

Coordenação

Monica Herman S. Caggiano

Professora Associada do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da USP e Mestre. Doutora e Livre-Docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da USP. Presidente da Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP (FDUSP). Professora Titular de Direito Constitucional e Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Empresarial da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Procuradora do Município de São Paulo (1972-1996). Consultora Jurídica em São Paulo.

Organização

Ana Flávia Messa

Advogada. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutoranda pela Universidade de Coimbra. Doutoranda pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Membro do Conselho Científico da Academia Brasileira de Direito Tributário.

Fernando Dias Menezes de Almeida

Livre-Docente e Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. É professor associado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Ex-Secretário Adjunto de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo (2003-2006).

Coordenadora:
Monica Herman S. Caggiano

Organizadores:
Ana Flávia Messa
Fernando Dias Menezes de Almeida

Alberto Luis Mendonça Rollo	Manoel Gonçalves Ferreira Filho
Ana Flávia Messa	Marcelo Passamani Machado
Bruno César Lorencini	Monica Herman S. Caggiano
Enrique Ricardo Lewandowski	Paulo Adib Casseb
Evandro Fabiani Capano	Paulo Ferreira da Cunha
Fernanda Montenegro de Menezes Rizek	Paulo Hamilton Siqueira Junior
Fernando Dias Menezes de Almeida	Paulo Henrique dos Santos Lucon
Luciana Lóssio	Pedro Rubez Jehá
Manoel Carlos de Almeida Neto	Rubens Naman Rizek Junior

Direito Eleitoral

E M D E B A T E

Estudos em homenagem a Cláudio Lembo

2013

 **Editora
Saraiva**

Breves Considerações sobre a Reforma Política em Discussão no Congresso Nacional

Enrique Ricardo Lewandowski

Há várias propostas para a realização da denominada “reforma política” em estudo no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e também no meio acadêmico. Das várias ideias em debate, destacam-se as seguintes: (i) a eliminação do sistema proporcional; (ii) o fim das coligações nas eleições proporcionais; (iii) a introdução da lista partidária fechada; (iv) a adoção do chamado “distritão”; do voto distrital puro; do distrital misto; ou, ainda, do proporcional por distrito; (v) a opção pelo financiamento exclusivamente público das campanhas; (vi) a abolição do voto obrigatório; (vii) a proibição de reeleição para o Executivo; (viii) a criação de uma nova cláusula de barreira; (ix) o recálculo da representação dos Estados e Distrito Federal; (x) a apresentação de candidato municipal avulso; e (xi) a consulta popular para legitimar a reforma.

Sobre esses temas, começo lembrando que, em nosso sistema proporcional, criado em 1932 para dar expressão política às minorias, o

partido elege tantos deputados quantos resultarem do número de votos recebidos, dividido pelo quociente eleitoral. O quociente eleitoral, por sua vez, é obtido mediante a divisão dos votos válidos apurados em determinada eleição pelo número de deputados. Essa metodologia, boa a princípio, apresenta problemas quando conjugada com a grande dimensão do distrito eleitoral (todo o Estado), o enorme número de candidatos e a lista aberta.

Tal como está, a meu ver, o sistema contribui para encarecer as eleições e aumentar a distância entre eleitores e candidatos, conferindo vantagem às celebridades e àqueles que têm mais dinheiro. Esse sistema, ademais, traz outras distorções, que confundem o eleitor. É que o eleitor ao votar em determinado candidato vota também nos partidos, vendo-se frustrado porque, muitas vezes, vota em “fulano”, mas elege “beltrano” e mais “sicrano”. Esse quadro é agravado quando conjugado com as coligações partidárias, pois elas são, por definição, incompatíveis com o sistema proporcional, que busca dar voz às minorias.

Penso, ademais, que os problemas se agravaram, sobretudo depois que a EC 52/2006 pôs fim à verticalização das coligações, antes estabelecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, retirando delas qualquer sentido ideológico ou programático que decorreria da associação de partidos. Recordo que a eficácia dessa Emenda foi diferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.351/DF, Rel. Min. Ellen Grace, que entendeu que a sua aplicação imediata colidia com o princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição.

Com relação às demais propostas, analiso, a seguir, aquela que advoga a lista fechada ou preordenada, com a qual se pretende fortalecer os partidos, deixando-se às suas convenções a designação dos candidatos, escolhidos pelos votos obtidos pelas agremiações partidárias. Em outras palavras, quanto mais votos tiver o partido mais candidatos elegerá, distribuindo-se as vagas na ordem decrescente das listas. Esse sistema, embora, em tese, fortaleça os partidos, tem a desvantagem de

perpetuar as oligarquias partidárias, segundo a famosa “lei de ferro das oligarquias”, enunciada pelo sociólogo alemão Robert Michels, no início do século XX, que assola sindicatos, agremiações políticas e instituições assemelhadas.

Para mim, as listas fechadas só deveriam ser adotadas se e quando tivermos uma maioria de partidos minimamente ideológicos e programáticos, e desde que haja o estabelecimento de mecanismos que garantam uma participação ampla da militância em sua elaboração, nos vários níveis partidários. Essa forma de escolha dos candidatos, ademais, frustra os eleitores, que não podem mais escolher os seus candidatos, e traz o problema da alternância de gênero (hoje, por lei, correspondente a 30% e 70%), além de levar a uma judicialização dos conflitos internos dos partidos.

No tocante ao denominado “distritão”, ou seja, à criação de um megadistrito, observo que nesse modelo elimina-se o sistema proporcional e, portanto, a expressão das minorias, adotando-se, em seu lugar, o majoritário, sendo eleitos os candidatos mais votados no Estado ou no distrito ampliado. Tal sistema, além de enfraquecer os partidos, favorece os candidatos mais ricos ou famosos, fomentando, ademais, o personalismo.

Já quanto ao sistema distrital puro, embora propicie uma maior aproximação entre os candidatos e seus eleitores e leve a um barateamento das eleições, em razão da redução do tamanho dos distritos, ele impede, igualmente, a expressão das minorias, além de favorecer o paroquialismo, ensejando o surgimento de uma espécie de “vereadorão” federal ou estadual.

No sistema distrital misto, que combina as virtudes de ambos os sistemas – o proporcional e o majoritário – o eleitor tem dois votos, um no candidato e outro no partido. Seria o ideal, se estivéssemos na Alemanha (denso demograficamente), ocorre, porém, que entre nós, como regra, não existem partidos ideológicos ou programáticos. Além disso, nos Estados do Norte do País as populações concentram-se nas

capitais, dificultando a definição de distritos equilibrados. Ademais, teríamos, nesse sistema, dois tipos de deputados, um com uma visão predominantemente local e outro com uma perspectiva mais nacional.

Há uma proposta interessante, atribuída ao Professor José Afonso da Silva, em que se faria a divisão do Estado em distritos menores, em número três vezes superior ao de deputados daquela unidade da federação. A votação seria feita pelo sistema proporcional e não pelo sistema majoritário, com uma importante diferença, qual seja: os candidatos não seriam eleitos *pelos* distritos, mas votados *nos* distritos e escolhidos segundo o número de votos obtidos pelos partidos. A vantagem desse sistema é que ele preservaria as minorias, aproximaria o candidato dos eleitores, baratearia as eleições e, teoricamente, poderia ser implantado por lei ordinária.

Outra proposta em debate é a adoção do voto distrital combinado com o sistema majoritário, nas eleições municipais, em comunas com mais de 200 mil eleitores, mediante lei ordinária, sob o argumento de que o art. 45 da Constituição Federal menciona o voto proporcional apenas para os parlamentares federais, estaduais e distritais.

De qualquer modo, quando se cogita de distritos, seja qual for o seu tipo, surge logo a discussão relativa a quem faria a divisão (se o Congresso ou a Justiça Eleitoral) acerca dos critérios a serem adotados: densidade populacional, dimensões geográficas, revisão periódica etc. Nos Estados Unidos cunhou-se a célebre expressão *gerrymandering*, que vem da manipulação de distritos eleitorais realizada pelo Governador de Massachussets, Elbridge Gerry, nas eleições de 1812, em favor do Partido Republicano, nas quais um dos distritos, segundo os jornalistas, tomou a forma de uma salamandra, *salamander*. O termo vem da conjugação de *Gerry+mander*.

É bem verdade que a configuração dos distritos pode prestar-se a alguma outra finalidade distinta daquela em que se pretende simplesmente demarcar a circunscrição eleitoral da maneira mais equânime possível. Com efeito, a manipulação dos distritos pode ser empregada

também, digamos, de modo “afirmativo” para favorecer politicamente certas minorias ou determinados grupos étnicos.

Quanto ao voto facultativo, penso que ele já existe no Brasil, pois o eleitor pode justificar com facilidade a sua ausência do pleito ou pagar uma multa irrisória se não o fizer ou, até, deixar de pagá-la caso o faltoso comprove não ter recursos. Creio, de resto, que o voto facultativo, no atual estágio de nosso desenvolvimento político, favoreceria as elites, enfraqueceria as instituições republicanas e estimularia o desinteresse do povo pelos assuntos coletivos.

No que respeita à possibilidade de reeleição para os cargos do Executivo reconheço que ela pode ensejar o uso da máquina administrativa, mas que pode ser evitado pelo endurecimento das regras contra o abuso de poder político e econômico ou a prática das denominadas “condutas vedadas” nas eleições. A reeleição – convém recordar – foi instituída aqui e alhures para evitar a descontinuidade administrativa. Um dado interessante é que nas duas últimas Eleições Gerais, 70% dos candidatos à reeleição para Governador obtiveram êxito. Isso demonstra que os que se encontram no exercício do poder têm, de fato, maior facilidade para se reeleger. Destaco, ainda, por relevante, que desde a implantação da reeleição no País, 75% das cassações de mandato de Governadores no Tribunal Superior Eleitoral, ocorreram por abuso de poder econômico ou político, principalmente pelo uso indevido da máquina administrativa.

No mais, assento que sou favorável ao financiamento público das campanhas, entendendo, porém, que ele deve ser predominante, mas não exclusivo, eliminando-se apenas as doações das pessoas jurídicas. Julgo que se trata de um direito político – e, portanto, fundamental – que não pode ser retirado do eleitor que deseja legitimamente fazer uma contribuição financeira para os seus candidatos preferidos, como ocorreu na eleição de Barack Obama. Como se sabe, as finanças da campanha do atual Presidente dos Estados Unidos receberam um considerável impulso a partir de centenas de milhares de pequenas doações feitas especialmente por meio da internet.

No que respeita à chamada “cláusula de barreira ou de desempenho”, verifico, desde logo, que temos hoje um número excessivo de partidos políticos registrados no TSE, ou seja, 29, muitos dos quais têm vida apenas nas épocas de eleições e se valem de verbas do fundo partidário e do horário gratuito no rádio e na televisão para propósitos dos mais diversos – nem sempre altruísticos –, dificultando sobremaneira a governabilidade.

Recordo que o Supremo Tribunal Federal derrubou a cláusula de desempenho existente, na ADI 1.351/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, por entender que ela, criada por simples lei ordinária, conflitava com os valores constitucionais do pluralismo político, do pluripartidarismo e da ampla liberdade de criação de partidos abrigados no texto constitucional. Ademais, o STF consignou que se tratava de uma restrição rechaçada pelo Congresso na Revisão Constitucional de 1993. Não obstante, ela foi, depois, introduzida na Lei dos Partidos Políticos, a Lei 9.096/1995, que estabeleceu restrições que o STF entendeu também, além de incompatíveis com os citados valores constitucionais, ofensivas aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Isso porque se passou a exigir dos partidos o apoio de, no mínimo, 5% do total dos votos apurados, não computados os brancos e nulos, para cada eleição à Câmara dos Deputados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. Os partidos que não alcançassem esse desempenho não teriam funcionamento parlamentar e fariam jus a somente 1% das verbas do fundo partidário. Além disso, lograriam o tempo de apenas dois minutos, por semestre, para a propaganda eleitoral, limitada esta à cadeia nacional.

Outro problema crônico no Brasil é a desproporção na representação dos Estados e do Distrito Federal na Câmara dos Deputados, estabelecida no art. 45, § 1º, da CF, que atenta contra o equilíbrio federativo, valorizando desproporcionalmente os eleitores de certas unidades federadas em detrimento de outros, aos quais atribui peso

diferenciado. Mas a solução dessa questão depende de uma discussão mais ampla sobre o próprio sistema federativo que adotamos, a qual encontra grandes resistências no Congresso.

De outra parte, entendo que a proposta da adoção de candidaturas avulsas para as eleições municipais, desde que apoiadas por, no mínimo, 10% do eleitorado, que está sendo cogitada por alguns, milita claramente contra o fortalecimento dos partidos que se pretende com a Reforma Política.

No que concerne à consulta popular para referendar a Reforma Política, penso que a sugestão está em perfeita consonância com a Democracia Participativa inaugurada pela Carta de 1988, cujos principais instrumentos estão previstos em seu art. 14. Creio, inclusive, que talvez seja esta uma oportunidade de fortalecer-se ou facilitar o emprego desses instrumentos, especialmente a iniciativa legislativa popular, cujo exercício ficou praticamente inviabilizado pelas regras do art. 61, § 2º, da CF (1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de um 3/10% em cada um deles). Um bônus adicional dessa proposta seria trazer o povo para dentro do Congresso Nacional, que, assim, deixaria de ser pautado predominantemente pelo Executivo, que envia centenas de medidas provisórias e projetos de lei de seu interesse para exame dos parlamentares em cada Legislatura.

Uma derradeira questão a ser considerada é saber se vale à pena mudar o sistema eleitoral que vigora no Brasil desde 1932 ou não? Para mim, os sistemas eleitorais constituem um meio, um instrumento, para atingir determinados fins, em especial o de captar de modo mais fiel possível a vontade soberana do eleitor. Mudar o sistema apenas por mudar seria como empreender uma viagem sem saber exatamente o destino que se deseja alcançar, em outras palavras, significaria caminhar sem rumo nem plano.

Por isso, ao invés de pensarmos em mudanças pontuais no modelo atualmente vigente, de natureza assistemática, talvez valesse à pena

fazer uma discussão ampla acerca da democracia que queremos e só depois empreender as mudanças necessárias para alcançá-la. Caso tal não seja possível, especialmente se esse debate não incluir a sociedade, penso que não se deve alterar um sistema que já vigora por quase oitenta anos, com relativo sucesso. Não obstante, eu levaria a cabo, desde logo, apenas algumas modificações de caráter tópico para evitar as distorções na aferição da vontade popular, sem prejuízo de reajustá-las periodicamente para eventuais correções de rumo.

Caso eu pudesse opinar, diria que, se eliminássemos as coligações nas eleições proporcionais, limitássemos os gastos de campanha, proibíssemos o financiamento de pessoas jurídicas e introduzíssemos uma cláusula de desempenho inteligente e razoável teríamos já andado um bom caminho!

CAPÍTULO VIII

Propostas de Alteração Eleitoral em Portugal

Contexto Constitucional e Ideológico

PAULO FERREIRA DA CUNHA