



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro
EMERJ

Os Sistemas Eleitorais e a Reforma Política

Monique Maia Romão

Rio de Janeiro
2011

MONIQUE MAIA ROMÃO

Os Sistemas Eleitorais e a Reforma Política

Artigo Científico apresentado à Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduação.

Orientadores: Prof^ª. Néli Fetzner
Prof. Nelson Tavares
Prof^ª Mônica Areal

Rio de Janeiro
2011

SISTEMAS ELEITORAIS E A REFORMA POLÍTICA

Monique Maia Romão

Graduada pela Universidade Estácio de Sá - Barra. Advogada. Juíza Leiga do XIX Juizado Especial Cível.

Resumo: O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise do projeto de reforma política que busca alterar a forma de eleição dos Deputados Federais, Estaduais e Vereadores brasileiros em seu fundamento. Para tanto será feita uma explanação da democracia, dos sistemas eleitorais existentes, juntamente com as críticas que cada modelo possui, bem como o modelo vigente no Brasil no presente momento. Por fim, será descrito se o modelo de reforma pretendida busca atender aos anseios do eleitorado e se coaduna com a história política do país.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Democracia. Sistema Eleitoral. Reforma Política.

Sumário: Introdução. 1. Democracia e a Constituição Federal. 2. Os Sistemas Eleitorais. 3. Sistema Eleitoral Brasileiro. 4. A Reforma Política. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca fazer uma análise da proposta de alteração do Sistema Eleitoral brasileiro. Para tanto será necessário expor temas que serão essenciais para a compreensão da proposta, passando pelo conceito de democracia, sua concretização frente à Constituição da República Federativa Brasileira, bem como as espécies de Sistemas Eleitorais existentes e as vigentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Uma questão importante deste trabalho é a verificação constitucional acerca da Proposta existente com o republicanismo.

A forma de governo que é o modo de atribuição do poder do Estado pode ser de duas maneiras: monarquia, no qual o poder é atribuído vitaliciamente, da qual resultam a hereditariedade e a irresponsabilidade e a República, na qual o poder é atribuído temporariamente, gozando este do atributo da eletividade e responsabilidade.

Na eletividade o poder político é adquirido por meio do voto, os quais elegem os membros do poder executivo e legislativo.

Desta característica resulta que o direito eleitoral brasileiro é fundado no sufrágio, sendo esse um direito político em si universal e direto.

A soberania popular está estabelecida no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil que aduz que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição.

De tal assertiva se depreende que a Constituição assegura a democracia representativa e essa pressupõe a existência de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, como os sistemas eleitorais, direitos políticos e partidos políticos.

Com vistas a observar essa estreita ligação da democracia com os direitos políticos é necessário observar os sistemas eleitorais vigentes, a modalidade pelo qual o povo participa do processo político, escolhendo seus representantes no Brasil e a modalidade política sugerida pela reforma política.

1. DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os Regimes políticos que são as técnicas de exercício do poder do Estado comporta três espécies: monocracia, que é o poder político desempenhado por uma pessoa; oligocracia, que é o poder exercido por algumas pessoas, e.g, classes, categorias, grupos, dentre outros e democracia, que é o poder exercido por todas as pessoas, pelo povo.

A Democracia significa, no sentido técnico da palavra, governo do povo, tendo em vista que *demo* significa povo e *Kracia*, governo, sendo esta proveniente de Atenas, na Grécia Antiga .

Do ponto de vista histórico, na visão do maior presidente dos Estados Unidos, Abraham Lincoln, democracia é “o governo do povo, pelo povo e para o povo”¹

Em sentido amplo democracia corresponde ao jogo de influências existentes nas relações humanas. A base da democracia é formada pelos direitos políticos, sendo esses decorrentes do direito ao sufrágio universal, ao voto periódico, livre, direto e secreto, a autonomia de organização do sistema partidário e a igualdade de oportunidade dos partidos.

As duas espécies mais comuns de democracia são a democracia direta, que é exercida diretamente pelo povo, sem qualquer intermediário, se dando por meio de consultas populares, e.g, plebiscito e a democracia indireta ou representativa, que é aquela em que o povo, através de eleições periódicas, escolhe as pessoas que irão representá-lo.²

A terceira espécie é denominada democracia semidireta ou participativa sendo considerada como aquela que, em regra seria uma democracia representativa, mas que aceita institutos de democracia direta como o plebiscito, referendo e iniciativa popular, sendo as duas primeiras modalidades de consulta popular e a última a possibilidade de o povo poder apresentar Projeto de Lei a Câmara dos Deputados.

Apesar de o regime democrático não estar explicitamente previsto na Constituição da Republica Federativa do Brasil é considerada pela jurisprudência brasileira como uma vedação material implícita ao poder constituinte derivado reformador, já que sua vedação é decorrente da análise contida e identificada ao longo do texto constitucional, decorrente dos princípios, do regime e da forma de governo adotados.

Para Bonavides (2001, p.178) tais limitações “são basicamente aquelas que se referem à extensão da reforma, á modificação do processo mesmo de revisão e a uma eventual substituição do poder constituinte derivado pelo poder constituinte originário.”

¹ CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 69.

² Ibid.,p. 72-73

Roque Carraza³ afirma que o voto é cláusula pétrea "e torna possíveis o sistema representativo e o regime democrático, decorrências naturais da forma republicana de governo. Podemos, assim, dizer que pelo menos os *reflexos* do princípio republicano não podem ser alterados por meio de emenda constitucional".

Salienta-se que a adoção do sistema parlamentarista de governo resultaria em uma eleição indireta e na alteração da cláusula pétrea de que o voto deve ser direto, sendo que a atual Constituição somente admite eleições indiretas em nosso sistema eleitoral para escolha do Presidente da República quando houver vacância nos cargos de Presidente e Vice nos últimos dois anos do período presidencial, conforme o § 1º do artigo 81.

Diante de tais explanações se verifica ser impossível admitir a possibilidade da supressão da república como forma de governo ao interpretar-se a Constituição historicamente, tendo em vista que todas as Constituições Federais republicanas trouxeram em seu corpo a previsão da república como cláusula pétrea, integrando o núcleo imutável do texto juntamente com a Federação.

2. OS SISTEMAS ELEITORAIS

As eleições são regidas por normas eleitorais e essas são diversas de acordo com o Sistema Eleitoral adotado.

Os direitos políticos garantem a participação do povo no poder mediante o sufrágio e esses podem ser resumidos como o conjunto de normas que conferem aos cidadãos o direito subjetivo a participação no processo político eleitoral.

O sufrágio pode ser resumido no direito de votar e ser votado, ou seja, é o processo de escolha dos eleitores por meio do voto e na Constituição da República Federativa do Brasil

³ CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 73

de 1988 (CRFB/88) a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos do disposto no artigo 14.

Como dito anteriormente, as regras e a maneira de votação das eleições são regidas por normas eleitorais e essas se modificam de acordo com o Sistema Eleitoral adotado, sendo este entendido como o conjunto de regras que objetivam organizar as eleições ou técnicas e procedimentos pelos quais essas se realizam.

Existem basicamente três Sistemas Eleitorais: Majoritário, Proporcional e o Misto, sendo certo que o Brasil somente aplica os dois primeiros, os quais serão abordados a seguir, em face da relevância do tema para a compreensão da Reforma Política pretendida.

2.1. SISTEMA MAJORITÁRIO

Nesta modalidade é eleito o candidato que obtiver a maioria de votos e essa é dividida em duas espécies: majoritário simples ou puro e majoritário complexo ou em dois turnos.

O Sistema majoritário simples é aquele no qual será eleito o candidato que obtiver o maior número de votos, ainda que não atinja à maioria simples, ou seja, o candidato poderá ser eleito com baixo número de votos desde que seus adversários tenham atingido percentuais ainda menores. Esta modalidade vige no Brasil nas eleições de prefeitos em municípios com até duzentos mil eleitores.

No modelo majoritário em dois turnos, somente será eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos, qual seja, o próximo número inteiro depois da metade. Caso não seja obtida a maioria absoluta, a decisão irá para um segundo turno eleitoral, em que se enfrentarão apenas os dois candidatos mais bem votados no primeiro turno, sendo vencedor o que conseguir maior percentual de votos.

No Brasil, isso acontece nas eleições de Prefeitos em municípios com mais de duzentos mil eleitores, de Governadores, Senadores e do Presidente da República.

Esse sistema prioriza a governabilidade e a vontade direta dos eleitores, pois independentemente de partido político ou de qualquer coligação existente será eleito aquele que obtiver a maioria do voto popular.

No entanto, como em todos os sistemas existentes, este modelo não é imune a críticas, tendo em vista que há o enfraquecimento dos partidos políticos, em prevalência a pessoa do candidato.

Maurice Duverger⁴ acrescenta que “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos”, o que acabaria por bipolarizar as eleições entre a esquerda e direita, não favorecendo o multipartidarismo.

Duverger faz a referida explanação sob o enfoque de que o sistema majoritário privilegia a pessoa física do candidato em detrimento do partido político, o que ao seu olhar, gera o enfraquecimento deste, tendo em vista que o eleitor se volta somente para a figura do candidato sem observar, em regra, as ideologias do partido.

2.2. SISTEMA PROPORCIONAL

O Sistema Proporcional, segundo definição apresentada pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Rio de Janeiro é uma espécie de votação em que o partido tem direito a um número de vagas que lhe é atribuído de acordo com a quantidade de votos que o próprio partido e seus candidatos receberam. Os candidatos dentro do partido que obtiverem as maiores votações serão os que preencherão as vagas.

⁴ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, Tradução Cristiano Monteiro Oiticica, São Paulo: Jorge Zahar, 1980, p. 252.

Existem duas espécies de sistema proporcional, uma na qual há o voto na legenda e outra na qual o voto se dá de acordo com uma lista de candidatos apresentada pelos partidos políticos. No caso do voto em legenda o eleitor não votará em um candidato, mas tão somente na legenda partidária, sem que haja uma lista pré-ordenada de candidatos daquele partido.

Já o voto realizado segundo a lista apresentada pelos partidos há uma subdivisão desta espécie em lista fechada, flexível e aberta.

O sistema proporcional de lista fechada possui seu cerne no partido político, pois este elaborará uma lista com uma ordem de candidatos sem a possibilidade de alteração, sendo certo que não é possível votar em pessoa específica que integre a lista, pois ao votar o eleitor estará elegendo os candidatos na ordem apresentada pelo partido, assim sendo, a disputa eleitoral acabará sendo feita primordialmente entre os líderes de cada partido.

Na lista aberta, os candidatos dos partidos são conhecidos, assim, o eleitor possui a faculdade de votar diretamente em um determinado candidato ou somente na legenda do partido. Essa listagem aberta permite maior mobilidade ao eleitor, que poderá escolher livremente o seu voto sem necessidade de se subordinar a uma lista com ordem determinada pelo partido, na verdade, o partido somente apresentará sua lista de candidatos e é o eleitor que escolherá em quem quer votar.

Em ambas as subdivisões do sistema proporcional, seja em lista fechada ou aberta, a primeira conta a ser feita é o chamado quociente eleitoral que é obtido mediante a divisão do número total de votos válidos pelo número de cadeiras no parlamento. Depois se obtém um quociente partidário que é a divisão do número de votos totais dos partidos pelo quociente eleitoral, desta conta se obtém o número de cadeira que o partido obtém pra ele.

Após se verificar quantas cadeiras o partido obteve, deve-se analisar, na lista aberta, quais foram os mais votados e, na lista fechada, a ordem dos candidatos.

Para elucidar a questão, pode-se apresentar o seguinte exemplo: suponha-se que em uma eleição seja contabilizado 100.000 votos válidos e que existam 100 cadeiras no

parlamento. A primeira conta a ser feita é do quociente eleitoral (QE): pega-se o número de votos validos e divide-se pelo número de cadeiras, obtendo-se como resultado 1.000 votos (quantidade necessária de votos para cada cadeira). A próxima conta é verificar o quociente do partido (QP) que é a quantidade de votos de determinado partido divididos pelo quociente eleitoral (QE). Se um partido X obteve 5.000 votos, dividindo-o pelo quociente eleitoral, se chegará à conclusão de que esse partido terá direito a cinco cadeiras, ou seja, elegeu cinco candidatos.

No sistema de listagem aberta os cinco eleitos serão os mais bem votados do partido, mesmo que cada um deles não tenha obtido o quociente eleitoral e no sistema de lista fechada serão considerados eleitos os cinco primeiros existentes na lista feita pelo partido.

Existe ainda a lista flexível, que se trata de um modelo híbrido, e nela há determinação pelos partidos, antes das eleições, da ordem dos candidatos em lista, da mesma forma como no modelo de listagem fechada, entretanto, há faculdade do eleitor atribuir seu voto a um candidato específico.

Melhor explicando: o voto pode ser feito somente na legenda, de modo a ratificar a ordem de candidatos apresentada pelo partido ou pode ser conferido diretamente a um candidato e caso seja verificado que esse conseguiu angariar um número significativo de votos, destacando-se na esfera pública, sua posição na lista poderá sofrer variação, garantindo-se assim a soberania do voto popular em detrimento da vontade partidária.

O que se pode vislumbrar de negativo neste sistema proporcional é a possibilidade de os candidatos poucos votados conseguirem se eleger em detrimento dos mais bem votados, como aconteceu no caso do candidato Enéas Carneiro, do Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), que conseguiu se eleger Deputado Federal com mais de um milhão de

votos e, ainda, colocou na Câmara mais cinco candidatos de seu partido que tiveram desempenho inexpressivo, abaixo de mil votos.⁵

Salienta-se que casos como estes não são exceções, pois a cada eleição surgem “subcelebridades” que carregam diversos candidatos em seu bojo, como no recente caso do cidadão Francisco Everardo Oliveira Silva, mais conhecido como palhaço Tiririca, que recebeu do eleitorado de São Paulo mais de um milhão e trezentos mil votos, uma das votações mais expressivas da história da República Brasileira.

De acordo com o Jornal Folha de São Paulo⁶ na eleição de Deputado Federal do Estado de São Paulo de 2010 foram contabilizados 21.317.327,00 votos válidos e existiam 70 cadeiras disponíveis, assim, o quociente eleitoral (número de votos para obter uma cadeira na Câmara) foi de 304.533 e os votos de Tiririca divididos pelo quociente eleitoral deu um total de 4,4. O palhaço elegeu, portanto, a si mesmo e mais três companheiros de coligação. (1-Direito de Jornal Folha de São Paulo, reportagem do dia 05-10-2010.)

Com isso, a tendência de introdução de famosos na política é uma alternativa bastante inteligente dos partidos políticos e coligações que se beneficiam da popularidade de um indivíduo para elegerem outros candidatos que dificilmente obteriam a aprovação popular.

O mestre Dallari⁷ resume bem a problemática desta modalidade de eleição, veja-se:

O problema de mais difícil solução na democracia representativa é o da representação das minorias. Por esse sistema, todos os partidos têm direito a representação, estabelecendo-se uma proporção entre o número dos votos recebidos pelo partido e o número de cargos que ele obtém.

Grande problemática que havia neste sistema era quando havia troca de partido pelos deputados eleitos, tendo em vista que eles se utilizavam deste para se elegerem.

Ao responder a uma consulta do Partido Democrático (DEM), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), decidiu que o mandato pertencia ao partido. Com isso, os partidos que se

⁵ Revista época. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT414669-2011,00.html>>. Acesso em: 05/12/2011.

⁶ Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 05/10/2010.

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 191.

sentiram prejudicados com os deputados que trocaram de partido requereram a cassação destes junto à Corte Magna.⁸

Na análise do caso, o Supremo Tribunal Federal⁹ (STF) firmou o entendimento de que a fidelidade partidária decorre do arcabouço republicano da Constituição. Assim, os políticos não poderiam mais mudar de partido de acordo com sua vontade, pois no sistema proporcional o mandato não é dele, mas sim do partido, logo, caso tal situação aconteça deverá ser chamado o primeiro suplente.

Assim, entendeu o STF que a fidelidade partidária passaria a ser a norma, porém, somente poderia haver cassação dos mandatos de parlamentares que trocaram de partido após a decisão do TSE.

O STF fez isso porque a Constituição arrola as hipóteses de perda de mandato e dentre elas não está a mudança de partido. O mandato é do partido no sistema proporcional.

O entendimento hoje é de que o sujeito que muda de partido perde o cargo, salvo se essa mudança for justificada e o STF vislumbrou duas hipóteses em que é legítima a mudança de partido: se o sujeito sofrer perseguição dentro do partido e se houver mudança de ideologia do partido, qual seja, mudança de orientação programática do partido com a qual o sujeito não se identifica.

Entretanto, para os defensores desse sistema, como Olavo Brasil de Lima Junior¹⁰, a eleição proporcional, ao permitir a participação das minorias, eleva a qualidade da democracia, pois permite que não só as maiorias sejam representadas, como também as minorias, sendo a diversidade no Parlamento benéfica para a comunidade, que gozará de fiscalização mútua.

⁸ O Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução-TSE nº 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução-TSE nº 22.733, de 11.03.2008, que disciplina o processo de perda de cargo eletivo e justificação de desfiliação partidária.

⁹ Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou improcedente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 3999- 4086

¹⁰ LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de . *Reformas de sistemas eleitorais: Mudanças, contextos e conseqüências*, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1999, p. 4.

Aduzem ainda que esse sistema eleitoral busca estabelecer a harmonia, a coesão e a correspondência necessária entre a sociedade e o poder.

Uma corrente mais moderada a favor deste sistema ressalta que o benefício na participação das minorias partidárias deve ser observada com restrição, pois essa característica pode ser vista como retrocesso se não houver adoção da cláusula de barreira, gerando a pulverização partidária.

A cláusula de barreira a que essa corrente faz alusão é a disposição normativa que nega existência ou representação parlamentar, ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos, entretanto, o STF já decidiu¹¹ ser inconstitucional a cláusula de barreira, ao argumento de que a legislação instituidora provocaria o massacre das minorias, o que acabaria por ferir o direito de manifestação política das minorias.

Para a jurisprudência brasileira o respectivo sistema é dotado exclusivamente para cargos no legislativo. As vagas são distribuídas conforme a quantidade de votos de cada partido Político.

2.3. SISTEMA DISTRITAL

A terceira espécie de sistema de eleição é a distrital e esta se subdivide em pura e mista.

Esse sistema surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, na Republica Federal Alemã, a qual combinava sua eleição por distritos uninominais por maioria simples, com uma representação proporcional global, assim, metade das vagas a preencher no parlamento se dava mediante eleição nos distritos uninominais pelo principio majoritário simples, mas na

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1351 DF. Relator Min. MARCO AURÉLIO. Publicado no DOU de 20/06/2006.

composição total da Câmara cada partido contava com um número de representantes equivalente à proporção de seus votos diante do total apurado.¹²

Acrescentava-se ainda aos candidatos eleitos nos distritos tantos candidatos quanto fossem necessários tirados de uma lista tirada pelo partido na ordem de inscrição, logo, o eleitor dispunha de dois votos, um em candidato pelo seu distrito e outro em qualquer partido.

No Brasil, a Emenda Constituição n.22, inseriu no texto constitucional o sistema distrital misto, entretanto, esse foi revogado pela Emenda Constitucional 25.¹³

Neste sistema, primeiramente, deverá haver a divisão do território dos Estados em distritos, sendo que cada distrito terá seus candidatos.

No sistema distrital puro, o eleitor somente poderá votar nos candidatos do distrito de seu domicílio eleitoral. Tal sistema se diferencia do sistema majoritário tão somente no que tange à divisão em distrito, pois também será eleito o candidato que obtiver o maior número de votos.

O voto distrital misto consiste em um “misto”, como o próprio nome revela do sistema distrital puro e do sistema proporcional. Neste, metade dos votos será feito por meio de escolha de candidato distrital do domicílio eleitoral do eleitor, por meio de eleição majoritária e a outra metade das vagas será preenchida pelo sistema proporcional, que poderá ser feita por meio de lista aberta ou fechada a depender da legislação que a determinar.

Os candidatos eleitos de maneira majoritária são aqueles que conseguem votos em todo o Estado e representariam os interesses nacionais enquanto os eleitos pelo sistema proporcional representariam seu distrito, com possibilidades, em ambos os casos, de revogação de mandato.

¹² CERQUEIRA, op.cit., p 171.

¹³ Ibid.,p 172.

Cerqueira¹⁴ aduz que tanto no sistema proporcional como no distrital misto, a circunscrição seria o Estado- membro. Já por esse novo sistema o Brasil seria dividido em diversos distritos (e não os Estados divididos em distritos), visto que o TSE E o IBGE deveriam privilegiar regiões geográficas, econômicas, dentre outros critérios.

Assim, em cada distrito, cujo critério seria analisado de acordo com suas especificidades, seriam eleitos de cinco a oito deputados e não apenas um, utilizando-se do sistema proporcional, o que privilegiaria o partido e o enfoque seria a defesa dos interesses nacionais já delineados pelos critérios escolhidos nos distritos.

Com isso, por exemplo, ter-se-ão deputados ou vereadores distritais e gerais, sendo os primeiros defensores dos direitos locais e os demais representantes gerais da comunidade.

Esse sistema, assim como os outros existentes, possui elogios e críticas, entretanto, estas serão estudadas mais a frente, pois a Reforma Política busca alterar o sistema eleitoral de proporcional para o distrital misto.

2.4. SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O sistema eleitoral brasileiro adota, atualmente, dois sistemas eleitorais, o majoritário simples nas eleições para Senadores e Prefeitos de município com até duzentos mil habitantes, nos termos dos artigos 46 e 29,II da Constituição da República respectivamente e majoritário em dois turnos, no que tange às eleições para Presidente da República, Governadores e Prefeitos com mais de duzentos mil habitantes, conforme disposto nos artigos 77, 28, e 29 da legislação acima informada.

O sistema proporcional é feito somente na modalidade de listagem aberta e essa se aplica às eleições para Deputados Federais, Estaduais e Vereadores.

¹⁴ CERQUEIRA, op.cit., p 166.

A proposta de alteração do sistema de eleição contempla apenas a modificação das regras do sistema proporcional, ou seja, atinge apenas as eleições para Deputados Federais, Estaduais e Vereadores.

3. A REFORMA POLÍTICA

O tema reforma política é antigo no país, pois sempre se buscou alteração no Sistema Eleitoral Brasileiro, tendo havido inclusive dois projetos substanciais de reforma política por meio dos Projetos de Lei nº 5.268/2001 e 2.679/2003, os quais foram arquivados.

O tema Reforma Política ganhou ascensão, retornando as páginas dos noticiários e a pauta da política nacional, passando o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva a percorrer o País, utilizando-se de seu prestígio popular, para defender a aprovação da reforma pretendida.

O Senado Federal e a Câmara dos Deputados, atentos aos reclames da sociedade brasileira, criaram no início do ano as comissões especiais para realizarem a reforma política e eleitoral no Brasil.

No início de março de 2011 foi constituída uma comissão Especial de Reforma Política no Senado, com prazo de 45 dias para apresentação do relatório, o que ocorreu no dia 13 de abril.

Quanto à Câmara dos Deputados¹⁵, foi constituída uma comissão no dia 15 de março de 2011, com 39 integrantes e prazo de 180 dias para apresentação do relatório. O Deputado Henrique Fontana foi indicado relator e no dia 17/08/2011, apresentou à comissão o relatório final.

Segundo o presidente da Câmara, Marco Maia¹⁶, apesar de existir andamento diverso por ambas as Casas do Parlamento as comissões da reforma política da Câmara e do Senado

¹⁵ COSTA, Homero de Oliveira. Disponível em: < <http://www.reformapolitica.org.br>>. Acesso em: 27 set. 2011.

¹⁶ Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2011.

vão trabalhar "buscando harmonizar as sugestões que integrarão o anteprojeto. A intenção é promover encontros sistemáticos entre os líderes." Esclareceu ainda que, a idéia do trabalho em conjunto é fundamental para que as propostas apresentadas interajam.

O presidente do Senado, José Sarney, também se manifestou sobre o assunto¹⁷ e afirmou que o objetivo é que as duas comissões cheguem a um acordo em torno de alguns pontos fundamentais.

Em verdade, o que se verifica é que a essência da reforma política está contida em dois eixos principais: o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais e a modificação de regras do sistema eleitoral, sendo que o presente estudo será restrito a reforma política pretendida para alteração da eleição do cargo de Deputado, do sistema proporcional de lista aberta para o sistema distrital misto.

Após explanação sobre os sistemas eleitorais existentes, é possível fazer uma análise detalhada da alteração pretendida.

O projeto de Lei n.2.679/2003¹⁸ serviu de base para apresentação do relatório elaborado pelas Casas Legislativas e esse apresentava as seguintes justificativas para a alteração da forma de eleição:

O presente projeto de lei visa a sanar alguns problemas cruciais, de longa data apontada no sistema eleitoral brasileiro, os quais afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os próprios partidos políticos. Esses problemas têm, igualmente, profundos reflexos no funcionamento das Casas Legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo e, até mesmo, no relacionamento entre os Poderes. Entre os problemas mencionados, que requerem soluções mais urgentes, estão os seguintes: a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais; a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias; os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; a excessiva fragmentação do quadro partidário; as

¹⁷ Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias>>. Acesso em: 27 set. 2011.

¹⁸ Câmara dos Deputados. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14702>>. Acesso em: 20 set. 2011.

intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Com isso, a proposta era a alteração da adoção do modelo proporcional de lista aberta para o modelo distrital misto de lista fechada, o que se repetiu nos relatórios apresentados pelas Casas Legislativas no presente ano.

O sistema proporcional tem sido alvo de bastante crítica em virtude da possibilidade de realização de coligações, onde um partido se une a outro com objetivo de aumentar seu cociente eleitoral, interferindo assim no cociente partidário, sendo possível que um “puxador” de votos consiga não só eleger diversos companheiros de partido como também candidatos de partidos coligados.

Assim, os partidos que são maiores acabam sendo prejudicados por alianças, que às vezes são de momento, oportunistas e candidatos que obtiveram maior expressividade na urna podem não ser eleitos.

A modalidade da listagem aberta também goza de inúmeras críticas, sendo a maior delas referente à personalização do candidato e enfraquecimento do partido político, em referencia a tese de que não se busca a ideologia partidária do candidato, mas sim aquele que goza de maior poderio econômico, o que faz com que a sociedade passe a se identificar ou a admirar.

O modelo distrital misto, por outro lado, tem sido considerado como o sistema ideal, capaz de dirimir diversos problemas existentes nas eleições brasileiras sob a alegação de que haveria diminuição da baixa representatividade dos parlamentares e fortalecimento do partido político.

Em regra, com o voto distrital haverá uma exumação dos pequenos partidos políticos, pois a eleição é feita com base nos líderes partidários.

A Itália ilustra bem o caso, tendo em vista que após viver um sistema proporcional desde o pós guerra, passou a adotar, em 1993, o sistema de representação misto com o

objetivo de reduzir a fragmentação partidária, como se objetiva aqui no Brasil. Entretanto, tal atitude acabou por desemborcar em eleições polarizadas por duas grandes coalizões.

Diante de tal acontecimento, a Itália, em 2005, voltou a adotar o sistema de representação proporcional para Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O que se está por sugerir é o fim do pluralismo político, esquecendo-se que o sistema proporcional, apesar de seus defeitos mantém essa pluralidade partidária na medida em que reflete a proporcionalidade no resultado das eleições por meio das diversas manifestações da vontade popular, o que abre espaço para participação das minorias.

O problema em relação à existência das coligações no sistema proporcional se dá em razão da desvirtuação do instituto, pois seu objetivo é permitir que partidos pequenos que possuam pouca expressão eleitoral possam se unir a outros partidos que possuam a mesma afinidade, para que consigam aumentar o quociente partidário e assim ter uma chance de conquistar cadeiras no legislativo.

Note-se assim que a coligação é uma forma de deixar a salvo os interesses das minorias, fornecendo-lhe como subsídio para conseguir conquistar uma representação, é uma forma de salvaguardar o pluralismo político e a democracia do sistema eleitoral, na medida em que se reconhece e possibilita que as minorias possuam cadeiras no parlamento e que fiscalizem a atuação da maioria.

Contudo, o instituto foi corrompido em razão da fragilidade partidária e do abuso de poder econômico existente, o que acabou por gerar coligações de momento com fins escusos e distorceu o que foi originalmente pensado para efetivar a participação das minorias.

3.1. DO BENEFÍCIO DA REFORMA

Os idealizadores e defensores da reforma política brasileira aduzem que tal medida combateria o elitismo do sistema político brasileiro, no qual parlamentares se portam de maneira personalista e dão um caráter individualista à representação – em detrimento do

fortalecimento programático dos partidos, na medida em que reforçariam os partidos políticos, contribuindo para que estes sejam os principais atores do sistema.

Ressaltam ainda que a concentração nos partidos pode fortalecer representantes e representados, e por via de consequência todo o sistema partidário.

Quanto ao sistema eleitoral, vê-se na lista fechada uma possibilidade de se politizar as eleições, na medida em que os eleitores não mais votariam em candidatos, mas sim em partidos, o que acabaria por gerar maior qualificação no debate eleitoral, pois um candidato enfrentaria o outro não em questões individuais, mas sim em suas ideologias e propostas partidárias.

Haveria também maior preocupação dos partidos em buscarem pessoas mais qualificadas, já nas convenções dos partidos, no momento em que seriam decididas as ordens das listas dos candidatos, o debate político e programático já estaria colocado.

O argumento central na defesa da alteração do sistema eleitoral para o distrital é que o sistema brasileiro supervaloriza a figura individual do parlamentar, isso quer dizer, tanto no decorrer do processo eleitoral como no desempenho do mandato, em detrimento do partido político, o que acaba por resultar na indiferença do parlamentar em relação às linhas programáticas do partido em benefício da negociação pessoal.

A consequência deste desprestígio do partido político associado ao poder excessivo do parlamentar é o troca-troca de partido, o que é extremamente negativo.

Em trabalho feito sob a orientação de Luis Roberto Barroso¹⁹ este traz mais um benefício da lista fechada, veja-se:

No que toca à parcela do Parlamento eleita pelo voto proporcional com lista fechada, essa tendência de facilitação da formação de maiorias governamentais também se verifica. No voto proporcional com lista aberta, é muito comum que o eleitor vote, por exemplo, em um candidato a Presidente da República considerando suas propostas para o país, e vote em um candidato a Deputado de um partido a ele antagônico, considerando sua capacidade de obter benefícios particulares para o local. Com a adoção da lista fechada, isso tende a não ocorrer. Se o eleitor vota, por exemplo, em um candidato à Presidência da República do PT, ele não tem, a

¹⁹ BARROSO, Luis Roberto. *A Reforma Política*. Rio de Janeiro: Instituto Idéias, 2006, p. 30.

princípio, por que votar na lista de candidatos apresentada pelo PSDB. Pode até fazê-lo, mas isso, em regra, não será coerente; e, embora não se possa fundar um modelo de sistema eleitoral na pressuposição de que os eleitores agem sempre racionalmente, um mínimo de coerência pode ser pressuposto. Pode certamente ocorrer que um candidato à Presidência vença o pleito por conta de seu carisma pessoal, e que o partido ao qual é filiado, por ser um partido desconhecido, não obtenha boa votação. É certo que isso pode ocorrer. Mas, em todo o caso, é bem menos provável que no modelo atual.

Barroso verifica ainda que o sistema distrital misto não extingue as minorias, que poderão obter representação no parlamento por meio da votação proporcional, no entanto, esta ficaria bem mais restrita se o sistema adotado fosse o proporcional puro, na medida em que as vagas a serem preenchidas pela via proporcional correspondem à metade das que seriam preenchidas se fosse adotado o sistema puro.

3.2. CRÍTICAS À REFORMA

Como em toda modalidade de sistemas eleitorais existem críticas ao modelo distrital misto, principalmente no que concerne a votação em lista fechada, argumentos estes que possuem bastante embasamento e coerência.

Defensores do modelo político brasileiro defendem que o sistema de lista fechada não é benéfico ao país, pois limita o direito do eleitor de escolher diretamente seu candidato, pautado somente na livre manifestação de vontade, no momento em que obriga-o a escolher uma instituição que é quem irá definir o candidato que será eleito.

A proposta de alteração do Sistema retirar do eleitor a liberdade de escolha, que perderia assim a possibilidade de escolher um candidato específico, havendo assim a despersonalização do voto do eleitor, tornando-o impessoal, afetando diretamente a relação direta existente entre eleitor e eleitorado.

Consequentemente, ganharia poder o partido e por último ganhariam poder as oligarquias e grupos privados que, de fato, controlam os partidos, o que acaba por gerar uma

submissão das novas lideranças ao arbítrio dos líderes, transformando as convenções partidárias em palco de disputas ferozes, pois a elas cabe organizar a lista partidária.

Figueiredo²⁰ acrescenta que, mesmo que no sistema pátrio não houvesse o controle direto das candidaturas, o processo de seleção não seria o único instrumento que legitimaria a disciplina partidária, visto que os dirigentes ainda possuiriam na arena eleitoral o controle do horário político e, na arena legislativa, determinados direitos parlamentares que adjudicam à direção partidária a centralização do condão decisório.

Klein²¹ resume bem a crítica ao sistema de lista preordenada no sistema político brasileiro ao assim dispor:

[...] a construção de “partidos fortes” não passa, necessariamente, pela mudança do sistema eleitoral. Partidos são fortalecidos por regras internas, pertinentes à sua própria organização.[...]

Nosso argumento é que as propostas de reforma eleitoral no Brasil têm sido enviesadas pela obsessão de fortalecer artificialmente os partidos, isto é, reforçando os poderes dos líderes – poderes esses, que, hoje, embora vulneráveis aos resultados das urnas, não são poucos.

Com isso, finaliza seu estudo sob o relato de que a reforma política pretendida vai de “encontro ao aprimoramento dos pequenos grupos de liderança partidária, não raro atingindo o controle das candidaturas níveis de onipotência que resgatariam e fariam vívidos antigos conceitos de caciquismo e oligarquização partidária”.

CONCLUSÃO

A democracia é o sistema de governo que possui sua base fundamentada na soberania popular com constituição de procedimentos que permitam o governo da maioria na participação política.

²⁰ FIGUEIREDO; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 98.

²¹ KLEIN, Cristian. *O Desafio da Reforma Política: Consequências dos Sistemas Eleitorais de Listas Abertas e Fechadas*. São Paulo: Mauad, 2007, p. 80.

É incontroverso que não existe sistema político insuscetível de críticas, até nas mais sólidas e estáveis democracias do mundo, inegavelmente todos os sistemas tem defeitos.

Apesar de existirem diversas combinações de sistemas eleitorais possíveis, por certo o melhor será aquele que estiver de acordo com contexto histórico, cultural e social de determinado povo.

O sistema proporcional de lista aberta aumenta a liberdade de escolha do eleitor, que poderá optar não apenas pelo partido de sua preferência, como também pelo candidato. Em tese, tal circunstância criaria vínculos mais próximos entre representantes e representados.

Esse modelo facilitaria a ascensão de novas lideranças, em contrapartida, os aspectos negativos ligados a essa fórmula são os conhecidos enfraquecimento e deterioração dos partidos políticos, infidelidade partidária, encarecimento das campanhas eleitorais, além do problema das coligações, entretanto, tais questionamento em sua maioria não procede.

Como dito anteriormente a coligação partidária não pode ser vista em seu aspecto negativo, pois o instituto foi criado com vistas a beneficiar os pequenos partidos, fortalecendo assim a pluralidade partidária e a democracia como um todo, com vistas a existir controle e fiscalização dos partidos prevalentes.

Dalmo²² acrescenta que a simples eliminação de coligações nas eleições proporcionais seria o fim da maioria dos pequenos e micropartidos no Brasil — inclusive os chamados “partidos históricos”, como o PCdoB e o PPS. Talvez, apenas sete ou oito partidos maiores sobrevivessem a esta regra.

Ressalta-se ainda que a problemática da infidelidade partidária já foi solucionado pelo Supremo Tribunal Federal, que se manifestou no sentido de que no sistema proporcional o mandato não é do parlamentar, mas sim do partido, assim, os parlamentares que trocarem de

²² DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. *Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade*. São Paulo: Unesp. 2005. p. 85-113.

partido após a decisão do TSE, que se manifestou por meio de uma consulta realizada pelo partido Democrata (DEM), terão seus cargos cassados.

O questionamento do encarecimento das campanhas seria solucionado com a proposta de financiamento público de campanha ou até mesmo entendendo que este não resolveria o problema do financiamento privado irregular ou do chamado “caixa dois”, a solução se daria por meio de fiscalização mais contundente quanto a verba recebida, a origem do dinheiro e a quantidade gasta em campanha, sob pena de não ter sua candidatura se constituído regularmente.

Já o argumento de enfraquecimento do partido, se observa que não é através de um meio impositivo que se conquista eleitores, pois em verdade, os partidos estão enfraquecidos atualmente em virtude de suas próprias condutas, tendo em vista que há diversas alianças partidárias em temas relevantes no Congresso com fim de se obter “cargos” no governo.

Grande exemplo de tal atitude se vê nos noticiários atuais, como diversos Ministros estão “caindo” e partidos continuam apoiando o governo com o fim de obterem tais cargos para si ou se já obtêm, tentam mantê-los.

Diante de tais condutas o eleitor não consegue se identificar com a ideologia partidária não havendo nos últimos tempos qualquer partido que tenha tido uma conduta que não visasse seu próprio benefício em detrimento da sociedade que chamasse atenção no noticiário, fazendo que o eleitor se identificasse.

Não deve prevalecer também o argumento que afirma que haveria competição entre candidatos inerentes a um partido, o que viria a lhe prejudicar, primeiramente porque o índice de disputas entre candidatos do mesmo partido não é alarmante, em segundo, se houvesse essa considerável quantidade de votos, esses estariam se dando no mesmo partido, mesmo que em candidato diverso, com isso haveria aumento do quociente eleitoral, o que faria com que o candidato tivesse mais cadeiras no parlamento. Assim, o que se vislumbra é um auxílio na eleição de integrantes do mesmo partido.

A problemática não se restringe ao sistema distrital, mas também a alternativa adotada de lista fechada, tendo em vista que este é um nítido óbice ao voto direto, consagrado por meio da Constituição da República Federativa do Brasil.

De forma pontual pode-se afirmar que a alteração pretendida denega a soberania popular e afasta os princípios democráticos que necessariamente devem ser observados pelo sistema adotado, qualquer que seja ele.

Nos dizeres de Cristian Klein²³, “em vez de escolher mais, o eleitor escolhe menos, pois há uma transferência de soberania para os partidos”.

O sistema de lista aberta seria a melhor opção a ser adotada, pois oferece ao eleitor maior grau maior de liberdade na escolha de seu candidato, assim, os parlamentares eleitos seriam fruto de uma vontade popular, do voto personalizado de cada cidadão e não de uma escolha realizada pelo partido político.

Caso esta realmente não seja a modalidade que se queira manter, se o objetivo for inovar, a alternativa seria a lista flexível por ser uma medida cuja adoção levaria em conta longa tradição brasileira de voto preferencial, ao mesmo tempo em que avançaria no sentido da lista partidária ordenada.

Nessa modalidade, manter-se-ia a possibilidade fundamental do direito do eleitor de continuar seu representante de acordo com a sua vontade, sem a imposição do partido político.

Portanto, se constata que a proposta de alteração do sistema eleitoral misto de listagem fechada não é a melhor solução para os problemas encontrados no sistema vigente na medida em que interfere diretamente na maneira de decidir do eleitor, atingindo violentamente seu direito de voto personalizado independente de qualquer interferência partidária. A listagem fechada, não é de forma alguma, a melhor solução aos brasileiros.

²³ KLEIN. op.cit., p 43.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2011.

BRASIL. Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias>>. Acesso em: 27 set. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3999 DF. Relator MIN. JOAQUIM BARBOSA. Publicado no DOU de 17/04/2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1351 DF. Relator Min. MARCO AURÉLIO. Publicado no DOU de 20/06/2006.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral . Resolução nº 22.610, de 25.10.2007. Relator: Ministro Cezar Peluso. Publicado no DJ de 25.10.2007.

BARROSO, Luís Roberto. *A Reforma Política*. Rio de Janeiro: Instituto Idéias, 2006.

CARRAZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. *Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade*, São Paulo: Unesp. 2005.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução Cristiano Monteiro Oiticica, São Paulo: Jorge Zahar, 1980.

COSTA, Homero de Oliveira. Disponível em: <www.reformapolitica.org.br>. Acesso em 27 set. 2011.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Reformas de sistemas eleitorais: Mudanças, contextos e conseqüências*. Organização de Olavo Brasil de Lima Junior, Rio de Janeiro: Rio Fundo, IUPERJ, 1999.

FIGUEIREDO; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

KLEIN, Cristian. *O Desafio da Reforma Política: Conseqüências dos Sistemas Eleitorais de Listas Abertas e Fechadas*. São Paulo: Mauad, 2007.

Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 05/10/2010

Revista época. Disponível em: < <http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT414669-2011,00.html>>. Acesso em: 05/12/2011.