

Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil

How to improve proportional representation in Brazil

Jairo Nicolau¹

Resumo

Este texto faz um breve diagnóstico do funcionamento da representação proporcional no Brasil e sugere algumas reformas para o seu aperfeiçoamento. Uma das razões que me motivaram a escrevê-lo é a atual onda em defesa de introdução de sistemas majoritários (distrital e distritão). Embora reconheça que alguns aspectos da representação proporcional não funcionem bem atualmente, acredito que esta é a melhor opção para a escolha de representantes no país. É importante salientar que considero a reforma do financiamento das campanhas e partidos (e não a reforma do sistema eleitoral) como a mais fundamental para a democracia brasileira

Palavras-chave: Reforma Política; Sistemas Eleitorais; Eleições; Financiamento de Campanha

Abstract

This paper briefly assesses the operation of proportional representation in Brazil and suggests some reforms to its improvement. One of the reasons that motivated me to write this, is the current wave in defense of introducing single non-transferable vote (SNTV) in Brazil. While acknowledging that some aspects of proportional representation are not working well in the present, I believe it is the best option for choosing representatives in the country. Importantly, I consider the

1 “Professor de ciência política da UFRJ

reform of the financing of campaigns and parties (and not the reform of the electoral system) as the most crucial for Brazilian democracy.

Keywords: Political Reform; Electoral Systems; Elections; Campaign Financing

1. Introdução

Até o século XIX, as eleições para o legislativo de todos os países eram feitas utilizando algum modelo de representação majoritária. No fim daquele século, alguns matemáticos europeus propuseram um novo modelo de distribuição de cadeiras baseado no total de votos que cada partido obteve nas eleições. Este modelo é o que nós conhecemos hoje como proporcional de lista.² A ideia seria logo incorporada ao programa de diversos partidos mundo afora, particularmente pelos partidos socialistas e religiosos, que perceberam que o novo modelo aumentava as suas chances de de eleger seus candidatos.

Segundo a representação proporcional, cada partido (alguns países permitem que os partidos concorram coligados) apresenta uma lista de candidatos aos eleitores. Para eleger um representante é necessário que o partido ultrapasse uma quota de votos. O sistema procura garantir que a proporção de cadeiras de um partido seja próxima à proporção de votos que este obteve nas urnas. Muitos fatores afetam o “grau de proporcionalidade” de um sistema proporcional, o principal deles é o número de cadeiras que são disputadas: um partido com 10% dos votos elegerá cerca de 10 deputados (10%) em um distrito com 100 representantes, mas não elegerá nenhum candidato em um distrito de cinco representantes.

Existem diferentes regras para distribuir as cadeiras conquistadas por um partido entre os nomes que concorrem. Na *lista fechada*, os partidos estabelecem a ordem dos nomes antes das eleições e os eleitores votam apenas na legenda. Os candidatos dispostos na parte superior da lista são eleitos; por exemplo, se um partido elege três deputados, são os três primeiros nomes que serão escolhidos. A *lista fechada* é

² Existe um modelo diferente de representação proporcional, o voto único transferível, utilizado na Irlanda, que permite que o eleitor ordene os candidatos segundo as suas preferências. Para detalhes, ver: Jairo Nicolau, *Sistemas Eleitorais*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. Neste texto, uso a representação proporcional para me referir exclusivamente aos modelo proporcional de lista.

utilizada, entre outros países, na Espanha, Portugal, Argentina, Itália e África do Sul. Na *lista aberta*, os partidos apresentam uma lista de nomes e o ordenamento final depende exclusivamente da votação obtida nas eleições. A lista aberta é utilizada, por exemplo, no Brasil, Finlândia, Peru e Polônia. Outros países, tais como Bélgica, Holanda, Dinamarca e Indonésia, utilizam a *lista flexível*, que permite que os eleitores alterem a lista pré-ordenada pelo partido. Se um candidato disposto na parte de baixo da lista obtiver uma votação expressiva ele pode “ultrapassar” os nomes mais bem posicionados e se eleger.

Atualmente, a representação proporcional é o sistema eleitoral mais utilizado nas eleições dos representantes de legislativos nacionais. Entre os 95 países que realizaram eleições democráticas no começo da década de 2010, 58% utilizaram o sistema proporcional para a escolha de seus representantes; 28% empregaram sistemas majoritários e 14 alguma modelo de sistema misto.³

O Brasil utiliza a representação proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores desde 1945. Este sistema resistiu a duas Assembleias Constituintes (1946 e 1987-1988) e passou incólume às constantes mudanças eleitorais promovidas pelo Regime Militar, e hoje faz parte do texto constitucional, que em seu artigo 45, define que: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”.

A meu juízo, a representação proporcional foi fundamental para a democratização do país, pois deu espaço no legislativo às vozes emergentes (do PT aos novas lideranças pentecostais); serviu para renovar a elite política brasileira; garantiu um razoável respeito às preferências eleitorais quando estas se transformam em representação política; e contribui para atrair para o processo eleitoral forças políticas radicais, que teriam pouco incentivo para fazê-lo na vigência de um sistema

3 Para a classificação dos sistemas eleitorais dos 95 países democráticos ver: Jairo Nicolau, *Sistemas Eleitorais*, Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

eleitoral mais restritivo.

Apesar destas virtudes, o sistema representativo brasileiro tem sido marcado por duas características negativas, que se aprofundaram nos últimos anos: a hiperfragmentação partidária e as campanhas centradas em candidatos, com reduzida importância dos partidos nas disputas para o legislativo. Este texto discute como o sistema eleitoral brasileiro colaborou para isso e sugere algumas reformas, razoavelmente simples de serem implementadas, que podem contribuir para minorar estes efeitos negativos. Minhas sugestões pressupõem a manutenção da representação proporcional e o reconhecimento de que ela é a melhor opção para escolha de representantes no Brasil.

2. Representação Proporcional no Brasil: o que não funciona?

Começemos por um truísmo: a premissa que orienta qualquer reforma é que algo precisa ser mudado, pois não está funcionando bem. Por isso, toda boa reforma sempre deveria começar com um bom diagnóstico. Seguindo a premissa, cabe perguntar: Afinal, o que não está funcionando bem com o modelo de representação proporcional em vigor no Brasil? Para respondê-la, vamos separar as críticas endereçadas a ela em dois grupos. O primeiro contempla as críticas feitas à representação proporcional em geral; o segundo envolve as críticas endereçadas especificamente ao modelo de lista aberta. A falta de clareza a respeito desta diferença tem trazido uma razoável confusão ao debate da reforma eleitoral no Brasil.

Antes, porém, vale a pena tratar de um tema que é tradicionalmente apontado como o principal defeito da representação política no Brasil. Muitos eleitores não entendem como alguns candidatos recebem excelente votação e não se elegem; enquanto outros, com votações menores podem se beneficiar dos votos de candidatos que conseguiram sozinhos ultrapassar o quociente eleitoral. Na eleição de 2010, tivemos alguns exemplos na disputa para deputado federal. A candidata Luciana Genro (PSOL-RS) obteve 129 mil votos, e foi a quinta individualmente mais votada em seu estado, mas não se elegeu. No outro extremo, o candidato Tiririca (PR-SP) recebeu 1,35 milhões de votos;

o que significa dizer que a sua votação ultrapassou o cociente eleitoral (315 mil votos) quatro vezes. Ou seja, além de se eleger, ele garantiu a eleição de mais três nomes da sua coligação, alguns com votações inferiores às de outros candidatos que não se elegeram por outras legendas. Talvez, esta seja a característica do sistema eleitoral mais incompreendida pela população (e por muitos jornalistas e políticos).⁴

Na versão de lista aberta, tal como usada no Brasil, o fato de os eleitores poderem votar em um nome acaba dando a impressão de que o critério majoritário é empregado para preencher todas as cadeiras em uma eleição para deputado. Já fiz uma consulta informal em diversos ambientes e a maioria das pessoas acredita que a regra em vigor assegura a eleição dos nomes mais votados do estado até que as cadeiras sejam preenchidas, independente dos partidos dos candidatos. O processo de votação na urna eletrônica acaba reforçando esta crença: se o eleitor vota para presidente, governador e senador e o mais votado é eleito, porque ao votar em um nome para deputado federal não seriam eleitos os mais votados do estado?

Na realidade, os eleitores brasileiros desconhecem o fato de que conta para a divisão de cadeiras nas eleições para deputado é o agregado de votos conquistados por uma legenda (ou coligação) e não o voto dado a um nome individualmente. Esta dificuldade, provavelmente é menor para um eleitor da Finlândia, país que também utiliza a representação proporcional de lista aberta, mas que usa uma cédula com o nome de todos os candidatos de cada partido. Para um finlandês não resta muita dúvida que trata-se de um sistema em que as listas concorrem entre si. Em que pouco importa que um nome de um partido foi eleito com poucos votos, enquanto outro foi eleito com muitos.

Uma das fragilidades desta crítica ao sistema eleitoral é que ela usa um

4 A proposta do “distritão” simplesmente sugere transformar este equívoco interpretativo sobre a natureza da representação proporcional em razão de ser do sistema eleitoral. A ideia é eleger deputados segundo o sistema majoritário, desconsiderando a distribuição de votos de cada partido.

princípio majoritário (os mais votados independentes do partido a que pertençam devem ser eleitos) para avaliar um sistema que é baseado em outra métrica (a cada partido segundo a sua votação).

2.1. Problemas da representação proporcional: A hiperfragmentação e as coligações

As evidências de que a fragmentação partidária brasileira atingiu níveis muito acentuados são inquestionáveis. A Câmara dos Deputados eleita em 2014 é composta por 28 partidos, um recorde na história brasileira. Além do número de partidos representados, é grande a dispersão de poder. O PT, o maior partido, elegeu apenas 69 deputados (14% do total). Entre os parlamentos de países democráticos não há atualmente nenhum caso de dispersão de poder partidário tão acentuado como o que observamos na atual Câmara dos Deputados brasileira. O quadro de alta fragmentação partidária é encontrado também nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais das grandes cidades.

A rigor, os estudos comparativos feitos por cientistas políticos não conseguiram demonstrar que o maior ou menor número de partidos representados no legislativo tenha efeitos negativos sobre a qualidade das políticas públicas ou sobre a estabilidade da ordem democrática. Portanto, pode-se argumentar que a hiperfragmentação é uma característica da democracia brasileira sem graves implicações sobre o funcionamento da instituições.

Ainda que este argumento seja plausível e não tenhamos como saber em que medida um quadro fragmentado seria melhor para a democracia no Brasil, podemos observar que a alta fragmentação partidária tem incorrido em altos custos políticos para o chefe do Poder Executivo, particularmente o presidente, no momento de organizar a sua base de sustentação no Legislativo. Em um quadro de alta dispersão de poder parlamentar, partidos com bancadas reduzidas acabam aumentando desproporcionalmente sua capacidade de barganha para participar do governo ou para vetar iniciativas governamentais. Se excluirmos os quatro principais partidos de oposição em âmbito na-

cional (PSDB, DEM, PSB e PPS), o Governo Dilma Rousseff precisa somar as cadeiras de seis partidos para obter a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados: PT (69), PMDB (65), PP(38), PSD (36), PR (34) e PTB (25).

A alta fragmentação tem trazido ainda dificuldades para a organização do trabalho parlamentar, já que cada partido necessita de gabinetes, assessores e acesso a outros recursos. O mesmo acontecendo nas campanhas eleitorais, onde o Fundo Partidário e o tempo do horário de propaganda eleitoral acabam se dispersando excessivamente entre as legendas.

A hiperfragmentação partidária brasileira não deriva exclusivamente do sistema proporcional, mas um dos seus componentes - a possibilidade de os partidos coligarem-se nas eleições para deputados e vereadores - tem contribuído fortemente para isso.

No Brasil, para eleger um deputado um partido necessita ultrapassar o cociente eleitoral (total de votos dados aos partidos dividido pelo número de cadeiras em disputa. Caso um partido não atinja o cociente eleitoral seus votos são desprezados e ele não pode participar da distribuição das cadeiras. Assim, o cociente eleitoral funciona como um cláusula de barreira nos estados. Para ultrapassar esta barreira, os pequenos partidos têm forte incentivo para juntar seus votos por intermédio das coligações. Quanto mais disputada as eleições, mais inseguros os partidos ficam e mais incentivos têm para coligarem-se. Um caso extremo aconteceu nas eleições de 2014 em Alagoas, onde os nove deputados federais do estado foram eleitos por coligações e pertencem a partidos diferentes.

Sabemos, que os maiores partidos coligados também podem se beneficiar da transferência dos votos dos menores. Mas na prática, ao permitir que pequenos partidos possam eleger deputados com votação inferior ao cociente eleitoral, as coligações tendem a favorecer os pequenos e, conseqüentemente, a aumentar a fragmentação partidária.

2.2 Problemas da lista aberta: campanhas centradas em candidatos e a indefinição das bases territoriais

Entre os tipos de representação proporcional, o modelo de lista aberta é o que mais estimula a competição entre os candidatos durante a campanha, e menos incentiva a propaganda partidária. Diferentemente da lista fechada, em que os eleitores só votam no partido, ou da lista flexível que direciona os votos de legenda para os primeiros nomes da lista, no modelo em vigor no Brasil o voto de legenda serve apenas para definir quantas cadeiras cada partido (ou coligação) receberá. Os candidatos de cada lista sabem que o número de cadeiras que o partido elegerá será menor do que o de nomes apresentados; por isso, eles são estimulados a pedir votos para si, com o propósito de chegar à frente de seus colegas. Nas campanhas é frequente ouvirmos candidatos a deputados e vereadores relatarem conflitos com outros nomes da lista por conta de disputas por determinadas “bases eleitorais”. O mesmo fenômeno acontece em países que utilizam a lista aberta (Finlândia e Polônia) ou a utilizaram no passado (Itália e Chile).

Os dirigentes partidários têm alguns instrumentos para influenciar as disputas intra-lista, os principais deles são: concentrar tempo do horário eleitoral e recursos financeiros em alguns nomes e fazer uma campanha partidária complementar às dos candidatos. Mas estes instrumentos têm sido insuficientes para minorar a tendência a campanhas eleitorais fortemente centradas nos candidatos e seu atributos individuais. É sintomático que a legislação obrigue os candidatos a apresentar o seu partido no material durante o horário de propaganda eleitoral. Um tema fundamental em todo sistema representativo está associado ao tipo de relação que os deputados cultivam com os suas bases eleitorais durante o mandato. Os eleitores procuram seus representantes ao longo do mandato? Os deputados têm mais incentivo para prestar conta aos seus eleitores ou aos membros dos partidos aos quais estão filiados?

Os “estilos de representação” dependem de uma série de fatores. Entre eles, o sistema eleitoral é um dos mais importantes. Em um sistema de distritos de um representante, toda as regiões do país estão formalmen-

te representadas no legislativo e é mais fácil para o eleitor saber quem é o representante do seu distrito. Já em um modelo de lista fechada, como os eleitores votam apenas na legenda e não em nomes específicos, faz pouco sentido esperar que os deputados representem territórios do país; deles é esperado que representem o programa partidário.

Uma das características da lista aberta é que ela permite que convivam simultaneamente diferentes estilos de representação. Basta observar os tipos de apelos que os candidatos fazem durante as campanhas eleitorais no Brasil. Alguns pretendem representar territórios específicos do estado; outros os grandes temas nacionais. Alguns se dirigem a segmentos específicos do eleitorado (religiões, minorias, segmentos profissionais e esportivos); outros identificam-se com questões de natureza ideológica e doutrinária.

Apesar desta diversidade, a versão de que o deputado deve representar determinadas regiões do estado e “fazer coisas” por aquela região é preponderante, particularmente no interior do país. O problema é que a lista aberta não garante que todas as áreas de um estado terão representantes no legislativo. Por exemplo, é comum que um município eleja um (ou mais) representante (s), enquanto outros, de população semelhante não eleja nenhum. O fenômeno de sub e sobre-representação territorial tem sido comum nas regiões metropolitanas e nas capitais. Ainda que exista uma tendência para que os deputados procurem estrategicamente ocupar os territórios “sem representação”, a ausência de um deputado nativo é vista como um problema pelos moradores de cidades do interior e de bairros das grandes cidades.

3. Propostas para aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil

As propostas apresentadas a seguir são direcionadas a corrigir os dois principais problemas do sistema representativo brasileiro: a hiperfragmentação partidária e a reduzida importância dos partidos na arena eleitoral. A ideia é manter o modelo proporcional de lista, sem alterar a forma que os eleitores votam. Com relação ao terceiro aspecto, a indefinição das bases territoriais, reconheço que o sistema de lista não garante uma solução permanente. De qualquer modo, considero este

terceiro ponto muito menos importante do que os dois primeiros.

3.1. Para reduzir a hiperfragmentação partidária

Entre as diversas opções possíveis para reduzir a fragmentação partidária, existem duas que têm sido usadas em reformas eleitorais de outras democracias: a alteração da fórmula matemática empregada para distribuir as cadeiras entre os partidos; adoção de um patamar mínimo de votos nacionais para que um partido possa eleger deputados (cláusula de barreira). Ambas poderiam ser implementadas no Brasil por intermédio de pequenas mudanças na legislação eleitoral.

Para fins meramente exploratórios, fiz uma série de simulações com o intuito de avaliar os efeitos que a mudança da fórmula eleitoral e a adoção de uma cláusula de barreira nacional teriam na composição da bancada da Câmara dos Deputados eleita em 2014 (Ver a tabela 1). A ideia é observar os efeitos produzidos por três diferentes regras: proibição de coligações, emprego de um sistema de divisores e utilização de um sistema de divisores com cláusula de barreira nacional de 1.5%.

Estou atento para o limite destas simulações. Sabemos que na vigência de qualquer uma destas regras a distribuição de cadeiras não seria precisamente igual à projetada, já que tanto eleitores como dirigentes partidários provavelmente se comportariam de outra maneira. A adoção, por exemplo, de uma cláusula de barreira nacional, provavelmente incentivaria a fusão de pequenos partidos e desestimularia o voto em legendas com poucas chances de ultrapassá-la. De qualquer modo, as simulações nos ajudam a observar os efeitos gerais produzidos pelas fórmulas eleitorais.

Vimos que uma das principais razões para que os partidos celebrem coligações nas eleições para o Legislativo é tentar fugir do cociente eleitoral. É justamente a existência desta regra que impede que os partidos sintam os efeitos da cláusula de barreira, particularmente em unidades que elegem poucos representantes; por exemplo, uma legenda necessita obter pelo menos 12.5% dos votos válidos para eleger um deputado em estados menores, como Acre ou Sergipe. Por isso, a

proposta de simples proibição das coligações provavelmente deixaria de fora da Câmara partidos com votação expressiva em alguns estados. Os resultados da coluna 2 da Tabela 1, que simula como ficaria a bancada da Câmara caso as coligações fossem proibidas, mostra que os três maiores partidos (PT, PMDB e PSDB) se beneficiariam, ficando com bancadas muito superiores aos seus votos.

Tabela 1: Distribuição das cadeiras da Câmara dos Deputados segundo diferentes fórmulas, eleições de 2014

| Partido | % de votos nas eleições de 2014* | (1) cadeiras nas eleições de 2014 | (2) Cadeiras com a proibição de coligação | (3) Cadeiras com o sistema de divisores | (4) Cadeiras com o sistema de divisores + cláusula de barreira nacional de 1.5% |
|---------|----------------------------------|-----------------------------------|---|---|---|
| PT | 14,0 | 69 | 102 | 88 | 87 |
| PMDB | 11,1 | 65 | 101 | 73 | 82 |
| PSDB | 11,1 | 54 | 71 | 64 | 63 |
| PP | 6,4 | 38 | 32 | 36 | 38 |
| PSD | 6,2 | 36 | 29 | 33 | 37 |
| PR | 5,8 | 34 | 24 | 23 | 31 |
| PSB | 6,5 | 34 | 40 | 39 | 40 |
| PTB | 4,0 | 25 | 20 | 21 | 21 |
| DEM | 4,2 | 21 | 13 | 20 | 20 |
| PRB | 4,6 | 21 | 15 | 17 | 18 |
| PDT | 3,6 | 20 | 12 | 19 | 19 |
| SDD | 2,7 | 15 | 8 | 11 | 10 |
| PSC | 2,5 | 13 | 10 | 10 | 9 |
| PROS | 2,0 | 11 | 6 | 10 | 10 |
| PCdoB | 2,0 | 10 | 5 | 8 | 7 |
| PPS | 2,0 | 10 | 5 | 7 | 7 |

| | | | | | |
|---------------------------------|-----|----|----|----|----|
| PV | 2,1 | 8 | 7 | 8 | 8 |
| PSOL | 1,8 | 5 | 6 | 5 | 6 |
| PHS | 1,0 | 5 | 1 | 3 | 0 |
| PTN | 0,7 | 4 | 1 | 1 | 0 |
| PRP | 0,8 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| PMN | 0,5 | 3 | 0 | 0 | 0 |
| PEN | 0,7 | 2 | 0 | 2 | 0 |
| PSDC | 0,5 | 2 | 0 | 3 | 0 |
| PTC | 0,4 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| PRTB | 0,5 | 1 | 3 | 4 | 0 |
| PSL | 0,8 | 1 | 0 | 4 | 0 |
| PTdoB | 0,8 | 1 | 2 | 4 | 0 |
| Total de partidos representados | - | 28 | 22 | 25 | 18 |

* os votos não fecham 100%, pois não estão listados os partidos que não elegeram candidatos

Uma segunda opção seria proibir a coligações e simultaneamente permitir que os partidos que não atingiram o cociente eleitoral disputem as cadeiras nos estados. Em seu lugar, seria utilizado um sistema de divisores, regra em vigor em praticamente todos os países que utilizam a representação proporcional. O cálculo é relativamente simples: os votos de cada partido são divididos por números em sequência (1,2,3,4,5...), de modo que os partidos que obtiverem as maiores médias ficam com as cadeiras em disputa (um exemplo do funcionamento desta regra é apresentado no Anexo 1).⁵

A vantagem do sistema de divisores é que tanto os efeitos aleatórios produzidos pelas coligações, bem como os efeitos da cláusula de barreira estadual seriam suprimidos, garantindo que os partidos realmente

⁵ Este sistema é conhecido na literatura especializada como fórmula D'Hont.

recebessem um percentual de cadeiras próximo ao percentual de seus votos. A simulação com os resultados da adoção da nova regra é apresentado na coluna 3 da Tabela 1. Observamos, que embora o sistema de divisores elimine as distorções mais graves, ele não foi suficiente para reduzir a fragmentação partidária.

Por isso, adicionalmente ao sistema de divisores, sugiro a utilização de uma cláusula de barreira nacional de 1.5%. Assim, para participar da distribuição das cadeiras em cada estado, um partido precisaria receber, pelo menos, este percentual de votos. Até recentemente fui contra a adoção de uma cláusula de barreira nacional, mas diante do aprofundamento da fragmentação nas últimas eleições, creio que somente sua adoção possa ter algum efeito. A coluna 4 da Tabela 1 mostra os resultados da simulação da bancada da Câmara, caso a regra de divisores e a cláusula de barreira nacional de 1.5% estivessem em vigor em 2014. Dez partidos perderiam representação, com transferência de 24 cadeiras para outras legendas, particularmente, para os três maiores: PT, PMDB e PSDB.

3.2. Para fortalecer os partidos

O caminho mais óbvio para fortalecer os partidos seria o emprego da lista fechada. A opção apareceu no debate sobre a reforma eleitoral a partir da década passada e conquistou alguns defensores no meio político e intelectual. O fato de os eleitores passarem a votar somente na legenda não mais em candidatos seria um forte incentivo para que as campanhas se concentrassem mais em temas partidários. Obviamente, isso não significaria que a referência a nomes desapareceria (sobretudo daqueles que encabeçarão a lista), mas ela provavelmente seria muito menor do que é atualmente.

Apesar desta vantagem, a lista fechada tem um grande problema: ela gera poucos incentivos para que os representantes cultivem uma relação direta com o eleitorado. Em uma situação em que os estímulos para a atividade partidária são tão baixos como acontece no Brasil, pode parecer estranho pensar na situação oposta. Mas em países como Portugal, Espanha, Argentina e Israel que utilizam a lista fechada por

longo tempo existe uma percepção de que os partidos se distanciaram em demasia da sociedade. O incentivo que os representantes têm em cultivar o trabalho partidário acabou os afastando do contato com os eleitores. Por esta razão, o tema central das reformas eleitorais nestes países é como estabelecer um vínculo mais pessoal dos representantes com seus eleitores.⁶ Pela mesma razão, a Suécia abandonou a lista fechada na década de 1990, por um sistema que permite que os eleitores escolham nomes da lista.

A minha sugestão é utilizar um modelo no qual os partidos ordenem a lista previamente às eleições, mas que permita ao eleitor votar em um nome da lista. Assim, caso o eleitor concorde com a ordem definida pelo seu partido ele vota na legenda, caso não, ele teria a opção de votar em um candidato.⁷

A ideia é usar o voto de legenda, que atualmente não tem utilidade para a eleição de nomes, para favorecer os primeiros candidatos listados. Os passos para alocação das cadeiras entre os nomes da lista seriam os seguintes:

- Cálculo de uma quota interna para cada partido (total de votos do partido ÷ pelo número de cadeiras obtidas pelo partido);
- Transferência dos votos de legenda para o primeiro nome da lista; caso o somatório de seus votos nominais e os votos de legenda transferidos atinja a quota interna lhe é assegurada a primeira cadeira;
- Transferência dos votos de legenda além da quota para o segundo nome da lista; caso este também atinja a quota interna os votos que so-

6 Para o caso português, ver: Marina da Costa Lobo e José Santana Pereira. Uma proposta para a reforma do sistema político: A abertura das listas partidárias nas eleições legislativas, mimeo, 2014.

7 A minha proposta de lista flexível é também incentivada por uma premissa realista. Hoje existe uma enorme resistência à aprovação da lista fechada no Congresso.

brarem são transferidos para o terceiro nome; e assim sucessivamente;

- As cadeiras restantes seriam ocupadas pelos nomes com maior votação;

- Caso o primeiro nome da lista não atinja a quota interna, os mais votados são eleitos.

Por este sistema, quanto maior o volume de votos de legenda, mais nomes “partidários” se elegem, e quanto mais votos nominais, maior a influência dos eleitores na ordem final da lista (Para mais detalhes, ver o exemplo apresentado no Anexo 2).⁸

Esta mudança poderia dar mais vitalidade aos partidos em duas dimensões. A primeira, é ao processo de escolha dos candidatos. Atualmente as convenções partidárias servem praticamente para homologar a lista de nomes que é organizada pelas lideranças partidárias. Uma mudança na lei poderia garantir que a ordem da lista seja estabelecida de maneira mais democrática o possível; por exemplo, pelo voto secreto dos convencionais, cada um deles, podendo votar em três nomes diferentes, ou alternativamente por primárias com os filiados do partido. A segunda é o reforço à propaganda partidária durante as campanhas eleitorais. Os dirigentes teriam muito mais incentivo de pedir voto para legenda, já que esta seria a melhor opção para assegurar a eleição do (s) nomes apresentados no topo da lista.

Não imagino estas mudanças alterem radicalmente a natureza das campanhas para deputados no Brasil num primeiro momento. Mas a expectativa é que aos poucos, o novo sentido do voto de legenda, associado à exigência de que os partidos organizem previamente as listas confira mais peso aos partidos. Sem contar que algumas legendas

8 Nos países que utilizam a lista flexível, o grande desafio é estimular os eleitores a votarem em nomes e facilitar que candidatos da parte inferior da lista possam passar para o topo da lista. Em geral, exige-se que um candidato ultrapasse uma quota interna para mudar a sua posição na lista.

que defendem a lista fechada, tais como o PT, PCdoB e o PSOL teriam um forte estímulo para promover campanhas partidárias.

3.3. Para garantir a representação territorial

Como vimos, o fundamento do sistema proporcional de lista é tomar o partido como unidade fundamental da representação. O esforço dos seus inventores foi garantir a melhor representação possível no legislativo, baseado na proporção de votos que cada partido obteve. Nos sistemas proporcionais, os partidos têm a possibilidade de organizar a lista de modo que favoreça certos aspectos que eles julguem decisivos. Na África dos Sul, por exemplo, existe uma preocupação de garantir que diferentes grupos étnicos sejam contemplados na lista. Na Argentina, a legislação exige que haja uma alternância de gênero na lista. Os partidos podem ainda, levar em conta o critério territorial como decisivo na montagem da chapa, mas isso não assegura que todas as áreas de uma circunscrição eleitoral necessariamente elegerão representantes.

Até onde eu saiba, ainda não foi inventado um modelo de lista que garanta que representantes de todas as regiões de uma circunscrição eleitoral garantam a representação no legislativo. Na lista fechada, os partidos, podem ou não levar em conta critérios territoriais em conta. No sistema de lista aberta, a representação proporcional territorial é contingente: áreas podem ser representadas ou não dependendo de uma série de fatores. Raciocínio semelhante se aplica à lista flexível.

Mesmo com estas limitações, acredito que a nova forma de organização das listas (pré-ordenadas) sugerida neste trabalho poderia servir como estímulo para que os partidos contemplem de maneira mais formal os representantes das diversas regiões do estado. Seria razoável esperar que um partido procurasse alternar os nomes da lista de modo a não deixar determinadas regiões do estado sem representação.

4. Conclusões

O objetivo deste texto foi fazer um diagnóstico do funcionamento da representação proporcional no Brasil. Parti da premissa de que o modelo de escolha de deputados e vereadores em vigor há 70 anos contribuiu significativamente para a democratização do país e é o mais adequado para o Brasil. Apesar de ser um entusiasta da representação proporcional, reconheço que alguns de seus mecanismos podem ser aperfeiçoados. Após apresentar um inventário do que considero serem os principais problemas do funcionamento dos sistema proporcional no Brasil, apresentei um conjunto de medidas para corrigir cada uma deles. Em resumo minhas sugestões são as seguintes:

- Proibição das coligações nas eleições proporcionais;
- Fim da regra que proíbe que partidos que não atingiram o cociente eleitoral participem da distribuição de cadeiras;
- Adoção do sistema de divisores para distribuição de cadeiras;
- introdução de uma cláusula de barreira nacional de 1.5%;
- Adoção de listas pré-ordenadas de candidatos nas eleições proporcionais;
- Garantia de que as listas serão elaboradas por processos democráticos: voto secreto dos convencionais do partido, com cada um deles votando em três nomes diferentes, ou alternativamente por primárias partidárias;
- Contabilização dos votos de legenda para eleição dos primeiros nomes da lista.

Neste artigo procurei me concentrar em aspectos exclusivos da reforma do sistema eleitoral utilizado para eleição de deputados e vereadores. Acredito que este conjunto de mudanças possa reduzir a hiperfragmentação partidária, dar mais vitalidade à organização dos partidos e maior peso a agenda partidária nas campanhas. Outras mudanças na legislação eleitoral e partidária poderiam caminhar na mesma dire-

ção. Por exemplo, as mudanças no horário eleitoral pode contemplar um formato que dê mais peso a propaganda partidária; novas regras para acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de propaganda eleitoral provavelmente desestimulariam a criação de novas legendas.

Anexo 1: Exemplo de distribuição de cadeiras pelo método de divisores.

Segundo a fórmula de divisores, os votos dos partidos são divididos por uma série numérica: 1, 2, 3, 4, 5, etc.; a seguir, as cadeiras são ocupadas de acordo os maiores valores derivados desta divisão (maiores médias).

A tabela abaixo apresenta um exemplo do uso do sistema de divisores nas eleições para a Câmara dos Deputados no Espírito Santo, estado que elege 10 representantes. Os votos dos partidos são divididos por uma tabela de números. Neste caso, foram necessários apenas utilizar três divisores (1,2,3).

O passo seguinte é identificar os maiores valores resultantes da divisão. As cadeiras em disputa são alocadas para os partidos que receberam os maiores valores. Os números entre parênteses indicam a ordem em que a cadeira foi conquistada; a primeira é ocupada pelo PSB, a segunda pelo PDT e a terceira pelo PMDB; o processo é repetido até que as dez cadeiras sejam ocupadas.

Distribuição das cadeiras segundo o método de divisores:

| Partido** | Votos | Votos / 1 | Votos / 2 | Votos / 3 |
|-----------|---------|-------------|-------------|-------------|
| PSB | 396.397 | 396.397 (1) | 198.199 (4) | 132.132 (9) |
| PDT | 321.211 | 321.211 (2) | 160.606 (6) | 107.070 |
| PMDB | 309.306 | 309.306 (3) | 154.653 (7) | 103.102 |
| PT | 164.128 | 164.128 (5) | 82.064 | 54.709 |
| PR | 136.724 | 136.724 (8) | 68.362 | 45.575 |

| | | | | |
|------|---------|--------------|--------|--------|
| PTB | 113.805 | 113.805 (10) | 56.903 | 37.935 |
| PSDB | 106.865 | 106.865 | 53.433 | 35.622 |
| PSC | 99.211 | 99.211 | 49.606 | 33.070 |

* partidos com votações muito reduzidas foram considerados.

** os números entre parênteses indicam a ordem na qual um partido obteve as cadeiras em disputa.

Anexo 2: Exemplo de alocação de cadeiras com transferência do voto de legenda

Imagine que um partido tenha apresentado uma lista pré-ordenada com 10 candidatos. Ao final da eleição, este partido obteve 120.000 votos (100.00 nominais e 20.000 de legenda) e conquistou quatro cadeiras. A distribuição seria feita da seguinte maneira:

1) Calcula-se a quota interna : 120.000 (total de votos obtidos) dividido por 4 (número de cadeiras conquistadas) = 30.000.

2) Os votos de legenda são transferidos para o primeiro nome da lista (candidato A) até que ele atinja a quota interna; os votos que sobram são transferidos para o segundo nome. No exemplo, o candidato A recebeu 17.500 votos e o candidato B recebeu 500 votos.

3) Caso o primeiro nome atinja a quota interna ele é eleito; observe que o candidato A se elegeu por este critério.

4) As cadeiras seguintes são preenchidas pelos nomes mais votados. Em ordem foram eleitos os candidatos G, D e F.

| Candidato | Voto Nominal | Voto de legenda transferidos | Total de votos | Ordem de eleição |
|-----------|--------------|------------------------------|----------------|------------------|
| A | 10.500 | 19.500 | 30.000 | Primeiro |
| B | 7.500 | 500 | 10.000 | |
| C | 11.000 | | 11.000 | |
| D | 14.000 | | 14.000 | Terceiro |

| | | | | |
|-------|---------|--------|---------|---------|
| E | 6.800 | | 6.800 | |
| F | 11.700 | | 9.700 | Quarto |
| G | 27.000 | | 27.000 | Segundo |
| H | 6.500 | | 6.500 | |
| I | 3.000 | | 5.00 | |
| J | 2.000 | | 1.000 | |
| Total | 100.000 | 20.000 | 120.000 | |

Recebido em 09/03/2015
Aprovado em 12/03/2015