

Parte II

SISTEMA ELEITORAL:

O MODELO DISTRITAL MISTO

I. Introdução

II. Os sistemas eleitorais

1. O sistema majoritário

2. O sistema proporcional

2.1. Modalidades do sistema proporcional

2.1.1. O sistema de lista fechada

2.1.2. O sistema de lista aberta

III. O sistema eleitoral brasileiro

1. Descrição geral do modelo

2. Alguns dos grandes problemas do sistema brasileiro

2.1. Problemas ligados à legitimidade democrática

2.2. Problemas ligados à governabilidade

2.3. Problemas ligados às *virtudes republicanas*

IV. O sistema distrital misto como alternativa para o Brasil

1. Descrição geral do modelo

2. Vantagens do sistema misto no contexto brasileiro

2.1. Atenuação do problema da baixa representatividade

2.2. Facilitação da formação de maiorias políticas sem eliminação da representação das minorias

2.3. Redução do custo das campanhas e da influência do poder

econômico

I. INTRODUÇÃO

A democracia representativa, sobretudo em sociedades de massa, envolve mecanismos relativamente complexos de participação política e de organização do processo eleitoral. A expressão *sistema eleitoral* identifica as diferentes técnicas e procedimentos pelos quais se exercem os direitos políticos de votar e de ser votado, aí incluídos a divisão geográfica do país para esse fim e os critérios do cômputo dos votos e de determinação dos candidatos eleitos. Os dois grandes sistemas eleitorais praticados no mundo contemporâneo são o proporcional e o majoritário, com algumas combinações possíveis, que geram modelos mistos. A seguir se procede à exposição dos dois modelos puros, bem como à apresentação do sistema distrital misto como uma alternativa conveniente para o Brasil.

II. OS SISTEMAS ELEITORAIS

II.1. O sistema majoritário

No sistema eleitoral majoritário, será considerado vencedor o candidato que obtiver maior número de votos, e os votos dados aos demais candidatos são desconsiderados, não contribuindo para a composição dos governos. No Brasil, esse sistema é utilizado na eleição de Prefeitos, Governadores, Senadores e do Presidente da República. Por essa razão, estas eleições também são chamadas, no jargão da política, “majoritárias”. É possível utilizar o sistema majoritário também para a eleição de Deputados. E a forma mais freqüente de fazê-lo deu origem ao chamado modelo “distrital”.

De acordo com esse modelo, a circunscrição eleitoral (no caso brasileiro, o Estado federado) seria subdividida em tantos distritos quantas fossem as cadeiras a serem ocupadas na Câmara de Deputados¹. Nessa fórmula, cada um dos

¹ O artigo 86 do Código Eleitoral determina que “nas eleições presidenciais, a circunscrição será o

distritos elegeria apenas um Deputado, e cada partido apresentaria apenas um candidato por distrito. Os votos dados aos demais candidatos não seriam considerados para efeito de ocupação de cadeiras no Parlamento. Assim, suponha-se que, em determinado distrito, cinco partidos (imaginários) apresentem candidatos: o Partido Desenvolvimentista (PDes), o Partido Monetarista (PMon), o Partido Direitista (PDir), o Partido Ecológico (PEco) e o Partido Comunista (PCom). Se o candidato apresentado pelo PDes obtiver a maioria dos votos, ele é eleito, e os votos dados aos demais candidatos são desconsiderados para a composição da Casa Parlamentar.

Tal sistema pode ou não prever a adoção da eleição em dois turnos. No “sistema majoritário puro ou simples”, será considerado eleito o candidato que obtiver o maior número de votos, independentemente de ter alcançado a maioria. No “sistema majoritário em dois turnos”, por sua vez, será considerado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. Caso o candidato mais votado não a obtenha na primeira votação, deverá ser realizada uma nova. O sistema de dois turnos força a população a se manifestar de maneira direta sobre o candidato que será eleito, ensejando maior respaldo popular para a eleição. Contudo, prolonga o processo eleitoral e aumenta o seu custo.

Para as eleições parlamentares, o sistema distrital-majoritário é adotado em diversos países. Os exemplos mais conhecidos são os do Reino Unido e da França. No Reino Unido, as eleições para a Câmara dos Comuns adotam o sistema de maioria simples. Não importa se o candidato recebeu menos de 50% dos votos. Para que se sagre vencedor, basta que seja o mais votado dentre os que concorreram no pleito². Já o sistema francês, também majoritário, exige que no primeiro turno o

País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município”. Em deferência à terminologia adotada pelo direito brasileiro, optamos por utilizar o termo distrito para caracterizar a subdivisão da circunscrição. No entanto, é comum encontrar na literatura especializada autores que considerem os dois termos sinônimos. Ambos referir-se-iam a uma divisão territorial do País, do Estado ou do Município com base em critérios variados, como o número de eleitores ou de habitantes. V. Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 6.

² Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 19, informa que “é significativo o número de candidatos

candidato obtenha mais de 50% dos votos. Caso isso não ocorra, haverá um segundo turno, do qual participarão os candidatos que receberem mais de 12,5% dos votos. Como é possível a passagem de mais de dois candidatos para o segundo turno, o sistema francês possibilita que o candidato se eleja com menos de 50% dos votos, como ocorre no Reino Unido. Mas, na prática, isso se verifica em um número muito pequeno de casos³.

Algumas vantagens são normalmente associadas ao sistema majoritário. Dentre elas é possível destacar:

a) maior facilidade de formação de maiorias políticas, circunstância que propicia governos mais estáveis e funcionais⁴;

b) fortalecimento dos principais partidos políticos, evitando a fragmentação partidária⁵;

que recebem menos de 50% dos votos: nas eleições de 1992, por exemplo, 40% dos Deputados foram eleitos sem atingir a maioria absoluta dos votos; nas eleições seguintes (1997) esse número passou para 47%”.

³ V. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 25.

⁴ De fato, no sistema majoritário, tende-se a escolher os parlamentares que compartilham das propostas políticas apoiadas pela maioria. Suponha-se, por exemplo, que o debate econômico brasileiro estivesse dividido entre duas grandes correntes, o monetarismo e o desenvolvimentismo, e que 70% apoiassem esta segunda proposta e 30% a primeira. Imagine-se, ainda, que tal distribuição de preferências políticas se manifestasse igualmente em todos os distritos eleitorais. No sistema majoritário, o candidato que representa a tese desenvolvimentista tende a se sagrar vencedor em todos os distritos. É claro que, na realidade, tais preferências não são distribuídas uniformemente; que o debate político não se restringe ao aspecto econômico, envolvendo inúmeras outras questões; e que diversos outros fatores, não relativos às propostas políticas, interferem no processo. O exemplo, contudo, serve para demonstrar que, no sistema majoritário, há uma tendência de facilitação da formação de maiorias. V. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 129; Carmen Lúcia Antunes Rocha, O processo eleitoral como instrumento para a democracia, *Resenha Eleitoral Nova Série*, v. 5, n. 1, p. 5; Sérgio Sérulo da Cunha, *O que é o voto distrital*, 1991, p. 18; Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 4.

⁵ Notadamente no sistema majoritário de turno único, o eleitor tem a tendência a praticar o voto útil, votando, dentre os partidos que polarizam a eleição, naquele que é mais próximo ou menos distante de sua posição política. Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980, p. 252 e ss., informa que “o escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos” e “o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo”. Sem embargo das críticas observadas em estudos posteriores, as denominadas “Leis de Duverger”, nas lições de Jairo Nicolau, *Multipartidarismo e democracia*, 1996, p. 45, “mantêm seu poder analítico, sobretudo se interpretadas como leis no sentido probalístico e tendencial, e não no sentido estritamente causal”.

c) tendência à bipolarização entre centro-esquerda e centro-direita, com neutralização das propostas políticas mais radicais⁶;

d) aumento da representatividade dos parlamentares, por haver apenas um eleito por distrito, que ficará sujeito a maior visibilidade e controle;

e) inexistência de competição entre correligionários, como ocorre no sistema proporcional de lista aberta vigente no Brasil.

É bem de ver que, de acordo com a visão de cada um e com os objetivos que estejam sendo visados, as virtudes apontadas acima podem ser captadas como defeitos do sistema. De fato, algumas conseqüências do sistema majoritário puro são:

a) redução do pluralismo político, na medida em que o resultado das eleições não reflete a proporcionalidade da manifestação da vontade popular;

b) perda de participação e de influência política por parte das minorias;

c) risco de personalização da representação política, especialmente em comparação com o sistema proporcional de lista fechada;

Comungando da mesma opinião: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário. In: Carmen Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito eleitoral*, 1996, p. 102; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, p. 9; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 132.

⁶ Esta tem sido a experiência histórica, da qual é exemplo emblemático o Reino Unido, com a tradicional alternância entre conservadores e trabalhistas.

d) municipalização do debate político, pela ênfase nas questões locais.

II.2. O sistema proporcional

O sistema proporcional consiste no procedimento eleitoral que visa a assegurar no Parlamento uma representação para cada partido correspondente ao percentual de apoiadores que o partido possui na sociedade. Diferentemente do que ocorre no sistema distrital-majoritário, no sistema proporcional as circunscrições eleitorais não são uninominais, vale dizer: cada circunscrição elege diversos Deputados. No Brasil, uma mesma circunscrição pode eleger até 70 Deputados. É o que acontece, por exemplo, no Estado de São Paulo. Um partido que alcance 10% dos votos terá elegido 7 Deputados. O pressuposto fundamental de legitimação do sistema é a idéia de que o Parlamento deve refletir a pluralidade que caracteriza o meio social⁷.

Veja-se um modo simples de ilustrar o sistema. Suponha-se que os alunos de um curso universitário desejem eleger um colegiado de representantes. Considere-se, ainda, que o número de membros do colegiado seja de 10 representantes, e que o curso possua 10 turmas. Há duas maneiras básicas de eleger os representantes. Na primeira, cada turma escolhe um representante, sendo eleito o que obtiver a maioria dos votos. Essa forma corresponde ao sistema distrital-majoritário. Na segunda, todos os alunos, sem distinção de turmas, podem votar em todos os candidatos. Os 10 candidatos que obtivessem mais votos seriam escolhidos. Aqui se teria o correspondente ao sistema proporcional⁸.

⁷ Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 4; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 374.

⁸ Este exemplo foi sugerido por Cláudio Pereira de Souza Neto.

Suponha-se, agora, que 70% dos alunos defendessem uma concepção mais dogmática de ensino e que 30% defendessem uma concepção mais crítica, e que essa mesma divisão se reproduzisse em todas as turmas (o que é muito possível nesse tipo de universo mais homogêneo). No sistema distrital-majoritário, todos os 10 membros do colegiado de representantes seriam defensores de uma concepção dogmática de ensino jurídico. No sistema proporcional, a representação seria composta por 70% de dogmáticos e 30% de críticos. O sistema proporcional se estrutura, portanto, para garantir que a divisão ideológica que caracteriza o grupo representado se reproduza no colegiado de representantes⁹.

As mesmas observações valem para a eleição dos Deputados Federais em um Estado brasileiro, embora, nesse caso, a complexidade de fatores que definem o voto aumente exponencialmente. Se é adotado o sistema distrital-majoritário, o Estado seria dividido em tantos distritos quantos fossem as cadeiras a ocupar no Parlamento. Cada distrito elegeria um representante. No sistema proporcional, a circunscrição (Estado) não é dividida em distritos, e nela são eleitos diversos representantes. Assim, um Deputado que representasse uma ideologia minoritária, mas que pudesse ter adeptos em vários locais do Estado, teria mais chances de se eleger, o que não ocorreria adotando-se o sistema distrital-majoritário.

A garantia do pluralismo e da possibilidade de maior participação das minorias é justamente a principal vantagem atribuída ao sistema proporcional. Se, na sociedade, o modelo econômico monetarista é defendido por 30% da população, o número de Deputados monetaristas no Parlamento deveria corresponder também ao percentual de 30%. Da mesma forma, se 60% da população é desenvolvimentista, 60% dos parlamentares também deveria sê-lo. E se 10% é

⁹ Obviamente, tais cogitações pressupõem isolar do processo de formação das preferências outros fatores como, por exemplo, o carisma pessoal e as relações de amizade, que podem ser decisivos nesse universo mais reduzido de eleitores. Por conta de tais fatores, é possível que alguns “críticos” fossem eleitos, apesar de os representados serem contra as idéias por eles defendidas. Mas essa observação não é suficiente para superar a constatação acima, pois a justificação dos sistemas eleitorais deve pressupor que os representados ajam, pelos menos em regra, racionalmente, e deve se estruturar de modo a permitir uma manifestação efetiva da vontade dos representados.

comunista, o PCom deveria possuir 10% dos representantes. O Parlamento é, assim, entendido como um espaço cuja complexidade deve ser um reflexo da complexidade que tem lugar no meio social, sem reduzi-la excessivamente. O conflito político que habita o mundo da vida se converteria em um conflito regido pelas regras do procedimento parlamentar, e as decisões parlamentares seriam resultantes da interação entre as diversas correntes de pensamento¹⁰.

Obviamente, a maioria continuaria tomando as decisões finais. Tais decisões, contudo, decorreriam de um aguerrido debate, em que as minorias teriam amplas possibilidades de contestação. O governo da maioria é garantido, mas cuidar-se-ia de um governo majoritário qualificado pelo teste da interação com as minorias. A maioria governa, mas isso não a desonera de prestar contas à minoria. Tal função fiscalizadora da minoria é importantíssima, pois evita que a maioria exerça o poder de maneira arbitrária. A garantia da participação das minorias propiciada pelo sistema proporcional não se justifica apenas por ser esta participação um direito fundamental. Ela se justifica também por qualificar a democracia, por tornar a democracia mais deliberativa, ao enriquecer o debate público. É nesse sentido que o direito de participação das minorias exhibe também uma dimensão objetiva¹¹.

Contudo, essa característica do voto proporcional, de incrementar o pluralismo e de possibilitar a representação de minorias, pode ser vista também como desvantagem, na medida em que provoque uma pulverização partidária¹². O sistema proporcional, sem a adoção de cláusula de barreira¹³, propicia a criação de

¹⁰ Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 4; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000, p. 374; Ricardo Cunha Chimentí, *Curso de direito constitucional*, 2004, p. 215; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 137.

¹¹ Como lembra Olavo Brasil de Lima Junior, *Reformas de sistemas eleitorais: Mudanças, contextos e conseqüências*, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999, p. 4, o sistema proporcional, ao permitir a participação das minorias, eleva a qualidade da democracia.

¹² Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 142-3.

¹³ Segundo Kátia de Carvalho, *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*, 2003, p. 3,

um grande número de partidos, os quais podem servir a um mercado de favores políticos¹⁴. Ao invés de permitir a manifestação do pluralismo de valores e de idéias, o sistema proporcional acabaria, antes sim, por levar ao surgimento de legendas de aluguel, sem compromissos ideológicos e pautas programáticas. Tal pulverização confunde o eleitor, que fica sem uma referência segura acerca de quais partidos representam quais propostas políticas. No Brasil, que adota o sistema proporcional, entre 1982 e 2004¹⁵, estiveram em funcionamento as seguintes agremiações partidárias:

PAN Partidos dos Aposentados da Nação

PAP Partido de Ação Progressista

PAS Partido de Ação Social

PASART Partido Agrário Renovador Trabalhista

PBM Partido Brasileiro de Mulheres

PC Partido Comunista

PCB Partido Comunista Brasileiro

PCDN Partido Cívico de Desenvolvimento Nacional

“entende-se por cláusula de barreira a disposição normativa que nega, ou existência, ou representação parlamentar, ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”. No direito comparado há diversos exemplos de países que adotam a cláusula de barreira para acesso dos partidos no Parlamento. Dentre estes, tem-se a Alemanha que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais, ou pelo menos, três candidatos distritais, a Espanha exige um percentual de 3% e a Suécia de 4%. V. Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9; Marco Maciel, Reforma político-partidária. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 85-95. Para Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 51, no Brasil também se adota a cláusula de exclusão, que consiste na exigência de que o partido alcance o quociente eleitoral para que possa contabilizar seus assentos no Parlamento. No mesmo sentido, Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 157; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004, p. 21. Note-se que no Brasil não se impede a posse do candidato eleito por partido que não tenha obtido a votação mínima exigida (desde que preenchido o quociente eleitoral). O que se impede é o funcionamento parlamentar do partido, bem como o acesso pleno à participação no Fundo Partidário e no horário eleitoral gratuito.

¹⁴ Defendendo a cláusula de barreira como fator de correção das distorções do sistema proporcional: Marco Maciel, Reforma político-partidária. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 91.

¹⁵ V. Dados eleitorais do Brasil (1982-2004). In: sítio www.jaironicolau.iuperj.br, visitado em 06 abr. 2006.

PC do B Partido Comunista do Brasil
PCN Partido Comunitário Nacional
PCO Partido da Causa Operária
PD Partido Democrata
PDC Partido Democrata Cristão
PDC do B Partido Democrata Cristão do Brasil
PDI Partido Democrático Independente
PDN Partido Democrático Nacional
PDS Partido Democrático Social
PDT Partido Democrático Trabalhista
PEB Partido Estudantil Brasileiro
PES Partido Ecológico Social
PFL Partido da Frente Liberal
PFS Partido da Frente Socialista
PGT Partido Geral dos Trabalhadores
PH Partido Humanista
PHN Partido Humanista Nacional
PHS Partido Humanista da Solidariedade
PJ Partido da Juventude
PL Partido Liberal
PLB Partido Liberal Brasileiro
PLC Partido Liberal Cristão
PLH Partido Liberal Humanista
PLP Partido Liberal Progressista
PLT Partido Liberal Trabalhista
PMB Partido Municipalista Brasileiro
PMC Partido Municipalista Comunitário
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN Partido da Mobilização Nacional
PMSD Partido Municipalista Social Democrático

PN Partido Nacionalista
PNA Partido Nacional dos Aposentados
PNAB Partido Nacional dos Aposentados do Brasil
PND Partido Nacionalista Democrático
PNR Partido da Nova República
PNT Partido Nacionalista dos Trabalhadores
PNTB Partido Nacionalista dos Trabalhadores do Brasil
PP Partido Progressista
PP Partido do Povo
PPB Partido Progressista Brasileiro
PPB Partido do Povo Brasileiro
PPN Partido Parlamentarista Nacional
PPR Partido Progressista Reformador
PPS Partido Popular Socialista
PRN/PTC Partido da Reconstrução Nacional
PRONA Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP Partido Republicano Progressista
PRP Partido Reformador Trabalhista
PRS Partido das Reformas Sociais
PRT Partido Reformador Trabalhista
PRTB Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PS Partido Socialista
PSB Partido Socialista Brasileiro
PSC Partido Social Cristão
PSD Partido Social Democrático
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC Partido Social Democrata Cristão
PS do B Partido Socialista do Brasil
PSL Partido Social Liberal
PSL Partido do Solidarismo Libertador

PSN/PHS Partido Solidarista Nacional
PSP Partido Social Progressista
PST Partido Social Trabalhista
PSTU Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PSU Partido Socialista Unido
PT Partido dos Trabalhadores
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
PTC Partido Trabalhista Comunitário
PT do B Partido Trabalhista do Brasil
PTN Partido Trabalhista Nacional
PTN Partido Tancredista Nacional
PTR Partido Trabalhista Renovador
PTRB Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV Partido Verde

É desnecessária a demonstração da inadequação e da inconveniência de um quadro partidário assim fragmentado, que antes confunde o eleitor e dificulta o processo democrático-representativo. Pior: grande parte dessas legendas só serviu a interesses pessoais transitórios de algumas lideranças partidárias. Dentre todas essas siglas, poucas transpuseram os limites da condição de legendas de aluguel ou de grupos sectários e de pouca expressão.

II.2.1. Modalidades do sistema proporcional

O sistema proporcional pode adotar duas técnicas diferentes para definir quais os candidatos de cada agremiação serão eleitos: o *escrutínio de lista* e o *voto de legenda*¹⁶. No primeiro caso, o eleitor vota em uma lista de candidatos

¹⁶ V. Alexandre de Moraes, Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial. In: Fernando Luiz Ximenes Rocha e Filomeno Moraes (coords.), *Direito constitucional contemporâneo*, 2005, p. 32.

elaborada pelo partido, que pode ser uma *lista fechada* ou uma *lista aberta*¹⁷. No segundo caso, o eleitor vota na legenda partidária. Veja-se como se organiza cada uma dessas modalidades de voto proporcional, para, em seguida, caracterizar o sistema brasileiro.

No *escrutínio de lista fechada*, o eleitor vota em uma lista de candidatos já preordenada pelo partido. Apura-se o total de votos que a lista recebeu. O partido ocupará o percentual das cadeiras que corresponder ao percentual de votos obtidos pela lista partidária. Os candidatos que ocupam os primeiros lugares na lista serão considerados eleitos prioritariamente sobre os candidatos que ocupam posições posteriores. No *escrutínio de lista aberta*, o eleitor tem a liberdade de escolher, dentro de uma lista partidária, os candidatos de sua preferência, sem a obrigação de obedecer a qualquer ordem previamente estipulada pelo partido. Existem várias possibilidades a serem adotadas nesse tipo de escrutínio¹⁸. O *voto de legenda* é o que é dado ao partido, não a um candidato ou a uma lista preordenada de candidatos. A diferença fundamental entre o voto de legenda, tal qual praticado no Brasil, e o sistema proporcional com lista fechada está no fato de que, nesse último, o eleitor sabe a posição ocupada pelo candidato na lista¹⁹.

¹⁷ Há algumas variações na classificação apresentada pela doutrina. A propósito, v. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 55-61, e Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 46.

¹⁸ Em uma delas, cada eleitor pode modificar a ordem da lista preordenada pelo partido (listas preferenciais). Há outra na qual o eleitor estabelece uma ordem livre de preferência, votando em quantos candidatos devam ser eleitos pela circunscrição. No Brasil, o eleitor vota em apenas um candidato ou na legenda partidária. São apurados os votos dados a cada candidato do partido e os votos na legenda. Tudo somado, verifica-se a quantas cadeiras o partido faz jus. Serão eleitos os candidatos que obtiveram mais votos dentro de cada partido até o limite das cadeiras obtidas pela agremiação. Observe-se que candidatos de outros partidos que obtiveram maior votação individual podem não ser eleitos. A eleição de um Deputado é decidida por uma equação que envolve tanto os votos que ele obteve quanto os votos que o partido alcançou em conjunto. Por isso, esse sistema é caracterizado também como *escrutínio de lista com voto transferível*. Sobre o tema, v. Vandré Augusto Búrigo, Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002.

¹⁹ No voto de legenda, o eleitor não possui qualquer informação prévia quanto a quais candidatos devem, provavelmente, ser eleitos com o seu voto. O sistema eleitoral brasileiro é, na verdade, uma mescla do escrutínio de lista aberta com o voto de legenda. Isto porque o eleitor, além de votar em determinado candidato de uma lista aberta, também pode optar por votar no partido. Tal voto poderá servir à eleição de qualquer um dos candidatos apresentados pelo partido.

II.2.1.1. O sistema de lista fechada

Há um conjunto de características positivas no sistema proporcional de lista fechada. A mais visível delas é que a escolha eleitoral incide especialmente sobre o partido político, fazendo com que a disputa se oriente mais por diferenças entre programas e propostas, e menos por pleitos clientelistas²⁰. Observe-se, contudo, que o sistema de lista fechada não elimina a escolha entre líderes²¹. Pelo contrário, são os líderes partidários que encabeçam as listas. Nos países que adotam o parlamentarismo, são eles que ocuparão os cargos de Primeiro-Ministro e outras posições de destaque no caso de vitória de sua agremiação²². Um subproduto importante do sistema de lista preordenada é a disciplina e a fidelidade partidárias²³. A eleição do parlamentar torna-se dependente do partido. Nesse sistema, não é possível a troca freqüente de partido, mesmo inexistindo norma determinando a fidelidade partidária, como comprovam os países em que o sistema vigora.

Nesse ambiente, o processo político adquire maior clareza e segurança, pois são organizações estáveis e não arranjos episódicos que conduzem as negociações e acordos. Como consequência, o relacionamento entre os Poderes tende a mudar de caráter, pois passa a se conduzir num outro patamar. A cooptação maciça de parlamentares pelo governo perderá terreno, forçando-se uma negociação mais institucional para a tomada de decisões. Com isso, os aspectos programáticos dos partidos ganham relevo, na medida em que os ônus e os bônus da formação de

²⁰ Neste sentido, Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 138.

²¹ V. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 138.

²² Note-se que a possibilidade de perpetuação da liderança é evitada pelas derrotas sofridas pelo partido. Um partido com liderança enfraquecida não tem como eleger um grande número de candidatos. Diante das derrotas eleitorais, todo o partido tende, então, a propugnar pela substituição da liderança. A elaboração das listas forçará os partidos a discutirem, internamente, a democracia de procedimentos. V. Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8.

²³ Neste sentido, Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 6; Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001, p. 8.

governos são imputados aos partidos, e estes serão julgados nas próximas eleições. O debate político passa a focar a atuação do partido no governo anterior, e a atuação coletiva dos parlamentares no mandato.

É certo que um olhar crítico, lançado por outro ângulo, pode encontrar um conjunto de aspectos negativos nesse modelo de lista fechada. Dentre as desvantagens mais frequentemente apontadas, encontram-se as seguintes:

a) restrição ao direito do eleitor de escolher seu candidato, obrigando-o a votar numa organização burocrática e impessoal;

b) perda do vínculo entre representante e representado;

c) reforço às oligarquias partidárias e submissão das novas lideranças ao arbítrio dos caciques²⁴;

d) transformação das convenções partidárias em palco de disputas ferozes, pois a elas cabe organizar a lista partidária.

II.2.1.2. O sistema de lista aberta

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. De parte disso, esse modelo facilitaria a ascensão

²⁴ Na mesma linha de pensamento, Fábio Konder Comparato, A necessidade de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 67, afirma que o sistema proporcional de lista fechada “apresenta dois inconvenientes: a excessiva despersonalização nas relações entre eleitores e eleitos, bem como a possibilidade de caciquismo dentro dos partidos, com os componentes da lista sendo escolhidos por um ou alguns dirigentes partidários apenas”. V. também Oscar Dias Corrêa, O sistema eleitoral que convém ao Brasil. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996, p. 113; Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, p. 17-8.

de novas lideranças. Em contrapartida, os aspectos negativos ligados a essa fórmula são nossos conhecidos: enfraquecimento e deterioração dos partidos políticos, infidelidade partidária e encarecimento das campanhas eleitorais. Alguns desses aspectos voltarão a ser analisados a seguir.

III. O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

III.1. Descrição geral do sistema

No Brasil adota-se o *sistema proporcional de lista aberta* nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador (CF, art. 45, 27, §1º e 29). Nas eleições para Deputado Federal e Deputado Estadual (ou do Distrito Federal), a circunscrição corresponderá ao Estado. Nas eleições de Vereador, a circunscrição é o Município (Código Eleitoral, art. 86). O eleitor escolhe um candidato da lista apresentada pelo partido, não havendo uma ordem pré-determinada, como ocorre no sistema de lista fechada. A ordem dos candidatos é ditada pela votação que individualmente obtiverem. Contudo, embora a votação seja uninominal, o sucesso do candidato dependerá também da quantidade de votos que o partido ao qual ele está filiado recebeu.

Assim, primeiro divide-se a totalidade dos votos válidos pelo número de cadeiras a preencher. Este resultado corresponde ao *quociente eleitoral*²⁵. Se algum partido não obtiver o número de votos – somando-se os resultados obtidos pela legenda e por seus candidatos – pelo menos igual ao quociente eleitoral, não poderá eleger nenhum candidato. O passo seguinte é dividir o número de votos obtidos por cada partido ou coligação partidária pelo quociente eleitoral. Esse resultado corresponde ao que se denomina *quociente partidário* e equivale ao número de candidatos eleitos pelo partido. A ordem de preferência dos candidatos é aquela

²⁵ Nas eleições para Deputado Federal, esse quociente será variável conforme o número de cadeiras que caberá a cada Estado na Câmara de Deputados, que, para as eleições de 2006, constam na Resolução nº 22.144 do Tribunal Superior Eleitoral.

determinada pelo eleitor, ou seja, serão escolhidos os candidatos individualmente mais votados até o limite do quociente partidário.

Todavia, é quase impossível que esta conta dê um resultado exato. Sempre existem sobras de cadeiras, as quais, no sistema brasileiro, serão redistribuídas a partir da fórmula de maiores médias. Deve-se dividir o número de votos obtidos pelo partido ou coligação pelo número de cadeiras que obteve, acrescidas de uma unidade. Esse resultado equivale à média de cada partido. Aquele que obtiver a maior média preencherá a primeira das cadeiras que sobraram. O processo deverá ser repetido até que todas as cadeiras restantes sejam preenchidas. Os partidos que não tiverem alcançado o quociente eleitoral não participarão na distribuição dessas cadeiras²⁶.

No Brasil, adota-se o sistema majoritário simples para a eleição de Senadores²⁷ (art. 46, CF/88) e de Prefeitos em Municípios com até duzentos mil eleitores (art. 29, II, CF/88)²⁸. Já nas eleições de Presidente da República (art. 77, CF/88), Governador do Estado ou do Distrito Federal (art. 28, CF/88), Prefeito em Municípios com mais de duzentos mil eleitores (art. 29, CF/88), o sistema vigente é o

²⁶ Observe-se que essa não participação é uma verdadeira cláusula de barreira. V. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 51.

²⁷ Atualmente o Senado Federal possui oitenta e uma cadeiras, pois cada Estado, além do Distrito Federal, tem o direito de eleger três Senadores (art. 46, §1º, CF/88). Esta é uma Casa representativa dos Estados, eis que, independentemente da quantidade populacional, cada ente poderá eleger o mesmo número de representantes. Todavia, a renovação do quadro de Senadores não se faz como nas outras Casas Legislativas, pois, enquanto o mandato senatorial dura oito anos, as eleições se realizam a cada quatro anos. Assim, a renovação dos membros do Senado Federal se faz alternadamente em um e dois terços, ou seja, se numa legislatura foram eleitos vinte e sete senadores, na seguinte serão eleitos cinquenta e quatro (art. 46, §2º). Diante disso, em cada Estado, ora é eleito apenas um candidato, ora são eleitos dois deles. Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 23, esclarece que, quando são eleitos dois candidatos por Estado/Distrito Federal, a fórmula majoritária utilizada é a de voto em bloco individual. O cientista político explica: "O eleitor pode votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras do distrito, com a possibilidade de votar em candidatos de diferentes partidos. Os nomes mais votados são eleitos. As eleições para o Senado do Brasil, quando são renovados 2/3 das cadeiras, utilizam esse sistema".

²⁸ No que se refere às eleições para Prefeitos em Municípios com até duzentos mil eleitores, o candidato que obtiver maior número de votos é eleito, independentemente de ter recebido um número de votos inferior aos dados aos seus concorrentes, ou seja, o candidato pode ser eleito com um percentual inferior a cinquenta por cento.

majoritário de dois turnos²⁹. O presente estudo não examinará o sistema eleitoral adotado para preenchimento desses cargos, cuidando tão-somente da eleição de Deputados Federais³⁰.

III.2. Alguns dos grandes problemas do sistema brasileiro

Sem embargo dos pontos positivos e negativos que podem ser atribuídos ao sistema proporcional abstratamente considerado, a verdade é que a realidade política brasileira, ao longo da vigência da Constituição democrática de 1988, tem padecido de vicissitudes diversas. Os problemas são tão graves, variados e numerosos que uma das dificuldades existentes é a de sua sistematização em categorias que guardem coerência e identidade entre seus elementos. Para fins da presente análise, procurou-se agrupá-los em três grandes tópicos, envolvendo: 1. a legitimidade democrática; 2. a governabilidade; 3. as virtudes republicanas. A seguir, um breve comentário acerca de cada um.

III.2.1. Problemas ligados à legitimidade democrática

A democracia constitucional é o modelo político fundado na soberania popular, na limitação do poder, na preservação e promoção dos direitos fundamentais e na instituição de procedimentos que permitam o governo da maioria, a participação política das minorias e a alternância do poder. Alguns problemas que afetam a legitimidade democrática no sistema político-eleitoral brasileiro são: a) a desproporcionalidade da representação dos Estados e dos partidos na Câmara dos

²⁹ Nas eleições para Presidente da República, Governador de Estado ou do Distrito Federal e Prefeitos em Municípios com mais de duzentos mil eleitores é aplicado o sistema majoritário de dois turnos. Assim, se o candidato mais votado não conseguir auferir mais que 50% dos votos válidos, o processo eleitoral será repetido competindo apenas os dois candidatos mais votados. Dessa maneira, o candidato eleito sempre obterá mais de cinquenta por cento dos votos.

³⁰ Embora, em linhas gerais, as mesmas idéias se apliquem à eleição de Deputados Estaduais e Vereadores.

Deputados; b) a baixa representatividade dos parlamentares que integram o Parlamento; c) a influência determinante do poder econômico no processo eleitoral.

A *desproporcionalidade da representação* liga-se às regras referentes à magnitude distrital³¹. No Brasil, há uma limitação máxima e mínima de representantes por Estado. A Constituição Federal determina, no artigo 45, §1º, que nenhum dos Estados tenha mais de setenta e menos de oito Deputados. De tal previsão resulta que Estados muito populosos, como São Paulo, tenham uma sub-representação, e que Estados menos populosos sejam super-representados. Isso faz com que o peso dos votos, por exemplo, de cidadãos de São Paulo e de cidadãos de Roraima não seja o mesmo, não vigorando a máxima de “*um homem, um voto*”³². Esses limites poderiam ser justificados, em tese, por razões de equilíbrio federativo³³. No entanto, sob o prisma da própria idéia de proporcionalidade, o problema está em que tal regra de alocação de cadeiras também se reflete na distribuição partidária na

³¹ Conforme Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 13, “em cada distrito eleitoral é eleito um número determinado de representantes. O número de cadeiras de cada distrito é também chamado de magnitude, e é identificado pela letra M. O estado de São Paulo tem atualmente 70 representantes na Câmara dos Deputados; ou seja, a magnitude de São Paulo é igual a 70”. Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 6, esclarece: “Na literatura técnica sobre o assunto, o tamanho da representação a ser eleita – o número de Deputados – chama-se *magnitude do distrito* [magnitude distrital quer dizer o *quantum* que cada distrito consegue obter de cadeiras nas Casas Legislativas]: uninominal, binominal... plurinominal. Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando elege apenas um representante: deverá ser forçosamente eleito pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude – binominais, trinominais – tampouco conseguem resultados proporcionais. Haverá sempre discrepância entre proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe concederá. É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se pode obter resultados proporcionais. Curiosamente, porém, muitos países que adotam o sistema proporcional e elegem representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato torna seus sistemas desproporcionais”.

³² Sobre a questão, informa Vandrê Augusto Búrigo, *Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos*, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002, p. 182: “O maior impacto dos efeitos da magnitude dos distritos ocorre no âmbito federal e resulta na desproporção da representatividade dos Estados-membros na Câmara Federal, ocasionando a super-representação de muitos Estados, sobretudo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com a conseqüente sub-representação, preponderantemente, dos Estados da região Sudeste. Para muitos, essa é, às escâncaras, a maior patologia do sistema eleitoral brasileiro”. No mesmo sentido: Fabiano Santos, *Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil*, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999, p. 8.

³³ Por todos v. Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 160.

Câmara de Deputados, distorcendo a justa participação de cada um. A distorção não é desimportante³⁴.

A baixa representatividade parlamentar é um problema grave devido ao fato de não existir democracia sem Parlamento nem legitimidade sem identificação entre eleitores e representantes³⁵. Conseqüência dessa distorção é o fato de ser comum que o eleitor, logo depois das eleições, não saiba mais em quem votou e que não acompanhe a atuação do Deputado que ajudou a eleger³⁶. O Deputado passa a possuir então uma procuração em branco. Por conta disso, não é possível sustentar que o Parlamento efetivamente represente o que o povo pensa e deseja, nada obstante o sistema seja o proporcional de lista aberta. Essa baixa representatividade é uma das causas da grande rejeição que atinge o Parlamento, que é considerada uma das instituições que merecem menor confiança popular³⁷. Nesse cenário, as peculiaridades que caracterizam a realidade brasileira anulam as principais vantagens atribuídas ao sistema proporcional quando este é analisado abstratamente.

A influência determinante do poder econômico decorre, em meio a outras razões, dos custos vultosos da eleição para Deputado³⁸. Tal circunstância

³⁴ Por exemplo: nas eleições de 1994, o PFL, embora tenha conseguido 12,9% dos votos, obteve 17,3% das cadeiras, enquanto o PT, que contabilizou 12,8% de votos, conseguiu apenas 9,6% das cadeiras. V. Jairo Nicolau, *As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados, Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 10; David Samuels, *Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 10. Isso ocorreu porque o PT tinha maior representatividade em Estados sub-representados e o PFL, nos Estados super-representados. Nessas condições não é possível afirmar que a Câmara de Deputados possa representar fielmente o pluralismo de idéias que caracteriza o meio social.

³⁵ Por baixa representatividade se quer significar o descolamento entre os interesses e aspirações do eleitorado e a atuação do parlamentar.

³⁶ Em pesquisa feita pelo IUPERJ no Rio de Janeiro, 55% dos entrevistados disseram não se lembrar em quem votaram nas eleições passadas. V. Jairo Nicolau, *Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, Dados*, v. 45, n. 2, 2002, p. 5.

³⁷ Pesquisa realizada pelo IBOPE Opinião entre 18 e 22 de agosto de 2005 demonstra que 90% dos entrevistados não confiam nos políticos, 88% não confia nos partidos políticos, 81% não confia na Câmara dos Deputados e 76% não confia no Senado Federal. V. IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: www.ibope.com.br, visitado em 12 mai. 2006.

³⁸ As eleições brasileiras estão entre as mais caras do mundo, chegando os gastos para eleger um

afasta da atividade política o cidadão comum, que não tenha recursos próprios para investir e não queira ou não possa ter acesso aos financiadores privados. Daí resultam conseqüências negativas importantes, como (i) a captura da política pelos interesses econômicos, dando uma sobre-representação aos setores mais poderosos, (ii) estímulo à arrecadação de recursos fora do quadro da legalidade vigente e (iii) o desenvolvimento de um código de relação duvidoso entre os agentes públicos da política e os agentes privados da economia, comprometedor das *virtudes republicanas*.

III.2.2. Problemas ligados à governabilidade

O sistema brasileiro supervaloriza a figura individual do parlamentar, tanto no processo eleitoral como no desempenho do mandato, em detrimento do partido político. Desse quadro resulta a indiferença do parlamentar em relação às linhas programáticas do partido, a negociação pessoal de alocação de recursos orçamentários e de apoios políticos e a personalização da relação com o eleitor. O *troca-troca* de partidos, que carrega imenso descrédito para o modelo político em vigor, é apenas conseqüência natural da desimportância dos partidos. Esse é o primeiro aspecto negativo associado à governabilidade: *a fraqueza dos partidos políticos e o excessivo poder pessoal de cada parlamentar*.

Desses fatores decorre, também, uma outra disfunção: *a fragmentação partidária*. Se o fundamental é o voto nos indivíduos que são candidatos, não nos partidos e nas idéias que eles representam, cria-se o contexto propício ao surgimento de partidos meramente cartoriais, sem ideologia. Os partidos passam a ser, assim, formas sem conteúdo. Os candidatos os utilizam apenas para cumprir requisitos formais de filiação partidária. Após a eleição, tais partidos não terão maior significação para os Deputados. Os partidos não cuidarão da educação

Deputado Federal no Brasil a cerca de R\$ 1 milhão de reais. V. David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997, p. 9; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 164-5.

política de militantes, não terão atividades de mobilização nem de disseminação de idéias ou doutrinas. Tenderão a funcionar, em muitos casos, apenas como “legendas de aluguel”. Tal fragmentação confunde o eleitorado e desprestigia as organizações partidárias³⁹.

Nesse universo de multiplicidade e fragilidade dos partidos políticos engendram-se as *negociações políticas não inteiramente republicanas*. Todo governo necessita de apoio no Legislativo para aprovação das deliberações de seu interesse e, para tal fim, desenvolve articulações políticas para a formação de bases parlamentares de sustentação. É assim em toda a parte. No entanto, à falta de partidos sólidos e ideologicamente consistentes, essas negociações, freqüentemente, deixam de ser institucionais e programáticas e passam a ser personalizadas e fisiológicas. Desfrutando de grande poder individual, o parlamentar irá atuar em função dos interesses imediatos de sua base eleitoral, nas melhores hipóteses, ou no interesse próprio, nas demais. Seu apoio ou não ao governo será decidido caso a caso, em função de interesses políticos ou particulares imediatos. Tais circunstâncias obstruem a ênfase a ser dada nas grandes questões nacionais além de comprometer, uma vez mais, as *virtudes republicanas*.

III.2.3. Problemas ligados às *virtudes republicanas*

A ordem constitucional de um Estado democrático se funda sobre determinados valores a serem preservados e fins públicos a serem realizados. Dentre eles se incluem a dignidade da pessoa humana, a justiça, a segurança, a liberdade, a igualdade, o bem-estar social. Esse conjunto expressa o interesse público primário⁴⁰, cuja realização é o fundamento de legitimidade do poder político. A

³⁹ Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999, p. 165.

⁴⁰ O interesse público primário é o interesse da sociedade como um todo e não se confunde, naturalmente, com o *secundário*, que é o interesse da pessoa jurídica de direito público – seja a União, os Estados ou os Municípios. Por exemplo: o interesse estatal em arrecadar tributos – interesse secundário – deve estancar diante das limitações constitucionais ao poder de tributar, que são direitos fundamentais e expressam, assim, um interesse público primário.

locução *virtudes republicanas* sintetiza a vinculação da ação estatal a esses valores, expressando o sentimento da causa pública, do bem público, a moralidade no exercício do poder. As pessoas trazem em si traços positivos e traços negativos, próprios da condição humana. O processo civilizatório, as instituições políticas e as normas jurídicas têm por objetivo extrair das pessoas o que elas têm de melhor e neutralizar o que elas têm de ruim. Naturalmente, esse deve ser, também, o papel de um sistema eleitoral. Entre nós tem se passado de maneira inversa. O sistema eleitoral brasileiro tem estimulado patologias como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção.

O *clientelismo* é fruto da relação excessivamente personalizada que por vezes se estabelece entre o eleitor e o candidato, sem a intermediação partidária. Assim, em lugar do debate e do projeto de saneamento, vem a bica de água; em vez do projeto habitacional, o fornecimento de tijolos; na falta do posto de saúde, a ambulância. Formas imediatas e paliativas de enfrentar as dificuldades do dia-a-dia, alimentando o populismo⁴¹ e a dependência do eleitor. O *patrimonialismo* se traduz no exercício do cargo público para fins privados, para realizar objetivos próprios de ascensão social ou financeira, inclusive na interação muitas vezes promíscua com os interesses econômicos de grupos privados. A *corrupção* viceja nesse mesmo ambiente de convívio inadequado entre público e privado, na busca pela indicação de quadros para cargos na administração direta ou nas empresas estatais, para obtenção de proveitos particulares e/ou recursos para campanhas eleitorais, freqüentemente ao custo de procedimentos administrativos viciados (como licitações fraudulentas) ou desvios de verbas.

Os problemas que afetam a política brasileira não se limitam a espertezas pontuais. Pelo contrário, decorrem de razões estruturais que se situam em

⁴¹ O termo é aqui empregado em seu sentido negativo de manipulação dos interesses das camadas menos favorecidas, da oferta de utilidades imediatas com sacrifício de interesses permanentes. E não, naturalmente, no sentido positivo que em alguns ambientes acadêmicos se tem procurado resgatar de aproximação legítima do poder com o sentimento popular.

diferentes graus de profundidade. A crise política que assombrou o país nos anos de 2005 e de 2006 teve a virtude de trazer à tona procedimentos que historicamente habitavam o subterrâneo das instituições e de criar predisposição para que sejam feitas mudanças. Deve-se, todavia, partir da premissa de que não há modelo perfeito. Sempre serão necessárias escolhas entre prós e contras. Além disso, a sociedade brasileira atingiu um grau de complexidade que já não comporta soluções simplistas e imediatamente redentoras de todos os males. Pretender que seja assim é nem começar. A opção por um sistema distrital misto não traz certeza de resultados. Mas o sistema proporcional que tem vigorado no Brasil traz. E eles são comprovadamente ruins. Um bom motivo para arriscar outras alternativas.

IV. O SISTEMA DISTRITAL MISTO COMO ALTERNATIVA PARA O BRASIL

IV.1. Descrição geral do sistema

O sistema eleitoral distrital misto é aquele em que os sistemas proporcional e majoritário são conjugados. Várias são as possibilidades de se operar tal conjugação, e os modelos que vigoram nas diversas nações são consideravelmente diferentes entre si. O modelo proposto no presente estudo é o que se denomina *distrital misto por superposição*⁴², no qual parcela dos parlamentares é eleita pelo

⁴² Outro sistema muito conhecido é o misto por correção, que vigora, por exemplo, na Alemanha. Nesse país, nas eleições para o Parlamento Federal (*Bundestag*), adota-se o sistema misto de correção, em que ao eleitor são postos à disposição dois votos, um para a escolha de um dos candidatos no distrito (primeiro voto) e outro para a escolha de uma lista partidária (segundo voto). Este segundo voto é que irá determinar quantas cadeiras caberá a cada partido, ou seja, se o Partido A conseguiu 20% dos votos de lista, contabilizados nacionalmente, terá direito a 20% das cadeiras no Parlamento. Já a distribuição das cadeiras que cada partido conseguiu será feita proporcionalmente aos votos obtidos por ele em cada Estado. Dessa forma, se o Partido A conseguiu, por exemplo, 10 cadeiras no total, e 20% dos votos que ele obteve são do Estado X, 2 das cadeiras que esse partido conseguiu vão para os candidatos do Estado X. Determinado o número de cadeiras que cada partido terá em cada Estado, elas serão preenchidas preferencialmente pelos candidatos eleitos pelo primeiro voto, ou seja, pelos candidatos eleitos nos distritos, sendo o restante das vagas preenchidas pelos primeiros candidatos da lista partidária no Estado. Dessa maneira, se no Estado X o partido A venceu em dois distritos, a princípio, ocupará duas cadeiras. Mas se o número de candidatos eleitos nos distritos for maior que o percentual de cadeiras a qual faria jus por conta dos votos obtidos pela lista partidária, serão feitas as *correções* devidas, dando-se ao partido novas cadeiras. Assim, não há um número fechado de cadeiras no Parlamento, que pode variar a cada eleição.

sistema proporcional e parcela é eleita pelo sistema distrital-majoritário. Nessa fórmula, 50% dos parlamentares são eleitos pelo sistema distrital majoritário, com voto uninominal (um único candidato é eleito por distrito), e 50% são eleitos pelo sistema proporcional de lista fechada. Tal modelo (misto de *superposição*) se caracteriza pela independência entre as fórmulas majoritárias e proporcionais. O voto no candidato eleito pelo sistema majoritário não interfere na eleição proporcional⁴³. O eleitor tem direito a dois votos. Vota em um candidato no distrito e em uma lista partidária fechada. Cuida-se da fórmula mais simples do sistema distrital-misto⁴⁴. O sistema possibilita a conjugação de pontos positivos tanto do sistema majoritário quanto do sistema proporcional, como se observará em seguida.

IV.2. Vantagens do sistema misto no contexto brasileiro

O modelo distrital misto pode contribuir para a solução de diversos dos problemas decorrentes do sistema atualmente em vigor no Brasil. Serão examinadas a seguir três ordens de vantagens: 1. a atenuação do problema da baixa representatividade dos parlamentares; 2 a facilitação da formação de governos majoritários sem que se impossibilite a representação das minorias; 3. a redução dos gastos com as campanhas eleitorais e da conseqüente influência do poder econômico sobre a política. Veja-se, na seqüência, breve análise de cada uma delas.

⁴³ Sobre tal modelo, resume Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 65: “O sistema misto de superposição é o tipo mais comum de combinação independente. Na superposição todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, mas a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela majoritária. Na realidade, há dois grupos diferenciados de representantes, cada um eleito por uma fórmula eleitoral. O sistema de superposição passou a ser utilizado a partir da década de 1990 em novas democracias da Ásia (Coréia do Sul, Taiwan e Tailândia) e antigos territórios da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Lituânia). O Japão abandonou um sistema de voto único não-transferível em 1994 e passou a utilizar o sistema de superposição”.

⁴⁴ Já o modelo de correção espera corrigir as distorções dadas pela fórmula majoritária através da contagem proporcional. Esse é um modelo naturalmente complexo, que pode adotar mecanismos diversos que agravem tal característica. Essa é uma desvantagem desse sistema, pois dificulta o entendimento do sistema no corpo da sociedade. Tal alerta, inclusive, é dado por Jairo Nicolau, *Sistemas eleitorais*, 2004, p. 74: “Os sistemas mistos de correção são acusados de serem excessivamente complexos. Em alguns casos, como o da Hungria e o da Itália, o entendimento é um desafio até mesmo para os especialistas”.

IV.2.1. Atenuação do problema da baixa representatividade

A adoção do sistema distrital misto permitiria, quanto à parte majoritária do modelo, a aproximação entre eleitos e eleitores⁴⁵. O modelo atual faz com que os eleitos não mantenham, em regra, qualquer compromisso com aquilo que debateram durante as eleições. Embora o sistema atual permita o voto no candidato, não apenas no partido, daí não tem resultado o incremento da representatividade. Isso decorre, em considerável medida, do fato de não haver uma verdadeira disputa entre os candidatos. Cada qual faz sua campanha e, em geral, não polemiza com os demais candidatos também inseridos na disputa. Isso seria minorado pela adoção do sistema distrital misto. Nesse cenário, os candidatos dos diversos partidos se confrontariam diretamente, e esse confronto direto exhibe um importante potencial de fomentar o debate eleitoral. Os diversos candidatos tendem a apresentar não apenas os argumentos favoráveis a sua candidatura; tendem também a expor as deficiências que atingem as demais candidaturas.

Cria-se assim um espaço para a crítica pública, para a troca de argumentos e contra-argumentos, que é capaz de mobilizar o eleitorado de uma maneira mais intensa que o atual sistema. Daí poderá resultar uma maior explicitação das idéias que o candidato pretende sustentar no Parlamento, assim como um acompanhamento mais intenso da atividade parlamentar. Mesmo que tal atividade não seja objeto de atenção permanente por parte dos eleitores, as suas decisões certamente serão problematizadas nas próximas eleições, quando terá lugar um confronto direto entre candidatos de diferentes partidos. Com isso, há a tendência de que a atuação do parlamentar seja mais afinada com o pensamento de seus representados. O parlamentar certamente poderá votar em desacordo com a vontade

⁴⁵ Tal também é a conclusão de Vandrê Augusto Búrigo, Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002, p. 184: “Outra fonte de elogios ao sistema misto seria a aproximação que causaria entre eleitos e eleitores, já que o voto seria dado dentro de um distrito, pressupondo maior conhecimento do perfil do candidato pelo eleitor e, em conseqüência, uma cobrança mais efetiva sobre o representante eleito pelo distrito”.

dos eleitores de seu distrito, mas deverá estar preparado para justificar os seus votos no próximo pleito.

Observe-se que, embora, em tese, o sistema distrital seja mais propício a uma campanha eleitoral centrada nas questões locais, no caso brasileiro sua adoção pode justamente levar à incorporação também de temas nacionais. O sistema proporcional só é mais apto ao debate sobre os grandes temas nacionais se tal sistema adota a lista fechada. Adota-se a lista aberta, como ocorre no Brasil, isso não ocorre. Na verdade, a experiência brasileira tem demonstrado que o modelo mais tendente à predominância do discurso local é o proporcional de lista aberta. A adoção de um sistema parcialmente majoritário tende a fazer com os candidatos, engajados como estão na disputa com candidatos de outros partidos, explorem as diferenças partidárias, enfatizando aspectos programáticos que possam lhes representar vantagens comparativas, e criticando afiliações programáticas dos candidatos de outros partidos.

Pode-se conceber, por exemplo, um contexto em que determinado candidato tenha o discurso local, que lhe seria favorável, anulado pela posição assumida por seu partido acerca de uma questão nacional. O certo é que um Deputado Federal que tenha obtido benefícios para o local terá sua reeleição dificultada pelo fato de seu partido propor, por exemplo, a redução significativa da previdência pública em um contexto em que a maioria da população seja a favor desse modelo de previdência. No sistema proporcional de hoje, esse tipo de tema acaba não se inserindo de modo significativo no debate que tem lugar na eleição de Deputados, a despeito de ser deles a competência para deliberar sobre a matéria.

É certo que a adoção concomitante do sistema proporcional de lista fechada, como ora se propõe, tende a aumentar a distância entre os parlamentares e os representados, com o que se reduziria a representatividade dos parlamentares. Esse talvez seja um dos problemas mais graves enfrentado pelos países que adotam,

em sua forma pura, o sistema proporcional de lista fechada. Isso, contudo, é significativamente minorado no sistema distrital misto, por duas razões. Em primeiro lugar, pelo fato de metade do Parlamento ser eleita pelo sistema distrital, que é o que atribui maior representatividade ao parlamentar. Tal circunstância repercute sobre o Parlamento como um todo. A segunda razão liga-se ao fato de a parcela destinada ao sistema proporcional com lista fechada servir para a eleição justamente das lideranças partidárias, que têm mais visibilidade e, conseqüentemente, maior representatividade política.

IV.2.2. Facilitação da formação de maiorias políticas sem eliminação da representação das minorias

O sistema distrital misto tende ainda a facilitar a formação de maiorias. Como se sabe, esse é um dos grandes problemas do sistema político brasileiro. Aqui, este problema se agrava ainda mais por conta do caráter excessivamente analítico da Constituição. A maioria muitas vezes necessária à governabilidade não é a maioria simples, é a maioria de 3/5 (três quintos), exigida para a reforma da Constituição. Pois bem, o sistema distrital misto tende a facilitar a formação de maiorias tanto no tocante à parcela eleita pelo voto distrital quanto no que se refere à parcela eleita pelo voto proporcional.

No que toca à parcela de parlamentares eleita pelo voto distrital, a facilitação da formação de maiorias decorre do fato de os votos dados em candidatos não vencedores não contribuírem para a composição do Parlamento. Há uma tendência de que sejam eleitos os Deputados que representem as correntes de pensamento que predominam na sociedade. O tema já foi examinado acima, e não há razão para retomá-lo nesse momento. Basta apenas lembrar que o confronto direto entre candidatos, cada um dos quais representando uma agremiação partidária, tende a pôr na pauta do debate eleitoral, assim como ocorre nas eleições majoritárias hoje existentes no Brasil, questões mais programáticas. Tal circunstância aumenta as

chances de eleição dos candidatos que sejam correligionários do candidato à chefia do Executivo.

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 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.

Observe-se, contudo, que o sistema distrital misto, ao contrário do distrital puro, não é refratário à representação das minorias. As minorias poderão obter representação parlamentar especialmente através da dimensão proporcional do modelo, como acima ressaltado. É verdade que isso se torna um pouco mais difícil que no sistema proporcional puro, já que as cadeiras a serem preenchidas pela via proporcional correspondem à metade das que seriam preenchidas se adotado o sistema puro. Contudo, tal possibilidade continua sendo ampla. É importante, nesse passo, chamar a atenção para o papel das minorias em um regime democrático.

São as maiorias que devem governar. O papel das minorias, na dinâmica parlamentar, é mais suscitar o debate sobre os temas que representam e questionar as ações de governo. Para isso, não importa tanto o montante da representação parlamentar, desde que não seja insignificante e haja liberdade de expressão e visibilidade política. Poucos parlamentares representativos podem certamente denunciar as práticas condenáveis dos governos majoritários. O sistema eleitoral deve possibilitar que as minorias estejam representadas, mas sem impedir que a maioria governe. O sistema distrital misto fornece, portanto, um modelo equilibrado entre governo majoritário e representação das minorias. Muito embora a parte majoritária possa ser representada por apenas partidos grandes, isso é compensado com a possibilidade de ascensão de pequenos partidos pelo sistema proporcional⁴⁶.

IV.2.3. Redução do custo das campanhas e da influência do poder econômico

Veja-se, em primeiro lugar, de que modo a dimensão distrital do sistema pode gerar esse resultado. No sistema proporcional com lista aberta, a circunscrição eleitoral possui uma extensão territorial maior e engloba um maior número de eleitores, já que as eleições se destinarão à escolha de vários representantes, e não de um único representante. No sistema distrital a campanha deverá abarcar uma área menor e se dirige a um número bem inferior de pessoas. Tal fato tem efeitos no custo das campanhas, reduzindo-o. Essa circunstância se torna especialmente verdadeira quando o sistema distrital é comparado ao sistema

⁴⁶ Sem embargo das minúcias que regem o sistema eleitoral alemão, Antônio Octávio Cintra, *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000, p. 9, afirma que, “o eleitor pratica o voto útil ou estratégico no voto distrital. Quando seu candidato não tem possibilidade de ganhar, procura evitar a vitória do candidato que não deseja, dando seu voto a um que não esteja tão distante do seu preferido. Como dispõe de um segundo voto, que não será desperdiçado, pois aí se contam todos os votos e se conferem as cadeiras não na base de ‘tudo ou nada’, como no voto majoritário em distrito, mas sim em números que correspondam às proporções do partido no total de votos de lista, o eleitor pode votar no seu partido, mesmo que ele não seja um dos dois hegemônicos. É sobretudo com os segundos votos que sobrevivem os Verdes, os Liberais e os ex-Comunistas”.

proporcional de lista aberta, que é o praticado no Brasil. Nesse último sistema, o candidato pode receber votos nas diversas localidades que se inserem no perímetro da circunscrição. No Rio de Janeiro, por exemplo, o candidato a Deputado Federal pode receber votos tanto em Campos, no norte fluminense, quanto em Volta Redonda, que fica no sul. O candidato tem, portanto, uma grande extensão territorial a cobrir, e se vê tentado a gastar os valores necessários para tanto. Se o mesmo candidato restringisse sua campanha apenas, por exemplo, a Macaé e adjacências, seus gastos, embora pudessem continuar altos, em tese seriam menores.

Mas mesmo que isso não ocorresse, e o candidato concentrasse os mesmos valores, antes dispersos, em uma única localidade, ainda assim o sistema ostentaria a vantagem de facilitar a fiscalização. Se os gastos se concentram em uma única localidade, as campanhas mais opulentas são mais perceptíveis. Isso certamente propiciaria a comparação dos valores declarados pelo candidato na sua prestação de contas junto à justiça eleitoral com o volume que, de fato, possui a sua campanha. Isso se permanecer o sistema atual de financiamento privado das campanhas. Se o sistema vier a ser substituído pelo financiamento público, o argumento ganha ainda mais força, já que nítidas diferenças entre as campanhas, que contam com recursos públicos equivalentes, seriam um forte indício da prática de contabilidade paralela ou de desvio de dinheiro público.

Tais vantagens se tornam ainda mais expressivas pela possibilidade de concentração da atividade fiscalizatória. De fato, em vez de ter de dar conta, em cada circunscrição, de um grande número de candidatos, ela poderia focar sua atenção em um único candidato por partido. O juiz eleitoral responsável por cada distrito teria condições melhores de acompanhar a trajetória de cada candidatura, identificando suas práticas correntes. Além disso, como os candidatos de cada partido estão em competição direta, há maior estímulo à fiscalização recíproca. Com o voto distrital-majoritário, certamente ganha nova dimensão a iniciativa de cada candidato em fiscalizar os seus adversários e reclamar junto à justiça eleitoral diante dos abusos

cometidos, tendo em vista que o que está em jogo, nesses casos, não é uma equação complexa, que envolve votos de legenda, quocientes eleitorais, sistema de distribuição de sobras, mas apenas a disputa frontal de todos por uma única cadeira.

Observe-se que vantagens semelhantes decorrem da adoção do sistema proporcional de lista fechada. Ao invés de vários candidatos fazendo campanhas individuais, a campanha será voltada para o partido. Por isso, tende a ser uma campanha mais barata. Com efeito, em lugar de os diversos candidatos do partido sobrepujarem seus esforços, e até mesmo competirem entre si, haverá concentração de esforços. Além disso, o modelo também tende a facilitar a fiscalização, já que a gestão de recursos é centralizada no partido. Em vez de inúmeras contas de campanha (uma para cada candidato), o partido terá uma conta única. A simplificação do processo eleitoral, propiciada pela lista fechada, tende a levar à redução da corrupção e da influência do poder econômico sobre a política, embora não seja, evidentemente, capaz de extingui-la⁴⁷.

⁴⁷ **Bibliografia:** Alexandre de Moraes, Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial. In: Fernando Luiz Ximenes Rocha e Filomeno Moraes (coords.), *Direito constitucional contemporâneo*, 2005; Antônio Octávio Cintra, *A proposta de reforma política: Prós e contras*, 2005, e *O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro*, 2000; Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária, *Dados*, v. 45, n. 2, 2002; Carmem Lúcia Antunes Rocha, O processo eleitoral como instrumento para a democracia, *Resenha Eleitoral Nova Série*, v. 5, n. 1, 1998; Clara Araújo, Partidos políticos e gênero: Mediações nas rotas de ingresso das mulheres na representação política, *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, 2005; David Samuels, Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: Evidências sobre o Brasil, *Dados*, v. 40, n. 3, 1997; Fábio Konder Comparato, A necessidade de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Fabiano Santos, Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999; IBOPE Opinião, *Estudo mostra que 90% dos brasileiros não confiam em políticos*, 2005. In: www.ibope.com.br, visitado em 12 mai. 2006; Jairo Nicolau, Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil, *Dados*, v. 45, n. 2, 2002; *Multipartidarismo e democracia*, 1996 e *Sistemas eleitorais*, 2004; José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, 2000; Kátia de Carvalho, *Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar*, 2003; Lúcio Reiner, *Fidelidade partidária*, 2001; Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*, 1999; Dados eleitorais do Brasil (1982-2004). In: [sítio www.jaironicolau.iuperj.br](http://www.jaironicolau.iuperj.br), visitado em 06 abr. 2006; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Reforma constitucional: O sistema eleitoral e partidário. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Marco Maciel, Reforma político-partidária. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Maria do Socorro Braga, *Sistema eleitoral e sistemas partidários em perspectiva comparada: Especificidades e similaridades*, trabalho apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, 2004; Maurice Duverger, *Os partidos políticos*, 1980; Olavo Brasil de Lima Junior, Reformas de sistemas eleitorais: Mudanças, contextos e conseqüências, *Dados*, v. 42, n. 1, 1999; Oscar Dias Corrêa, O sistema

eleitoral que convém ao Brasil. In: Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Mário da Silva Velloso (coords.), *Direito Eleitoral*, 1996; Ricardo Cunha Chimenti, *Curso de direito constitucional*, 2004, p. 215; Sérgio Sérulo da Cunha, *O que é voto distrital*, 1991; Vandrê Augusto Búrigo, Sistema eleitoral brasileiro – a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: Breves apontamentos, *Revista de Informação Legislativa*, n. 39, 2002.