com que se vote no partido”. E continua o autor: “O compromisso com a democracia será tanto mais forte quanto se compreenderem seus mecanismos.” (TOLDO, 2007)

O argumento de que o sistema de lista fechada desrespeita a escolha dos eleitores, ante o fato de que quem escolhe quem vai ocupar as cadeiras é o partido, não merece guarida. Ora, diante da obscuridade do atual sistema de listas abertas, que torna possível que um nome bem votado não esteja entre os eleitos se o partido não obtiver uma boa votação e, inversamente, um nome pouco votado se elegerá, em caso de boa votação do partido, o resultado das eleições é praticamente uma surpresa para o eleitorado.

Exemplo emblemático disso foi a eleição para deputado federal de 2002, em que o candidato Enéas Ferreira Carneiro, do inexpressivo PRONA, tendo obtido 1.573.642 votos, carrou para seu partido 06 (seis) cadeiras da Câmara dos Deputados, destinadas ao Estado de São Paulo, tendo sido eleitos candidatos com votação irrisória, como, p.ex., Vanderlei Assis, dono de apenas 275 votos.

2.3.2. Fortalecimento dos partidos políticos

Também fica evidente que a lista fechada serviria como mecanismo para fortalecimento dos partidos políticos. Isso porque a sua adoção extingue o personalismo político reinante, potencializado pela possibilidade de votação nominal no sistema de lista aberta, que gera a busca incessante pelo maior número de votos possíveis, levando os candidatos a concorrerem principalmente com seus companheiros de partido, com conseqüente enfraquecimento do vínculo ideológico que deveria unir os correligionários.

Para SILVA (1999):

Esse fato tende, a longo prazo, a diminuir o personalismo dominante nas eleições, porque, em primeiro lugar, nenhum candidato dependerá de sua votação para ser eleito, devendo todos lutar em conjunto para que seu partido tenha o maior número possível de votos e, em segundo lugar, porque os eleitores deverão votar em um partido, o que fará com que os votos tenham, com o passar do tempo, um conteúdo mais ideológico-programático do que pessoal.

Esse fortalecimento ideológico-programático dos partidos coaduna com outro ponto da reforma política ainda sem solução pelo Congresso Nacional: a fidelidade partidária. De fato, se o Congresso não se decide, decidiu nosso Pretório Excelso, em 04/10/2007: o mandato pertence ao partido e não ao candidato.

Fortalecido o partido, através do uso do sistema de listas fechadas, mais coerente e firmemente fundamentada a noção de fidelidade partidária. Evita-se o “troca-troca” de partido, já que ao migrar o parlamentar perderá o seu mandato e dá-se mais dinamismo aos trabalhos parlamentares, visto que as negociações deixariam de ser pessoais, passando a ser feita diretamente com os partidos. “As bancadas seriam mais coesas e o trabalho parlamentar se tornaria mais eficaz e eficiente” (FLEISCHER, 2004).

Mas há quem pense diferente. “Um dos argumentos mais utilizados contra a adoção de listas bloqueadas é o perigo de que todo processo de seleção de representantes seja dominado pelas lideranças partidárias”, lembra SILVA (1999). Contra esse argumento, TOLEDO (2007) é bastante enfático ao afirmar que:

Em primeiro lugar, as cúpulas já tem esse poder no sistema atual, tanto na escolha dos candidatos quanto ao privilegiar a campanha de um e de outro. Em segundo, não é em princípio mal ter cúpulas partidárias poderosas. Partidos fortes precisam de cúpulas fortes. O problema é ter cúpulas ruins, o que equívale a partidos ruins. Cabe ao eleitor derrotá-los.

Acrescente-se que o problema da existência dos chamados “caciques eleitorais” e das bancadas corporativas, em verdade, reflete a frágil estrutura partidária brasileira, em que os candidatos são obrigados a engendrar soluções egoísticas para ser eleito e não cair na suplência, desprendidos dos programas partidários ou de qualquer liame ideológico.

Outra saída para evitar qualquer sombra de dúvida quanto à legitimidade da elaboração pelo partido da lista é a adoção do método de confeccioná-la mediante votação em convenção partidária ou mesmo através de uma eleição prévia com a participação de todos os filiados ao partido. Quanto mais democrático o funcionamento interno de cada partido, mais democrática será a eleição feita pelo sistema de lista bloqueada.

Finalmente, mais um reflexo da utilização do mecanismo da lista fechada na conjuntura partidária do Brasil, é a implementação, ainda que indireta, da tão propalada “cláusula de barreira”. Outro item da reforma política difícil de “sair do papel”. Para o Prof. Fleischer (apud CERQUEIRA, 2004), “com esse sistema, os partidos de aluguel, que não têm programa, desaparecem depois de duas eleições. Só sobrevivem os partidos mais fortes e orgânicos”.

2.4. Redução dos gastos de campanha e da influência do poder econômico

Considerando que o cada candidato tem que fazer sua própria campanha, são enormes os seus gastos, começando pela montagem do seu próprio comitê e respectivo esquema de arrecadação de fundos. Arrecadação essa extremamente pulverizada, dada a enorme multidão de candidatos que se vêem em todos os pleitos. Afora a inquestionável prevalência de quem é detentor do poder econômico, capaz de bancar uma campanha com tão grandes circunscrições eleitorais como ocorre no Brasil.

Já com a adoção das listas fechadas, todos os recursos seriam concentrados para a campanha do partido como um todo, pois, na ausência de votação nominal, não será necessário comitê e material individual de campanha, tudo será utilizado em prol das chances do partido. Com isso, podemos até pensar em redução da corrupção e da influência do poder econômico.

A canalização dos recursos da campanha tornaria a função de fiscalização da aplicação desses recursos pela Justiça Eleitoral, trabalho muito menos árduo do que o que se vê hoje em dia. Outro aspecto que pode ser favorável a um novo ponto da reforma política, o “financiamento público de campanha”.

2.5. Melhor utilização dos canais de comunicação para propaganda partidária

No sistema atual, dada a multiplicidade de candidatos, o tempo de propaganda partidária reservado a cada um deles não passa de alguns segundos, sendo impossível qualquer tipo de divulgação de propostas e projetos políticos.

Já com o mecanismo de lista fechada, “o embate eleitoral seria entre partidos e não mais entre ‘companheiros’ da mesma chapa, e o debate na TV seria sobre programas e propostas e não mais de candidatos individuais – 8 segundos de ‘vote em eu’” (FLEISCHER, 2004)

Além disso, facilitaria a escolha do candidato pelo eleitor, ante a maior publicidade e conseqüente compreensão das propostas do partido.

2.6. Maior inclusão das minorias

Diferentemente do que ocorre na campanha personalista, quando se trata de lista fechada, o partido não pode se arriscar, sendo certo que, para “maximizar suas chances eleitorais os partidos esforçam-se em construir uma lista que tente representar, de forma parecida, homens e mulheres, e isso por dois motivos: o primeiro, mais óbvio, é atrair o voto feminino ou daqueles que tendam a votar mais em mulheres; o segundo, menos alardeado, mas importante em alguns países, é uma precaução contra possíveis acusações de tratamento desigual, por parte dos partidos, entre homens e mulheres” (SILVA, 1999)

Exemplo disso é a idéia da implementação de cotas para mulheres candidatas pelos partidos/coligações, como na Ley de Cupos na Argentina, onde obrigatoriamente as candidatas têm que constar pelo menos nas 3^a, 5^a e 7^a posições nas listas. Na eleição logo depois da implantação da referida. Lei, a proporção de deputadas na Câmara Baixa argentina subiu de 5% para 21% (FLEISCHER, 2004).

Mas a mesma idéia que leva à inclusão das mulheres no cenário político, levará outras minorias, isso porque para alcançarem os votos necessários, as listas devem ser um retrato tão fiel quanto possível da multiplicidade de interesses e de ideologias da população que as casas legislativas representam.

3. Conclusão

Após o debate acerca dos pontos favoráveis e desfavoráveis à adoção do mecanismo de listas fechadas para o sistema proporcional de eleição para os cargos do parlamento, pode-se chegar às seguintes conclusões:

- ou bem o sistema é proporcional e privilegia o partido, não havendo problemas em se ter uma lista previamente elaborada pela agremiação, desde que de forma democrática no funcionamento interno do partido; ou bem o sistema deve ser majoritário para privilegiar a pessoa do candidato;
- a adoção da lista fechada pode propiciar, ainda que de forma indireta, 03 (três) pontos da reforma política tão almejada para a implementação da verdadeira democracia no país, quais sejam: a fidelidade partidária, a cláusula de barreira e o financiamento público de campanhas;
- à margem dessas questões centrais, ficaram bem claros os benefícios que a adoção da lista fechada pode trazer, sem pretender esgotar as possibilidades: a) facilidade de compreensão do processo eleitoral pelo eleitor e maior consciência da destinação do seu voto; b) fortalecimento dos partidos políticos; Redução dos gastos de campanha e da influência do poder econômico; c) Redução dos gastos de campanha e da influência do poder econômico; d) Melhor utilização dos canais de comunicação para propaganda partidária; e) Maior inclusão das minorias.

Referências

- CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Direito eleitoral brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- COSTA, Alexandre Araújo. Você sabe como se elege um deputado? **Jornal Constituição e Cidadania**, Brasília, ano. 7, p. 4-5, set. 2006.
- FLEISCHER, David. **O Impacto da reforma política sobre a Câmara Federal**. Plenarium, Brasília, v. 1, n. 1, p. 123-41, nov. 2004.
- NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SANTOS, André Marengo dos. Regras eleitorais importam? modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 721-49, 2006.
- SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.
- TOLEDO, Roberto Pompeu de. Deputados: modo de eleger. **Revista Veja**, São Paulo, n. 2013, p. 134, 20 jun. 2007.