

REFORMA POLÍTICA: SISTEMAS ELEITORAIS, COLIGAÇÕES NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS E FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Dênio Dutra Barbosa

Professor de Direito Eleitoral do Curso de Direito do UNIFOR-MG

RESUMO

Sob o rótulo de reforma política, se assiste a um debate na sociedade brasileira, do qual transparece que todos os escândalos, recentes e antigos, envolvendo políticos não se repetirão, se o Estado brasileiro reformar instituições relacionadas ao sistema eleitoral. Dentre os mais variados temas debatidos no âmbito da reforma política no Congresso Nacional, destacam-se: a) proposta para alteração dos sistemas eleitorais. Atualmente, há dois sistemas eleitorais em utilização, o majoritário e o proporcional, pretende-se a adoção do sistema misto; b) proposta que declara o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais; e, c) proposta para oficializar o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Cada uma destas propostas denota aspectos positivos e negativos. Em verdade, para que o processo eleitoral funcione de forma adequada, será preciso mais do que a reforma eleitoral. Será preciso que se altere aspecto da cultura brasileira, segundo o qual a atividade política se prestaria à satisfação de interesses que não são públicos. Reformas somente serão eficazes se conseguirem tornar efetivas regras que permitam a implementação da democracia participativa, prevista no parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Reforma Política. Sistemas Eleitorais. Coligações Partidárias. Financiamento. Campanhas.

ABSTRACT

Under the rubric of political reform are witnessing a debate in Brazilian society which emerges from all the scandals, new and old, involving politicians, will not be repeated if the Brazilian state reform institutions related to the electoral system. Among the most varied topics discussed in the context of political reform in Congress, are: a) proposal to amend the electoral system. Currently there are two electoral systems in use, the majority and proportional, it is intended to adopt a mixed system, b) proposed declaring the end of the partisan coalitions in proportional elections and c) proposal to formalize the exclusive public funding of election campaigns. Each of these proposals denote positive and negative aspects. In truth, that the electoral process to function properly, it will take more than electoral reform. You will need to change that aspect of Brazilian culture according to which political activity would lend itself to the satisfaction of interests that are not public. Reforms will only be effective if they can make effective rules that allow the implementation of participatory democracy under the sole paragraph of Article 1 of the Constitution.

Keywords: Electoral Law. Political Reform. Electoral Systems. Partisan Coalitions. Funding Campaigns.

1 INTRODUÇÃO

Apesar do tema pertinente à reforma política se fazer presente no debate nacional, desde muitos anos, nota-se dificuldade na aprovação de medidas legislativas que modifiquem o sistema eleitoral.

Dentre as dificuldades, destaca-se o interesse na manutenção das normas atualmente em vigor. Como já são bastante conhecidas e exploradas pelos partidos políticos, candidatos e titulares de cargos públicos eletivos, torna-se difícil aceitar um novo cenário, com regras novas e que possam interferir, significativamente, no processo eleitoral.

Além das dificuldades para tratar do tema no plano legislativo, há expectativa generalizada e equivocada no sentido de que eventual reforma política conduzirá a uma nova realidade, onde todos os escândalos envolvendo políticos não se repetirão.

Necessário ter claro que não basta, para por fim aos escândalos nos quais os políticos estão envolvidos, a reforma das instituições. Será preciso que se assista, também, a uma reforma da cultura eleitoral hoje existente. Enquanto parte dos cidadãos continuarem entendendo a política como um mero instrumento de poder para satisfação de interesses próprios, e não um instrumento de viabilização dos anseios coletivos, não será este ou aquele sistema eleitoral que resolverá o problema.

Importante destacar que os escândalos mais recentes envolvendo titulares de cargos públicos eletivos chegaram ao conhecimento da sociedade porque as instituições atualmente existentes estão funcionando. Disto decorre que uma reforma política pode contribuir, de forma positiva, no processo de resgate da política como meio de satisfação dos interesses coletivos. Todavia, é o adequado funcionamento das diversas instituições ligadas ao tema, em especial da Justiça Eleitoral, do Ministério Público Eleitoral, dos Partidos Políticos e, principalmente, pelo exercício consciente dos direitos políticos¹, que a sociedade alcançará uma nova cultura eleitoral que privilegie ações comprometidas com os anseios coletivos.

¹ As prerrogativas que permitem ao cidadão participar na formação e comando do governo (FERREIRA, 1989, p. 288).

2 SISTEMAS ELEITORAIS

Segundo Gomes (2011, p. 103), “sistema eleitoral é o complexo de procedimentos empregados na realização das eleições, ensejando a representação do povo no poder estatal”. É por intermédio do sistema eleitoral que as eleições são organizadas, garantindo-se, na formação do governo e do parlamento, a representação legítima dos distintos grupos sociais.

Tradicionalmente, identificam-se, no Direito Eleitoral, três sistemas eleitorais, quais sejam: o majoritário, o proporcional e o misto. No direito brasileiro, os dois primeiros são utilizados. Quando se fala em reforma política, o sistema misto vem sendo apresentado como proposta.

2.1 Sistema majoritário

Por este sistema eleitoral, vencedor do pleito é o candidato que receber a maioria dos votos válidos (não são computados os votos em branco e os nulos). A maioria exigida para se declarar o vencedor pode ser absoluta ou relativa. Por maioria absoluta, entende-se a metade mais um dos votos dos integrantes do corpo eleitoral (se o total de eleitores for ímpar, considera-se o primeiro número inteiro acima da fração). Por maioria simples, considera-se eleito o candidato que consegue o maior número de votos que seus concorrentes. Não se leva em conta, na maioria simples, o número total de eleitores.

O sistema majoritário contempla duas espécies: sistema majoritário de turno único e sistema majoritário de dois turnos. Quando a eleição é em turno único (para Senador e Prefeitos dos municípios com menos de 200.000 eleitores), vence quem conquista o maior número de votos. Não importa se a maioria é absoluta ou relativa. No sistema majoritário de dois turnos, para que se tenha vencedor no primeiro turno, a maioria a ser alcançada é a absoluta. Não sendo esta maioria alcançada, os dois candidatos mais votados disputam nova eleição (segundo turno). Nesta segunda eleição, vence quem atinge a maioria dos votos válidos. O sistema majoritário de dois turnos é aplicável nas eleições para Presidente da República, Governadores e Prefeitos das cidades com mais de 200.000 eleitores.

2. 2 Sistema proporcional

Por este sistema, o eleitor pode votar apenas no Partido Político de sua preferência (voto de legenda) ou em um determinado candidato. Todavia, o voto em candidato determinado equivale ao voto no Partido Político ao qual o candidato encontra-se filiado.

As vagas em disputa são distribuídas proporcionalmente ao total de votos que cada Partido Político alcança. O objetivo deste sistema é fazer com que o maior número possível de Partidos, representando os distintos interesses da sociedade, alcancem vagas no Parlamento.

Em face deste sistema, o eleitor brasileiro, ao votar em determinado candidato nas eleições proporcionais, na verdade, dá à Justiça Eleitoral, em suma, a mensagem de que deseja ser representado pelo partido ou coligação escolhidos, mais precisamente pelo candidato que indicou; acaso o mesmo não consiga ser eleito ou mesmo já tenha obtido votos suficientes para tanto, fica a Justiça Eleitoral autorizada a transferir seu voto para o candidato do mesmo partido ou coligação que esteja mais próximo de obter vitória.

Da eleição proporcional se esperaria uma composição do Parlamento onde se constataste presença maior dos representantes dos Estados, nos quais se concentra a maior parte dos eleitores, até mesmo porque, matematicamente, uma divisão proporcional, onde o parâmetro da proporcionalidade é o número de votos válidos, faria com que a maioria dos eleitores situada em um determinado Estado elegeisse uma maior quantidade de deputados.

Todavia, na prática eleitoral, a votação proporcional é feita com base em legendas de partidos, e não Estado por Estado, havendo também, em nossa legislação constitucional, a definição de números mínimos e máximos de deputados a serem eleitos em cada Estado (Constituição da República, art. 45, § 1º). Estas variantes à regra da proporcionalidade produz situação que afasta a lógica matemática da proporção. Regiões menos populosas da nação elegem, proporcionalmente ao número de eleitores, maior número de representantes que as regiões mais populosas.

Ademais de tanto, este sistema tem proporcionado situações onde um candidato, não pelo programa de seu partido, mas por uma política construída em torno de seu nome, consegue se eleger e, com ele, vários outros legisladores. O mesmo pode ser dito diante da situação em que um Partido Político sem expressão e sem estrutura, apoiado apenas em um nome, alcance uma representação no legislativo que não corresponde ao equilíbrio desejado.

No sistema proporcional, o preenchimento das vagas ocorre, primeiro, através do cálculo do quociente eleitoral (divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa), definindo-se, posteriormente, o quociente partidário (divisão do número de votos

que o partido obteve pelo quociente eleitoral), que indica quantas são as vagas a serem preenchidas por cada partido.

Ocorre que, após realizados estes cálculos, surge o problema dos votos que ainda restam aos partidos e que são inferiores ao quociente eleitoral.

Estas sobras, quando totalizadas, ainda representam vagas a distribuir, sendo certo que, pelo sistema proporcional, as cadeiras serão distribuídas mediante a divisão do número de votos válidos atribuídos ao partido ou coligação, pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, repetindo-se a operação até o preenchimento da totalidade das vagas. Nesta segunda divisão dos assentos, não concorrem os partidos que não tenham atingido o quociente eleitoral.

Além das distorções já mencionadas, o sistema proporcional também se caracteriza por fomentar uma disputa interna nos partidos. Como o eleitor, apesar de poder votar na legenda do partido, faz sua escolha direcionada a determinado candidato, somente sendo eleitos os que alcançarem, dentre os companheiros de agremiação, a maior votação, tal circunstância faz com que haja uma depreciação dos partidos políticos, já que a disputa entre os candidatos deixa em segundo plano as linhas programáticas do partido, havendo uma preocupação dos candidatos em se apresentarem aos eleitores em nome próprio, e não como representantes de uma determinada agremiação com este ou aquele perfil ideológico.

2.3 Sistema misto

Este sistema, adotado em países como Alemanha e México, foi concebido tendo em vista as eleições parlamentares. Combina elementos dos sistemas majoritário e proporcional.

Sempre que se fala, no cenário nacional, em reforma política, surgem propostas para sua adoção. Até o momento, não é utilizado no Brasil.

Por este sistema, cada circunscrição eleitoral (Município, Estado ou União) é dividida em distritos. Parte das vagas no parlamento serão destinadas a representantes eleitos em cada distrito pelo sistema majoritário (cada partido apresenta apenas um candidato por distrito, considerando-se vencedor o que obtiver o maior número de votos no distrito). As demais vagas serão destinadas a representantes eleitos na circunscrição eleitoral pelo sistema proporcional de lista fechada, flexível ou aberta.

Pela primeira, o partido é soberano para definir quem entre seus filiados ocupará a vaga por ele conquistada; normalmente, isso deve ser feito na Convenção, na qual é formada uma lista nominal. Na flexível é ainda o partido quem define a ocupação das vagas, mas os eleitores podem interferir na posição em que seus candidatos se encontrarem na lista, escolhendo uns e deixando de escolher outros; a preferência manifestada pelo eleitor tem a força de alterar a ordem da lista elaborada pela agremiação. Já na lista aberta cabe aos próprios eleitores (e não aos partidos) formar a ordem nominal a ser observada na indicação dos eleitos... (GOMES, 2011, p. 110).

Neste sistema, com a redução do território da disputa (parte dos candidatos somente pede votos no distrito em que concorre), o custo da eleição fica menor, o que pode levar mais pessoas a se apresentarem como candidatos. Além disto, verifica-se também, dadas as dimensões do distrito, uma maior aproximação entre eleitores e eleito, propiciando melhores oportunidades de fiscalização, quando do cumprimento do mandato.

3 COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

O sistema proporcional de eleição, no Brasil, resulta de duas operações: na primeira, apura-se o quociente eleitoral, que consiste na divisão do número de votos válidos na circunscrição (quociente local) ou no país (quociente nacional) pelo de mandatos a serem conferidos, sendo que, atualmente, além dos votos nulos, os votos em branco não são mais considerados nessa soma (artigo 5º da Lei nº 9.504/97). Na segunda operação, encontra-se o quociente partidário, ou seja, o número de cadeiras obtidas por cada partido, através da divisão da totalidade dos votos válidos atribuídos a uma legenda pelo quociente eleitoral.

Como alguns partidos não atingem, com os votos atribuídos a seus candidatos, o quociente eleitoral, coligam-se com outros, de forma a vencer este obstáculo. Os votos dos partidos coligados são contados em nível de coligação e, na atribuição das vagas, observa-se a ordem de votação dos candidatos, como se integrantes de um único partido.

O sistema de coligações partidárias e o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário representam realidades quase sempre ignoradas pelo eleitor. Quando este vota em um candidato de determinado partido, não sabe que o voto conferido pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. É comum que candidato do maior partido integrante de coligação deixe de ser eleito, dando lugar a candidato inscrito por partido menor. Ocorre que este partido menor, se não estivesse presente na coligação, não alcançaria o quociente eleitoral.

Esta prática diminui a identidade dos partidos políticos. Na verdade, as coligações nas

eleições proporcionais parecem servir apenas de expediente para burlar a barreira legal representada pelo quociente eleitoral. Além disso, a coligação, após o pleito, durante o trabalho legislativo, desaparece. Esta circunstância agrava a sensação de se tratar de mecanismo oportunista, privilegiando partidos que não alcançariam o quociente eleitoral.

Em razão dos problemas relatados, um dos temas centrais nas discussões sobre a reforma política tem coincidido com a intenção de não mais se admitir coligações nas eleições proporcionais.

Se a proposta que extingue as coligações nas eleições proporcionais vier a ser aprovada, cada Partido terá de se apresentar, na disputa eleitoral, com seus respectivos candidatos.

Se o coeficiente eleitoral não for atingido, o partido não contará com representantes no parlamento. A proposta de extinção das coligações nas eleições proporcionais, se aprovada, poderá favorecer a real representatividade da sociedade no Legislativo, tornando efetiva a barreira que o cálculo do quociente eleitoral deveria representar.

4 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento de campanhas eleitorais, no Brasil, admite a participação do setor privado, ou seja, pessoas físicas e jurídicas podem fazer contribuições para os partidos e candidatos de sua preferência.

O financiamento privado, mesmo sendo capaz de suprir a necessidade de recursos necessários para as campanhas, pode produzir relação de dependência entre o candidato e seus financiadores, afastando a legitimidade das eleições.

Por outro lado, esta forma de financiamento de campanhas acentua a desigualdade entre os candidatos. Nem todos encontram as necessárias fontes de financiamento para a condução das respectivas campanhas.

Recentes escândalos envolvendo políticos, como é exemplo o intitulado “mensalão”, esquema ilícito de financiamento de campanhas eleitorais, atualmente em processo de apuração e julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, evidencia que boa parte dos recursos utilizados por candidatos durante o processo eleitoral não é declarada à Justiça Eleitoral, possuindo, até mesmo, origem ilícita.

Ademais de tanto, o custo elevado das eleições afasta do pleito candidatos sem

visibilidade pública ou sem vínculos corporativos com sindicatos ou grupos econômicos, privilegiando aqueles que já exercem mandato, esportistas e profissionais da televisão e do rádio.

Por essa razão, encontra-se em discussão proposta para adoção, no processo eleitoral brasileiro, do financiamento público e exclusivo das campanhas eleitorais. O objetivo central desta proposta é possibilitar que partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas de financiamento possam competir com igualdade de chances.

Observa-se que já está no passado o trabalho eleitoral realizado por via de militantes voluntários integrantes de Partidos Políticos. Campanhas privilegiando o contato direto com o eleitor não se fazem mais. Atualmente, os veículos de comunicação em massa suprimiram as campanhas que expunham os candidatos ao contato pessoal com os eleitores. As campanhas são realizadas, principalmente, por intermédio das mídias televisiva e eletrônica. O custo de campanhas nestas mídias tornou-se extremamente elevado, fazendo com que a necessidade por recursos financeiros se torne cada vez maior.

Uma das propostas de reforma política em debate no Congresso Nacional estabelece que campanhas eleitorais passem a ser financiadas, exclusivamente, com dinheiro público, vedadas doações de particulares.

Para viabilizar o financiamento público das campanhas eleitorais para o ano eleitoral, serão consignadas, na lei orçamentária da União, verbas destinadas às despesas dos candidatos em suas campanhas. Pela proposta atualmente em análise, serão destinados R\$7,00 (sete reais) por eleitor cadastrado, até 31 de dezembro do ano anterior ao que se realizará a eleição. O montante seria repartido entre os partidos, da seguinte forma: 1% igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; 14% igualitariamente entre os partidos com representação na Câmara dos Deputados; e 85% divididos proporcionalmente ao número de representantes que os partidos elegeram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Com eventual aprovação da proposta de financiamento público exclusivo das campanhas, o que se espera é que partidos e candidatos estejam menos suscetíveis aos interesses dos financiadores privados. Espera-se também que, com recursos exclusivamente públicos, se alcance significativa diminuição na desigualdade atualmente constatada na disputa, em razão da interferência do poderio econômico privado.

Não se pode olvidar, todavia, que, mesmo com o financiamento público de campanhas,

permanece o risco de utilização, ainda que em confronto à lei, de recursos privados nas campanhas. Neste contexto, persistiria e se agravaria o problema da interferência do poder econômico na legitimidade das eleições.

5 CONCLUSÃO

Os temas apresentados (sistemas eleitorais, coligações nas eleições proporcionais e financiamento de campanhas eleitorais) estão relacionados aos debates atinentes à reforma política.

Em verdade, é urgente que se realizem reformas no processo eleitoral brasileiro. O sistema político atualmente em vigor apresenta-se centrado em campanhas que privilegiam os indivíduos e enfraquecem os Partidos Políticos. O fortalecimento dos Partidos deve orientar os trabalhos que se desenvolvem em prol da reforma política.

Todavia, para se obter, como produto desta reforma, algo que possa estar intimamente voltado para o atendimento dos anseios da sociedade, é preciso que haja um rompimento com a cultura de que a atividade política se desenvolve para satisfação de interesses que não sejam públicos.

Problemas de representatividade podem ser apontados em qualquer modelo. Vantagens e desvantagens há em todos. Quando o tema do financiamento público exclusivo de campanhas foi abordado, destacou-se que, não obstante, a lei possa instituir modelo que proíba financiamento privado. Disto não decorre, logicamente, conclusão de que não haverá interferência do poder econômico no resultado eleitoral.

Toda e qualquer reforma em tema eleitoral pressupõe, para que se concretizem os primados da democracia participativa a que se refere o parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República (todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição), que o cidadão não se limite a outorgar mandatos. Deve, também, acompanhar e julgar a evolução do mandato que outorgou. Sem isto, não haverá reforma que baste.

Quando se abordam temas relacionados à reforma política, não há como se apontar, a título de conclusão, o único ou o melhor caminho. A discussão sobre a reforma política está em aberto. É necessário que o debate avance. Tomara caminhem as discussões sobre a reforma política no sentido de se estabelecer o alcance do princípio da participação efetiva do cidadão,

adotando-se regras mais próximas de uma democracia que seja, de fato, participativa.

REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, J. J. **Direito eleitoral brasileiro**. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008.

CASTRO, E. R. **Teoria e prática do direito eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

COSTA, A. S. **Instituições de direito eleitoral**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FERREIRA, P. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RAMAYANA, M. **Direito Eleitoral**. 10. ed. Niteroi: Impetus, 2010.

VELOSO, C. M. S. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2010.