

O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL E A REFORMA POLÍTICA

Alan Flores Viana¹

RESUMO: O presente artigo é uma comparação entre o sistema eleitoral proporcional vigente no Brasil e a proposta de mudança em tramitação na Câmara dos Deputados. Através de uma análise técnica e jurídica dos problemas atuais presentes no sistema eleitoral, serão discutidas as soluções vislumbradas até o momento pelos Deputados Federais. Enfrentadas as duas fases retro mencionadas, verificar-se-ão os problemas que na realidade não estão sendo diretamente enfrentados, bem como aqueles que prometem colaborar para a melhoria do sistema eleitoral em uso.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema eleitoral proporcional. Reforma política. Câmara dos Deputados. Problemas. Melhorias.

ABSTRACT: This article is a comparison between the proportional electoral system in force in Brazil and the change proposal in discussion at the House of Representatives. Through an analysis of the technical and legal issues present in the current electoral system, the solutions founded until now by the Deputies will be discussed. After the two phases mentioned retro, it will checked the problems that are not really being addressed directly, as well as those that promise to collaborate with the improvement of the electoral system in use.

KEY-WORDS: Proportional electoral system. Political reform. House of the Representatives. Problems. Improvements.

INTRODUÇÃO

As eleições conforme realizadas hoje são resultado de uma longa evolução dentro do universo jurídico-político do nosso país. Desde o longínquo Império com o

¹ Graduando do curso de Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB e aluno do XIV Curso de Formação em Teoria Geral do Direito Público do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Contato: vianaaf@gmail.com.

sistema eleitoral indireto em dois graus até o sistema proporcional que temos hoje, todas as mudanças trazidas pelas constituições e leis compreendidas neste ínterim, assim como aquelas experimentadas durante a ditadura militar, contribuíram positivamente e também negativamente com o modelo hoje vigente. Apesar de não ser o objetivo do presente artigo trilhar uma abordagem histórica do assunto, parece importante destacar que a evolução citada contribuiu diretamente com o modelo hoje em vigor.

O sistema eleitoral proporcional como conhecemos, utilizado hoje no Brasil, é uma junção de elementos que, ao bom juízo da maioria dos doutrinadores e teóricos na área, seriam incompatíveis. Apesar disso, o sistema funciona. Mas ao que tudo indica, um funcionamento desproporcional e repleto de vícios e articulações internas que se contradizem.

Para Luís Virgílio Afonso da Silva² é fundamental o papel exercido pelo estudo do sistema eleitoral quando se tem em perspectiva o aprimoramento do regime democrático e a compreensão dos sistemas políticos. A importância do tema extrapola a própria natureza política à qual se vincula, possuindo também um viés sociológico, como afirmado pelo douto Paulo Bonavides³ ao referir-se acerca do sistema eleitoral adotado por um país, afirmando que este exerce:

“[...] considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime. A sociologia tem investigado com desvelo o efeito das técnicas eleitorais e deduzido a esse respeito importantes conclusões, conforme se trate do emprego da representação majoritária ou da representação proporcional.”

Ademais, além da importância política facilmente dedutível, social e sociológica, é também academicamente relevante o tema apresentado. Em momento de transição, discussões são realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e tendo em vista a relevância para as ciências sociais do resultado de tais discussões, parece-nos importante para a academia a análise sociojurídica a que se pretende no presente trabalho.

Para tanto, e com o intuito de delinear o mais precisamente possível os contornos do objeto deste artigo, cumpre ressaltar que a análise comparativa

² SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 21.

³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17ª Edição. Malheiros Editores, 2010. p. 265.

pretendida recairá sobre um dos aspectos da mencionada reforma política: a alteração do sistema eleitoral proporcional. Apesar de possuir outros assuntos de igual importância como o financiamento de campanhas eleitorais, federações partidárias, participação feminina nas eleições, entre outros, a delimitação do objeto deste artigo é necessária, não somente pela extensão mas também no intuito de não abordá-los de maneira superficial.

Nessa esteira, o objetivo do presente artigo é comparar o atual sistema eleitoral proporcional e as mudanças previstas no anteprojeto 3/2012 da Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a efetuar estudos e apresentar propostas em relação à Reforma Política.

Para tanto, na primeira parte do trabalho serão apresentadas características do atual sistema eleitoral proporcional, explicitando seus elementos constitutivos. O funcionamento técnico destes elementos será abordado de forma a evidenciar, posteriormente, quais as incoerências enfrentadas na prática.

Em seguida, serão analisadas as inovações trazidas pelo anteprojeto da Câmara dos Deputados, estabelecendo um paralelo com as características apontadas na primeira parte do trabalho.

Por fim, as conclusões se delinearão buscando verificar se os problemas realmente foram enfrentados pelo legislador, tentando identificar aqueles não enfrentados, bem como a real efetividade que as mudanças poderão ter perante o eleitor e o sistema eleitoral proporcional como um todo.

1 – O SISTEMA ELEITORAL ATUAL

Primeiramente, cabe frisar que o sistema eleitoral analisado no presente trabalho é o proporcional, utilizado para a eleição de representantes do povo no âmbito federal do Poder Legislativo. Ou seja, aquele utilizado no país para a composição da Câmara dos Deputados conforme preceitua nossa Constituição Federal⁴.

Sabe-se que no âmbito das ciências sociais, tentar definir conceitos precisos é objetivo difícil, uma vez que a aceitação pacífica destes é dificilmente atingida. De

⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, art. 45: A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

outro lado, acreditamos que a clareza de definições e dos elementos que compõem estes conceitos, é fundamental para o entendimento de qualquer tema dentro da ciência jurídica. Portanto, em que pese a relativa simplicidade da definição do atual sistema eleitoral proporcional, para melhor compreendê-lo, permitindo assim uma análise mais clara das suas discrepâncias, faz-se necessário um estudo mais esmiuçado, o qual trazemos a seguir.

1.1 SISTEMA ELEITORAL

Da leitura da obra de Luís Virgílio Afonso da Silva, fica clara a importância do estudo pormenorizado do sistema eleitoral, não somente para sua conceituação, mas também para uma reflexão acerca das suas funções, bem como das partes integrantes deste, sendo esta forma a que se buscará transmitir em seguida.

a) Conceito

Para Silva⁵ uma conceituação corrente e que gera alguns problemas de entendimento pela forma excessivamente estrita é a de que sistemas eleitorais “são métodos de transformação de votos em mandatos (ou cadeiras parlamentares)”. Este conceito leva em conta somente uma das características de um sistema eleitoral, a chamada fórmula eleitoral, o que pode promover uma análise rasa do seu funcionamento.

Silva, no entanto, ao discorrer sobre esta limitação não diz estar ela errada conceitualmente, apenas limitada, cabendo, portanto, uma complementação. O acréscimo trazido pelo autor para complementá-la, na verdade, é retirado da obra de Douglas Rae⁶ e Dieter Nohlen⁷, definindo-se agregadamente o sistema eleitoral como o modo pelo qual os eleitores manifestam a sua preferência eleitoral, através da escolha de um partido ou candidato, posteriormente traduzida em mandatos.

⁵ SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1 Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 35.

⁶ RAE, Douglas. The political consequences of electoral laws, p. 14. In: SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1 Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

⁷ NOHLEN, Dieter. Wahlsysteme und systemwechsel in Osteuropa, p. 16. In: SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1 Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

b) Funções

Passado o entendimento do cerne conceitual do que se entende por sistema eleitoral torna-se importante destacar a função assumida por ele de acordo com a nossa Constituição Federal.

Para a Carta Magna⁸ a função primordial das eleições é a representação da soberania nacional. Silva⁹, por sua vez, afirma que a soberania popular é realizada por meio das eleições competitivas e periódicas, sendo os instrumentos de participação direta (aqueles listados nos incisos I e II do referido artigo 14) somente um complemento à representação política.

Tendo em vista a impossibilidade de que, nas democracias modernas, cada governado também governe, o que nos leva ao sistema representativo. Conforme leciona Bonavides¹⁰, a eleição assume segundo Silva¹¹ também um papel de legitimadora da dominação política, conferindo aos eleitos a aceitabilidade dos eleitores em geral.

Por fim, pragmaticamente, Silva ressalta que as eleições possuem a função de escolher os representantes e os governantes, funções que podem ser concomitantemente desempenhadas ou não dependendo do sistema de governo adotado. No caso do Brasil, que possui um sistema presidencialista, as duas funções são notadamente separadas¹².

Como vemos, sendo a eleição a responsável pela manifestação da soberania nacional, pela legitimação daqueles que ascendem ao poder e como meio de escolha destes, não resta dúvida de que o sistema eleitoral possui um papel determinante em todas as três funções destacadas. Pois, conforme enfatiza Silva¹³, as eleições somente poderão desempenhar essas funções se realmente “aos cidadãos for aberta a maior possibilidade de influência na composição de seus órgãos representativos”. E isso, como veremos em seguida, somente se torna

⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, art. 14: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – Plebiscito; II – Referendo; III – Iniciativa popular.

⁹ SILVA, Luís Virgílio da. Op. cit. p. 38.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17ª Edição. Malheiros Editores, 2010. p. 216 e ss.

¹¹ SILVA, Luís Virgílio da. Op. cit. p. 38.

¹² BONAVIDES, Paulo. Op. cit. p. 318 e ss.

¹³ SILVA, Luís Virgílio da. Op. cit. p. 39.

possível quando a manipulação artificial, inevitavelmente produzida pelo sistema eleitoral, for a menor possível.

c) Componentes

Mesmo objetivando a menor interferência possível no processo eleitoral, inevitavelmente, alguma “manipulação”, ao menos matemática, deverá ser feita, tendo-se em vista a conversão da vontade manifestada nas urnas em assentos na Câmara dos Deputados. Essa “manipulação” para Silva é, na verdade, a reunião de alguns componentes¹⁴ do sistema eleitoral proporcional no Brasil, a saber: a circunscrição, a candidatura, o voto e a fórmula eleitoral. Deixamos de fora o componente “magnitude da câmara” pela concordância com o motivo trazido pelo próprio autor, de que este é absorvido conceitualmente pelo componente circunscrição¹⁵. Feita essa observação, justifica-se o estudo detido destes componentes, pela possibilidade de melhor compreender as características do sistema eleitoral proporcional hoje utilizado. Permitindo, dessa forma, as reflexões visadas pelo presente trabalho. Vejamos em seguida cada componente de forma mais clara.

- i. Circunscrição: Corresponde à zona na qual serão colhidos os votos a serem considerados na distribuição de mandatos previstos para aquele ente federado na Câmara dos Deputados. Corresponde ao território dos Estados brasileiros e do Distrito Federal¹⁶. Entretanto, como bem enfatizado por Silva¹⁷, o fator mais importante dentro da circunscrição é a sua magnitude, ou seja, o número de deputados que naquele Estado poderão ser eleitos para a Câmara dos Deputados.

A Constituição não fixa o número de deputados, somente estabelece¹⁸ o mínimo e o máximo de deputados por ente federado.

¹⁴ Idem, p. 40 e s.

¹⁵ Idem, p. 64 e 65.

¹⁶ BRASIL. **Código Eleitoral**, Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo Município.

¹⁷ Idem, p. 42 e s.

¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Art. 45. § 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar,

Além disso, o mesmo dispositivo em comento define que lei complementar estabelecerá o número de deputados, proporcionalmente à população.

A referida Lei já existe, trata-se da Lei Complementar 78 de 1993, que fixa o máximo de 513 deputados na Câmara dos Deputados e que a forma de distribuição será feita proporcionalmente à população de cada Estado. Para isso, o TSE se utilizará de dados fornecidos pelo IBGE visando distribuir as 513 cadeiras pelos 27 entes federados, conforme o art. 1º, parágrafo único, da Lei em comento¹⁹. Isso acontece no ano anterior ao início da legislatura, por meio de instrução normativa do TSE definindo quantos serão os deputados eleitos em cada Estado e no Distrito Federal.

O assunto é de extrema relevância e em recente sessão administrativa²⁰ o TSE ao analisar petição do Estado do Amazonas, decidiu por maioria que seria aplicável às eleições para a legislatura 2015/2018 a redistribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados segundo a solução indicada pela Ministra Relatora Nancy Andrighi. Ao iniciar divergência no julgado, o Ministro Marco Aurélio indicou, corretamente ao nosso ver, que a questão deveria ser decidida pelo Congresso Nacional, por meio da edição de uma Lei Complementar, seguindo o que dispõe o art. 45 da Constituição Federal²¹.

Ao que tudo indica, a decisão deverá recair sobre o Supremo Tribunal Federal em sede de Recurso Extraordinário, o qual será certamente acompanhado pela atenção de todos os parlamentares do Congresso Nacional.

proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

¹⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 78/93**, Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação. Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

²⁰ Pet nº 95.475/AM. Relatora: Min. Nancy Andrighi. Julgamento em: 09/04/2013. Publicação não disponível. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/sadJudSadpPush/ExibirPartesProcessoJud.do;jsessionid=96CC2A938403D986247B782414402FFF>> e <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/tse-redefine-cadeiras-na-camara-dos-deputados-para-eleicoes-2014>>

²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Op. cit.

- ii. Formas de candidatura: Para a eleição na Câmara dos Deputados, a forma de candidatura utilizada é a chamada lista partidária fechada e não hierarquizada²². Nesta modalidade de lista, não existe uma ordenação dos candidatos definida em convenção partidária. Isso significa que o voto dado a um candidato a deputado federal, conforme afirma Silva²³ define quantos mandatos cada partido terá direito assim como quais candidatos exercerão esses mandatos.
- iii. Estrutura do voto: No caso em estudo o voto é único, podendo ser destinado à lista proposta pela legenda partidária, ou a um único candidato de sua predileção. Ou seja, vota-se no partido ou define-se a preferência adicionando os números correspondentes ao candidato após o número do partido. Sempre figurará o candidato que faz parte da lista fechada, conforme mencionamos acima. Para Walter Costa Porto²⁴ o voto no sistema eleitoral proporcional brasileiro, ao ser destinado por um cidadão, em seu cerne diz “[...] ‘desejo ser representado por um tal partido e mais especificamente pelo Sr. Fulano. Se este não for eleito, ou for de sobra, que disso aproveite todo o partido”.
- iv. Fórmula eleitoral: “é a operação matemática que traduz os votos em mandatos, o que significa dizer que a fórmula eleitoral define quem ganha e quem perde as eleições”²⁵. Motivo pelo qual acredita Silva que este seja o componente que mais chame a atenção em um sistema eleitoral. A fórmula eleitoral proporcional em uso é a tradução dos votos em mandatos através de um quociente, não significando, portanto, correspondência a uma maioria²⁶.

²² SILVA, Luís Virgílio da. Op. cit. p. 155.

²³ Idem, p. 46.

²⁴ PORTO, Walter Costa. **A mentirosa urna**, p. 163 e s. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 767.

²⁵ SILVA, Luís Virgílio da. Op. cit. p. 51. Também nesse sentido SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 369 e 370.

²⁶ SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 155.

No caso da eleição para deputado federal, o quociente eleitoral é obtido levando-se em consideração o número de votos válidos²⁷ dividindo-os pelo número de cadeiras a serem ocupadas na Câmara²⁸.

Dessa forma obtêm-se o cálculo do número de votos que um candidato deverá ter, no mínimo, para que tenha direito a uma cadeira. A definição de quais candidatos terão assentos garantidos se dá pela ordenação dada em relação ao número de votos obtidos pessoalmente por cada candidato. Aquele que obtiver maior número de votos figura como o primeiro a ocupar a cadeira, em seguida, obedecendo-se a ordem numérica decrescente, ocupam-se quantas cadeiras foram obtidas pelo partido²⁹, ordenadamente seguindo a lista de classificação nominal de cada candidato.

Por último resta falar da distribuição das sobras. Essa situação acontece quando, após a primeira distribuição, conforme supramencionado, ainda existam cadeiras a serem preenchidas sem haver partido com votos suficientes para preenchê-las, através da integralização do coeficiente eleitoral³⁰. Para solucionar a situação, o Código Eleitoral³¹ adota a técnica da maior média conforme descreve o texto do art. 109, explicando o cálculo aritmético.

d) O Sistema Eleitoral Proporcional na Câmara dos Deputados

Seguindo a ordem de estudo dos componentes do nosso atual sistema eleitoral, passaremos agora ao estudo das distorções provocadas pelo sistema eleitoral proporcional para ingresso na Câmara dos Deputados.

²⁷ “[...] são os votos conferidos à legenda partidária e ao candidato. Não são computados os votos nulos e os votos em branco. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 768.

²⁸ CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito eleitoral esquematizado**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 142.

²⁹ Definidas de acordo com o quociente partidário que “indica o número de vagas alcançado pelos partidos e é calculado pela divisão do número de votos conferidos ao partido diretamente, ou a seus candidatos pelo quociente eleitoral, desprezando-se a fração”. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 768

³⁰ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 768 e 769.

³¹ BRASIL. **Código Eleitoral**, Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras: I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher; II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

Antes disso, mas também acerca das distorções sistemáticas, cabe ressaltar um aspecto pontuado precisamente por Silva. O autor diz que “é bastante provável que o sistema eleitoral brasileiro [da maneira como está] agrade a muita gente. É bem possível que os problemas [...] apontados sejam considerados, por muitos, como inexistentes ou, até mesmo, como virtudes”³². As distorções encontradas na análise da representação política utilizada em nosso país, com certeza, agradam a muitos diretamente e até mesmo indiretamente.

Logo em um primeiro momento identifica-se um problema muito antigo, conhecido como a desproporcionalidade³³ da representação dos entes federados na Câmara dos Deputados. Segundo Silva, este assunto já é debatido há mais de um século e, pelo que acredita o autor, não está sequer próximo de uma definição. Isso mesmo levando-se em consideração a recente decisão do TSE em sessão administrativa abordando o problema, conforme mencionamos acima.

Esse fato é definido pela doutrina de Lijphart³⁴, ratificada por Silva, como *malapportionment*, cujo efeito no sistema proporcional é a disparidade do peso entre as diversas circunscrições de um determinado país, mesmo que cada uma eleja rigorosamente a mesma quantidade de candidatos.

Isso é causado pela disparidade das populações em cada circunscrição e, levando-se em consideração a realidade brasileira³⁵, podemos entender o porquê da falta de esperança de Silva em relação a alguma chance de mudança do *malapportionment* brasileiro. Na verdade Silva afirma³⁶ que essa desproporção:

“Normalmente [...] não é mero acaso, e está frequentemente associada à sobre-representação de áreas rurais e conservadoras, em detrimento das áreas mais urbanizadas e industrializadas, onde costuma ser maior a penetração das ideologias mais progressistas. Não foi outra a motivação do agravamento dessa desproporção, no caso brasileiro, causado pelo pacote de abril de 1977”.

Em segundo lugar, Silva destaca a disputa intrapartidária como um problema também importante em nosso sistema eleitoral. Isso, como vimos ao atentar-nos

³² Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 768 e 159.

³³ SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 159.

³⁴ LIJPHART, Arend. **Electoral systems and party systems**. p. 15. In: SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 45.

³⁵ Basta comparar-se a população de São Paulo e Roraima, por exemplo.

³⁶ Idem, p. 45.

para a forma de candidatura utilizada hoje, é fruto da espécie de lista adotada em nosso sistema. Como diz expressamente Silva, “é notória a ideia de que os partidos políticos brasileiros pouco ou nada significam”³⁷. Não importa para um candidato qual o partido ao qual se filia, o que importa na verdade é que ele “obtenha a maior soma possível de votos nominais”³⁸, uma vez que pela atual fórmula eleitoral adotada, é fundamental na definição de quem ocupará as cadeiras atribuídas ao partido, o desempenho pessoal de seus candidatos.

Isso gera, para Silva, entre outras consequências, o aluguel dos partidos para a ascensão pessoal do candidato, independente de posições ideológicas e programas partidários. Ou seja, gera-se um resultado contrário a tudo o que o sistema eleitoral proporcional busca principiologicamente, como já vimos, a distribuição de mandatos de forma a representar, proporcionalmente, as opiniões e posições políticas presentes em nossa sociedade.

O que nos leva a discutir o terceiro aspecto contraditoriamente relevante, o excesso de partidos. Silva é categórico ao afirmar em sua obra que o real problema não é a existência de muitos partidos políticos, mas sim, a representatividade realmente exercida por estes. Ou seja, o problema são aqueles partidos “despidos de qualquer importância [representativa] e cuja única finalidade é tirar proveito de algum possível poder de barganha em votações ou eleições importantes”³⁹.

O motivo justo para a fragmentação do quadro partidário para Silva seria a fragmentação natural de uma sociedade, ainda mais a brasileira pela sua extensão e formação sociológica⁴⁰. Mas infelizmente, como observamos hodiernamente, não é de fato essa a motivação que fundamenta a existência do número incrível de partidos políticos existentes em nosso país.

Finalmente, seguindo a esteira lógica iniciada no segundo e terceiro aspectos supra indicados, cabe pontuar o problema cada vez mais intenso da presença das bancadas corporativas dentro da Câmara dos Deputados. Para Silva, foi a inexistência de uma coesão partidária o que gerou, usando os termos suscitados pelo autor, uma “coesão suprapartidária de caráter corporativo”⁴¹.

³⁷ Idem, p. 160.

³⁸ Idem, p. 161.

³⁹ Idem, p. 165.

⁴⁰ Idem, p. 166.

⁴¹ Idem, p. 167.

Observa-se a formação de bancadas com integrantes de partidos diferentes e, por vezes, programaticamente antagônicos, voltando sua orientação para a defesa de interesses do seu grupo profissional ou religioso. Acreditamos que isso, a um só tempo, rompe com dois importantes princípios da República, os quais deveriam estar acima de todos os cidadãos, especialmente daqueles que são mandatários do poder legitimado pelo povo, a saber, o princípio da representação partidária e da laicidade do Estado, ambos de cunho Constitucional.

Após debatermos os problemas observados no atual sistema eleitoral proporcional utilizado em nosso país, cabe agora seguirmos adiante para a análise das propostas trazidas pela Comissão Especial da Reforma Política instituída no âmbito da Câmara dos Deputados.

2 – PROPOSTA DA COMISSÃO ESPECIAL DA REFORMA POLÍTICA (CEREPOL) DA CÂMARA DOS DEPUTADOS⁴²

No dia 8 de fevereiro de 2011, por meio de Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, criou-se a Comissão Especial destinada a efetuar o estudo e apresentar propostas em relação à Reforma Política, tendo como Relator o deputado Henrique Fontana do PT/RS.

Após audiências, reuniões da comissão, conferências em diversos Estados da Federação e sugestões enviadas por cidadãos, foi apresentado pelo Relator em 7 de março de 2012, relatório com o anteprojeto de lei proposto (3/2012), fruto de deliberações e 81 emendas, o qual passamos a abordar neste momento⁴³.

Antes de tudo, entretanto, faz-se necessário ratificar que o escopo do presente artigo está focado nas alternativas e propostas para a alteração do sistema eleitoral proporcional. Portanto, não serão abordados todos os assuntos presentes no anteprojeto 3/2012, tendo em vista a priorização de um melhor entendimento do tema proposto.

⁴² BRASIL. Câmara dos Deputados. CEREPOL. Relatório do anteprojeto 3/2012. Dispõe sobre o sistema eleitoral para as eleições proporcionais e sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536395>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

⁴³ Idem. p. 1 e s.

De forma geral, o relatório do anteprojeto em comento mostra que a linha de raciocínio pacificada após as deliberações é aquela que propõe a preservação e qualificação das “virtudes da representação proporcional, por meio da ampliação e valorização do voto do eleitor”⁴⁴.

Neste sentido, as principais mudanças trazidas pelo anteprojeto em comento são: introdução do sistema proporcional com listas flexíveis nas eleições proporcionais e a adoção da fórmula d’Hondt em substituição ao quociente eleitoral, no que se refere à distribuição de assentos na Câmara.

a) Sistema proporcional com listas flexíveis

A posição de manter o sistema proporcional é justificada, no referido relatório⁴⁵, através da afirmação de que este é o mais adequado para auferir a força relativa de opiniões políticas diferentes em uma sociedade. O relatório deixa claro que o objetivo seria “preservar e qualificar as virtudes da representação proporcional”⁴⁶. Portanto, a visão adotada pelo projeto é justificada por critério principiológico, defendendo que se deve manter o sistema eleitoral proporcional em vigor em virtude de sua capacidade de fazer com que os mandatos sejam distribuídos na proporção da força de cada partido em determinada região.

A introdução de um novo sistema eleitoral cuja forma de candidatura seria alterada, saindo do modelo de lista partidária fechada e não hierarquizada para o modelo de lista flexível, busca corrigir o problema da competição interna entre candidatos do mesmo partido assim como busca também fortalecer o “caráter programático das eleições”. Ou seja, tenta-se através desta previsão resolver os problemas da competição intrapartidária, conforme foi anteriormente discutido.

Em que pese o esforço do corpo legislativo nacional, entendemos que serão insuficientes tais providências. Acreditamos que, enquanto houver o cenário multipartidário com a existência da quantidade absurda de partidos como temos hoje, não conseguiremos dar efetividade ao objetivo proposto. Temos a impressão de que esse fortalecimento do caráter programático das eleições somente será possível quando aumentar-se a identificação dos candidatos com os seus

⁴⁴ Idem, p. 35 e 36.

⁴⁵ Idem, p. 35 e 36.

⁴⁶ Idem, p. 35 e 36.

respectivos partidos e, ainda, quando os partidos ao tomarem uma posição ideológica e programática, não vendê-la em troca de assento e/ou posições junto a outros partidos.

Nesse sentido, seguimos a opinião de Silva⁴⁷ ao afirmar que a melhor maneira de limitar o número de partidos seria a correta aplicação do termo “representatividade mínima” e não a aplicação de “critérios aleatórios como a fixação de uma cláusula-barreira”, como inclusive já foi afastado em 2006 pelo STF⁴⁸. O autor explica que esta representatividade seria alcançada somente pelo candidato que atingisse o mínimo de votos necessários para que tenha direito a um assento, ou seja, aquele que atingisse o quociente eleitoral.

Entretanto hoje, por exemplo, um partido que obtenha a quantidade de votos necessários para eleição de três candidatos, coligado com um partido que obtenha somente um voto para seu candidato único, poderá distribuir suas três cadeiras conquistadas com o partido que em tese, não possui representatividade suficiente sequer para obter uma cadeira. Entendemos portanto que a proposta em tramitação na câmara não conseguirá resolver este aspecto do atual sistema eleitoral, talvez pela própria conveniência a interesses dos partidos menores há muito sedimentada e confirmada pela simples opção de manter as coligações, revestidas desta vez pelo termo “federações partidárias”.

b) Adoção da fórmula d’Hondt

A adoção de tal fórmula é justificada pela dificuldade de compreensão que as minúcias do antigo cálculo apresentava. Expressamente consignado no referido relatório está a disputa por todos os partidos de todas as vagas não havendo a cláusula-barreira, como o antigo quociente eleitoral. Fórmula que nos parece tão complicada quanto sua antecessora.

A opção por essa série matemática, segundo preceitua Silva, não é apenas uma questão matemática, mas sim política⁴⁹. Em capítulo cuja análise das séries

⁴⁷ SILVA, Luís Virgílio da. Op. cit. p. 155.

⁴⁸ STF. ADIN 1.351-3/DF e 1.354-8/DF. Tribunal Pleno. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 07/12/2006. DJ 30.03.2007.

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. CEREPOL. Relatório do anteprojeto 3/2012. Op. Cit. p. 54.

divisoras é minuciosa, Silva afirma que essa série do matemático francês d'Hondt é a que mais dificulta o acesso de pequenos partidos ao poder⁵⁰.

Portanto, acreditamos que, essa série matemática poderá figurar como uma espécie de cláusula-barreira, em sentido amplo. Fato que poderá contribuir com a mudança da cultura excessiva de partidos em nosso sistema eleitoral.

Pertinentemente fugindo do escopo deste trabalho, mas superficial e inevitavelmente complementando, propõe-se além da adoção da fórmula em leitura, a substituição das coligações pelo instituto das federações partidárias.

Ao nosso ver, isso dificilmente retirará a qualidade de incoerência observado atualmente nas coligações onde, como assevera Bonavides, “arrefecem no eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente”⁵¹. Apesar disso, não cabe falar-se em sistema eleitoral que seja melhor que o outro, conforme assevera Silva⁵²:

“Não há como se falar que um sistema eleitoral seja, em teoria, melhor do que todos os outros. [...] muitas das qualidades de um determinado sistema eleitoral são, ao mesmo tempo, dependendo do analista, consideradas como pontos negativos e vice-versa. O que parece óbvio é que a preferência por um determinado sistema eleitoral não se baseia – e não tem como se basear –, em critérios abstratos, mas ao contrário, só pode ser explicada pela adequação prática do sistema preferido à realidade de determinado Estado e, principalmente, aos interesses daqueles que decidem a esse respeito”.

Infelizmente, ao que nos parece, o interesse daqueles que são responsáveis por essas mudanças tende a divergir da linha positiva de solução. Obviamente não sabemos dizer o *animus* que orienta a tomada de decisões do parlamento nacional acerca desse tema. Mas podemos perceber, a despeito disso, indicação forte de busca-se uma leve alteração do sistema, garantindo os interesses já consolidados e tidos como nefastos por grande parte dos críticos do atual sistema.

3 – CONCLUSÃO

⁵⁰ Idem, p. 56.

⁵¹ Idem. p. 270.

⁵² SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 125.

O projeto manteve e reafirmou o sistema proporcional, alterando somente a forma de candidatura e a fórmula eleitoral. Não abordou, portanto, o problema da desproporcionalidade na alocação de cadeiras na Câmara dos Deputados, tema de fundamental importância, como vimos ao nos debruçarmos sobre o componente circunscrição, parte integrante e fundamental para o sistema eleitoral.

Em que pese a intenção dos legisladores em renovar o sistema eleitoral proporcional, na verdade o que se observou no estudo do tema é que a pretensa reforma apenas traz em seu corpo a alteração da forma de candidatura e de como serão distribuídas as cadeiras, através da remoção do quociente eleitoral e partidário.

Como diz Bonavides, ao citar Naville “a maioria é o princípio da decisão, a proporcionalidade, o da eleição”⁵³. Portanto, se o objetivo, conforme conferimos acima, era o de enaltecer as qualidades do sistema proporcional, isso não poderia deixar de lado absolutamente os seus defeitos. O mais emblemático sendo este, o sistema proporcional somente poderá ser sustentado filosoficamente como representação das opiniões diversas durante o processo de eleição. Após a chegada ao poder, as opiniões individualizadas darão lugar às maiorias. Perdendo-se aquilo no que votou o eleitor, ou pelo menos acreditou ele votar.

Se não podemos falar em sistema melhor ou pior conforme nos ensina Silva, parece-nos possível afirmar que o indício geral é de uma pequena melhora. Mas na prática, exatamente a pobreza da medida que se busca melhorar é que causa espanto. Subentendida em seu tamanho diminuto, mostra-se grande a pretensão de manutenção da maioria dos problemas apresentados pelo sistema eleitoral proporcional. Fato que certamente interessa a uma parcela daqueles que serão os responsáveis por estas “alterações”.

Por tudo isso, concluímos observando que a mudança proposta no anteprojeto 3/2012 será limitada no que diz respeito aos elementos analisados neste trabalho e também em termos do alcance real dos objetivos nela contidos. Ao mesmo tempo avançando em critérios secundários mas sem, contudo, enfrentar diretamente o que parece aos teóricos serem os problemas principais do nosso

⁵³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17ª Edição. Malheiros Editores, 2010. p. 271.

sistema eleitoral. Mais uma vez teremos que esperar pela solução daquilo que urge pela atuação dos nossos representantes, aos quais parece não urgir tanto.

REFERÊNCIAS

- BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17ª Edição. Malheiros Editores, 2010. p. 265.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**
- _____. **Código Eleitoral**
- _____. **Lei Complementar nº 78/93**
- _____. Câmara dos Deputados. CEREFPOL. **Relatório do anteprojeto 3/2012**. Dispõe sobre o sistema eleitoral para as eleições proporcionais e sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536395>>. Acesso em: 01 fev. 2013.
- CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito eleitoral esquematizado**. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 142.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2012
- SILVA, Luís Virgílio da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. p. 21.