

O CONTEXTO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA E A POSSIBILIDADE DA ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL MISTO COMO FORMA DE MAXIMIZAR A RESPONSABILIZAÇÃO

Tatiana Aparecida Carlota
Acadêmica do Curso de Direito – IPTAN
tati.anaac@hotmail.com

RESUMO

O presente trabalho explana sobre a reforma política brasileira sob o aspecto da sua real necessidade, posto que, desde a Constituição Federal de 1988 se discute sobre o tema. No entanto, persiste, até então, o dissenso entre os agentes que devem aprova-la, fato que acaba por inviabilizar mudanças. Priorizou-se nesse estudo a avaliação das propostas que buscam melhorar o sistema eleitoral de contabilização de votos, visando maior representatividade e responsabilização política dos administrados. O objetivo é evidenciar as consequências de cada uma das possíveis mudanças propostas, seja pela adoção do sistema proporcional de lista fechada, seja pela implantação do voto distrital misto (de lista aberta ou fechada). Para tal empregou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica. Por meio da presente pesquisa, concluiu-se que a reforma política, embora necessária, não deve ser implantada de imediato. Pois, mesmo estando em pauta desde 1988, as variações das propostas, e os posicionamentos diferenciados, somados à insatisfação popular resultam em um cenário perigoso para mudanças em que o risco de retrocesso é significativamente grande, considerando que o sistema eleitoral atual funciona relativamente bem.

Palavras-chave: Reforma política. Voto distrital. Responsabilização. Representatividade.

Introdução

A reforma do sistema político brasileiro tem sido discutida desde a promulgação da Constituição da República de 1988, isso porque naquela ocasião os constituintes não conseguiram consenso sobre os mecanismos adotados. Ficando assim acordado que o tema seria revisto cinco anos mais tarde, quando da revisão constitucional.

No entanto, o tema reforma política ainda hoje se encontra em destaque. Cientistas políticos apontam vários dispositivos que merecem modificação e afirmam a importância da reforma no cenário político brasileiro, que não prioriza principalmente a responsabilização dos governantes para com seus administrados.

A insatisfação com o comportamento dos governantes acaba por incentivar as propostas da reforma, talvez vista como uma luz no fim do túnel, uma esperança para a solução do país. O problema é que uma reforma política realmente benéfica depende de deliberação, consenso

e, principalmente, de comprometimento para otimização dos direitos políticos dos cidadãos: representatividade e responsabilização.

Fato é que a reforma política está inserida em um grande consenso de difícil solução, posto que, não é fácil mudar um sistema que funciona bem para aqueles que devem aprovar mudanças. Até hoje foram propostos variados e diferenciados projetos de reforma política, porém nenhum obteve êxito em ser aprovado, pelo contrário, como as propostas de mudanças são variadas, cada um entende de um jeito, defende um ponto diferente e o resultado é que nada acontece. Isso enquanto o país mergulha em crises, institucional, política e financeira.

Dessa forma, um problema a ser enfrentado é o consenso entre os atores da reforma que muitas das vezes colocam interesses pessoais acima dos interesses dos brasileiros, que são quem realmente deveriam representar.

Contudo, o problema é mais sério quando se passa a avaliar o contexto de uma possível reforma política dentro da realidade atual. Muitos dos autores utilizados nessa obra demonstram o perigo de uma reforma total do nosso sistema eleitoral, principalmente porque o sistema atual, embora defeituoso, funciona como democracia.

Não se pode deixar de observar também que desde a constituinte foram realizadas modificações importantes que serviram de avanço na política brasileira, mesmo quando aprovados por verdadeira pressão popular, como a lei da ficha limpa.

Dentre os variados pontos discutidos pelas propostas de reforma política, nosso trabalho se preocupou com a mudança do sistema eleitoral, mais precisamente com a mudança do voto proporcional de lista aberta para o voto distrital misto, de lista aberta ou fechada. Para isso utilizamos também dos trabalhos de Silva, *et al*, e de Neto, Cortez e Pessoa, para refletir sobre o impacto do redesenho dos distritos eleitorais no país, que a depender do seu tamanho modifica os resultados esperados.

Começamos com uma visão geral sobre a reforma política pautada na sua necessidade e na falta de consenso que impede avanços, destacando ainda os pontos mais críticos que legitimariam a reforma. Posteriormente iniciamos a análise do sistema eleitoral atual, demonstrando seu funcionamento para contabilização de votos e as críticas quanto ao resultado: maximização da representatividade e minimização da responsabilização. Fazendo ainda uma comparação entre lista aberta e lista fechada que influem diretamente nesses efeitos. Na última abordagem, faz-se uma comparação dos estudos de Silva, *et al*, e de Neto, Cortez e Pessoa sobre reforma eleitoral distrital, em que os autores se utilizam de diferentes critérios para a definição de distritos. A partir disso, constatamos que a adoção do voto distrital depende de muitos fatores capazes de promover resultados diversos de um mesmo

sistema, sendo, portanto, necessário maior atenção quanto ao resultado que se pretende obter com tal modificação.

1- A reforma política ante a crise de representatividade

A Reforma Política no Brasil é discurso passageiro, de ocasião. O tema pode num dado momento ser amplamente debatido e em seguida desaparecer do cenário político e da mídia, se tornando esquecido por um tempo, para logo depois tomar proporção novamente e ferver a política brasileira. Isso porque a necessidade da Reforma Política já nasceu junto com a promulgação da Constituição Federal de 1988, “quando se observaram divergências importantes, que culminaram em um acordo para a realização de uma revisão constitucional cinco anos depois, momento em que o tema da reforma deveria ser retomado” (ROCHA; SILVA, 2015, p. 215). Desde então variadas propostas de reforma política têm sido apresentadas, sendo que as principais delas pretendem mudanças nos sistemas, eleitoral, de partidos e de governo.

No entanto, até hoje o debate está sempre atual e o discurso continua praticamente o mesmo, posto que nada de significativo foi concretizado. Ou seja, desde a redemocratização do país, nosso sistema político não funciona como deveria funcionar e a crise nas estruturas político-institucionais tem evidenciado cada vez mais a problemática da representação política e a necessidade de uma reforma.

Nas últimas três décadas, firmou-se entre economistas, juristas e cientistas sociais e também entre as principais agências multilaterais o entendimento de que o desenvolvimento econômico e social requer um concomitante processo de aprimoramento político-institucional . Um entorno institucional adequado e moderno contribui para a eficiência econômica e o bem-estar da sociedade (SOUZA e LAMOUNIER, 2006, p.50).

O fato é que, diante de tantos escândalos de corrupção, infelizmente cada vez mais recorrentes em nosso país, não é difícil entender porque a reforma política é tão urgente, desde sempre e cada vez mais. “Não obstante a generalizada insatisfação com o funcionamento das instituições políticas, as tentativas de reforma política quase sempre fracassaram” (SOUZA; LAMOUNIER, 2006, p.49). Somente algumas mudanças importantes foram obtidas nos últimos anos, como por exemplo, o fortalecimento da fidelidade partidária, esta imposta por meio de interpretação do judiciário, e a aprovação da lei da ficha limpa, uma conquista popular amplamente trabalhada, suada e muito merecida.

Dessa forma a espera pela reforma política vem se prolongando ao longo dos anos em meio a muitos questionamentos e muitas crises. Até agora a tamanha falta de entendimento entre os atores da reforma, e, principalmente, de empenho dos mesmos para a resolução das divergências têm dificultado o caminho. “Na falta de pontos de consenso, aqueles que não querem que algo aconteça exploram o dissenso como forma de evitar avanços” (ARAGÃO, 2014, p.85). Assim ressalta Speck (2013, p.11) que “[...] apesar de possíveis consensos sobre soluções, a incerteza quanto ao impacto das mudanças sobre o futuro político dos atores que devem aprova-la bloqueia o caminho para reformas”.

Portanto, a maior barreira para a realização da reforma política está na falta de entendimento, que na maioria das vezes é fruto de interesses pessoais que não refletem o desejo da população. Os eleitos não assumem o papel de representantes que são e prejudicam seus eleitores e o país inteiro por questões de poder egoístas. Como traduzir uma democracia diante de governantes eleitos que não honram sua procuração? Mais do que isso. Como cobrar representatividade dos governantes se os eleitores nem sequer se lembram em quem votaram?

A promessa central da democracia representativa é que o povo exercerá o poder mesmo estando ausente dos locais de exercício do poder. Como sabemos, é uma promessa muito ambiciosa. [...] Para quem ainda busca levar a sério a promessa básica da democracia, o vínculo entre representantes e representados é uma questão-chave (MIGUEL, 2014, p.146).

Talvez a melhor explicação da desídia para com a reforma política seja a situação confortável dos governantes com o sistema atual. Isso porque, quase 30 anos depois da promulgação da Constituição Federal o que foi feito foram mudanças pequenas e pontuais. Modificações mínimas em um sistema falido feitas ao sabor de conveniências estritamente pessoais/partidárias impulsionadas pela insatisfação popular. Pois, na maioria das vezes os eleitos fazem uso do tema apenas nos momentos de crises políticas, para se posicionarem perante a sociedade como parlamentares efetivos e preocupados com o bem comum. Dessa maneira “As reformas vão se dar ao sabor das pressões e dos interesses em uma combinação que visará agradar a maioria no mundo político e não, necessariamente, à sociedade” (ARAGÃO, 2014, p.19).

A intensidade dos debates se altera conforme o momento e a temperatura política do país, que não vez ou outra, mas sempre, surpreende com um novo ato de corrupção a cada dia. “A coleção de escândalos é a ponta do iceberg. Abaixo da linha d’água existe um universo de deturpações e vícios que fragilizam nosso regime e fazem da democracia brasileira um arremedo do que deveria ser” (ARAGÃO, 2014, p.67).

O fato é que, com a permanência do dissenso generalizado sobre os temas da reforma política corremos o risco de termos uma reforma forçada, insatisfatória, e capaz até mesmo de trazer retrocesso ao sistema atual, que bem ou mal funciona, agravando ainda mais a insatisfação da sociedade. “O público culpa o congresso, que deve se sentir cada vez mais pressionado para entregar alguma coisa. Qualquer coisa. Arriscando-se a descarrilar um sistema que, afinal, estava funcionando relativamente bem” (REIS, 2015, p.39).

Diante de tudo isso, faz-se necessário um amadurecimento das propostas apresentadas para a reforma política. É imprescindível que todos os brasileiros entendam o significado de cada mudança para que possam pesar os benefícios e possíveis efeitos colaterais não desejados. “A história política do país é cheia de exemplos de retrocessos institucionais que eliminaram ou reduziram os direitos políticos” (ARAGÃO, 2014, p.19). Muitos autores afirmam que a aprovação da reeleição para os cargos do Executivo, por exemplo, foi um retrocesso. Não se pode esquecer, é claro, dos períodos sombrios vividos pelos brasileiros na época da Ditadura Militar.

A questão principal da reforma política está pautada na forma de eleição dos governantes. Muitos autores afirmam, e também não é tão difícil de qualquer cidadão perceber, que o sistema eleitoral atual não consegue trazer a representatividade necessária ao Congresso Nacional. O sistema proporcional de lista aberta que vigora hoje no Brasil tem sido amplamente criticado, pois além de o processo de seleção ser extremamente confuso para o eleitor, ele enfraquece os partidos políticos, pois, privilegia a pessoa do candidato ao partido, incentivando assim a infidelidade partidária. Para Souza; Lamounier (2006, p. 49)

a chave da reforma é a necessidade de se fortalecer o sistema partidário, desde logo, pela redução do número de partidos e reforço da disciplina partidária, criação de mecanismos mais eficientes para coordenar as relações entre o Executivo e o Legislativo, e estabelecimento de laços mais fortes entre os eleitores e seus representantes.

Outro ponto muito criticado por Neto, Cortez e Pessoa (2011, p.48) do atual sistema proporcional de lista aberta está pautado no fato de que ele incentiva a competição interna nos partidos “Como as lideranças nacionais dos partidos não controlam as candidaturas, os colegas de sigla, nos estados, tendem a disputar acirradamente os votos do eleitorado simpatizante daquela agremiação”, posto que o mais votado ficará no topo da lista do partido sendo o primeiro a ser eleito. Além disso, este sistema resulta ainda em transferência de votos entre candidatos do mesmo partido ou coligação. Posto que, um candidato que barganha um número extraordinário de votos será o primeiro a ser eleito e pode eleger junto com ele vários

outros candidatos pertencentes a seu partido ou coligação que, não conseguiriam por si mesmos, serem eleitos.

A lista aberta incentivaria, portanto, a formação de lideranças personalistas e a criação de lealdades extrapartidárias dos políticos com suas clientelas, de modo que as disputas para o Legislativo seriam antes entre candidatos individuais do que entre siglas, não contribuindo assim para a criação de identidades políticas sólidas. Mais do que isso, a lista aberta incentivaria a competição entre candidatos de um mesmo partido. Consequência lógica desse raciocínio seria o esvaziamento do papel dos partidos enquanto agentes relevantes na estruturação da competição eleitoral para o Legislativo (SILVA *et al*, 2015, p.4).

A fim de minimizar a crise de representatividade, no ano de 1995, pressionado pelo judiciário, o Congresso Nacional aprovou a lei orgânica dos partidos políticos. Esta lei estabeleceu regras para a formação e funcionamento dos partidos políticos, dentre elas a cláusula de barreira. Esta cláusula de barreira consiste na determinação de que, para terem representação parlamentar os partidos devem obter pelo menos 5% dos votos válidos nacionais. Sendo que, desses 5%, pelo menos 2% dos votos devem ser conseguidos em um terço dos Estados. Com isso procurou-se dificultar, diminuir a eleição de membros de partidos “nânicos” que não traduziam uma representação minimamente considerável.

O projeto mais ambicioso é o da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara de Deputados, que trata de coibir distorções em cinco áreas: 1. a adulteração dos resultados eleitorais pelas coligações partidárias nas eleições legislativas; 2. o enfraquecimento dos partidos políticos pelo voto extremamente personalizado; 3. o custo crescente das campanhas eleitorais e a dependência dos candidatos em relação a grupos de interesse para o financiamento das campanhas; 4. um sistema partidário excessivamente fragmentado; e 5. as trocas de partido, pelas quais as bancadas partidárias mudam de tamanho durante uma legislatura (SOUZA e LAMOUNIER, 2006, p.50)

Dessa forma, a mudança principal está sim na necessária melhora da representatividade política. Todas as cinco áreas do projeto da reforma citada acima (definida pelos autores como projeto mais ambicioso) refletem a necessidade de modificações da forma de eleição dos nossos governantes. Pois, trata-se basicamente de coligações; de voto personalizado; e de financiamento de campanha.

As coligações são criadas especificamente para a disputa eleitoral, só funcionam durante as eleições e depois se desfazem, consistindo para muitos em verdadeira manobra legal dos partidos, principalmente os pequenos quase sem expressão, a fim de conseguirem eleger seus representantes. Quem as defende argumenta usando o princípio da igualdade, pois, sem as coligações o poder político ficaria restrito aos partidos renomados. E os pequenos

partidos nunca conseguiriam uma representatividade. Dessa forma a resistência quanto a possibilidade de acabar com as coligações é muito grande entre os partidos políticos. O citado projeto da Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados propõe, como saída, a transformação dessas coligações em federações, com a obrigatoriedade de os partidos se manterem unidos pelo prazo de no mínimo 3 anos após as eleições, agindo durante esse tempo como se fossem um só partido.

O sistema partidário fragmentado e a troca de partido são reflexos do voto personalizado. Este enfraquece os partidos políticos, e, diante de um número imenso de partidos a lei eleitoral acaba priorizando o candidato, fazendo com que, após eleitos, os candidatos se achem donos do mandato e desvinculados de qualquer ideal partidário. Tornando o sistema cada vez mais dissociado e inviável. Sem rédeas, os eleitos mudam de partido conforme a maré mais favorável para seus interesses, facilitando a mazela institucionalizada.

Para limitar o troca-troca de partido o TST editou em 2007 a resolução nº 22.610. Tal resolução prevê que “o partido político interessado pode pedir, na justiça eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa”. Contudo, a constitucionalidade dessa resolução foi questionada por duas ADIs, de números 3999 e 4086, a primeira ajuizada pelo Partido Eleitoral Cristão e a segunda pela Procuradoria Geral da República. Ao julgar essas ADIs o STF decidiu em 2008 pela constitucionalidade do decreto até que o Poder Legislativo exerça seu papel e regule a questão em lei específica.

Outro ponto do projeto da reforma política citado acima, e que tem funcionado como precursor da usurpação do conceito de representatividade é o financiamento de campanha,

um grande doador individual, legalmente capaz de doar milhões, é poderoso demais para um candidato empenhado numa disputa entre centenas. Não deveria surpreender a ninguém que o financiamento de campanha seja uma importante fonte de insatisfação entre deputados brasileiros, e que esteja, muito plausivelmente, na raiz de quase qualquer grande escândalo político no país durante as últimas décadas. (REIS, 2015, p. 34)

Dessa forma, após as eleições o candidato eleito que recebeu uma grande doação acaba ficando devendo favor ao seu financiador, ou seja, sua representatividade fica viciada, comprometida. Isso resulta na corrupção aguda que não vez ou outra explode na mídia. A lava-jato é o mais atual exemplo disso.

O conselho federal da OAB ajuizou ADI alegando a inconstitucionalidade das doações feitas por pessoas jurídicas, pedindo também para que fosse estipulado um valor máximo para

doação de pessoas físicas. Pois o financiamento de campanha sem limites pode fazer com que os mais ricos influenciem as eleições e a própria atuação do Estado. O STF julgou parcialmente o pedido. Decidiu pela proibição do financiamento de campanha por pessoas jurídicas. Contudo não impôs limite às doações realizadas por pessoas físicas. Essa decisão do STF fez com que as campanhas eleitorais de 2016 fossem bem mais modestas com relação às anteriores.

Diante desses motivos apresentados, quanto a necessidade da reforma política e a evidente falta de representatividade é que muitos autores propõem que o sistema proporcional de lista aberta seja substituído pelo sistema proporcional de lista fechada, pela qual os eleitores escolhem os candidatos do partido em ordem de preferência, e não por nome. Esse sistema resolveria, segundo seus defensores o problema do troca-troca de partido, pois o voto deixaria de ser personalíssimo e o candidato ficaria mais dependente de seu partido que seria fortalecido. Com isso não seria necessário obrigar a fidelidade partidária, posto que a lista fechada por si só já seria incentivo suficiente para o político permanecer filiado ao seu partido.

No entanto existe também proposta de reforma que defende a implementação do voto distrital no Brasil. O voto distrital pressupõe a divisão dos estados ou municípios em distritos ou regiões. Cada um desses poderia eleger representante pelo voto majoritário. No entanto, essa ideia tem sido substituída por outra, o chamado sistema misto, ou voto distrital misto, adotado em alguns países, como por exemplo, a Alemanha. Nesse sistema metade dos parlamentares seriam eleitos pelo sistema majoritário e a outra metade pelo sistema proporcional. Os representantes de cada distrito ou região seriam eleitos majoritariamente e os demais seriam eleitos pelo sistema proporcional de lista fechada, levando em conta a população como um todo. Dessa forma cada distrito, ou região, teria pelo menos um representante no Congresso Nacional. É uma das ideias mais aceitas para a reforma que visa melhorar a representatividade política.

2- O atual sistema proporcional e o voto distrital misto

O sistema eleitoral é o conjunto de regras e procedimentos que se empregam na realização das eleições, é a forma que define como o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos. Para bem definirmos o modo de funcionamento do voto distrital misto é necessário delimitar bem o sistema eleitoral atual, a fim de medirmos os possíveis benefícios com relação à representatividade política.

O conjunto de técnicas adotadas para organizar a representação do povo no território nacional tradicionalmente adotado no nosso país são o sistema majoritário e o sistema proporcional. Adotamos o sistema majoritário para a eleição dos cargos do Poder Executivo e também para o Senado Federal. Este sistema majoritário significa quantidade e é traduzido pelo somatório dos votos, considerando-se eleito aquele que obtém o maior número deles.

Para eleições de Senadores e Prefeitos de cidades com menos de 200 mil eleitores adota-se o sistema majoritário simples, vencendo quem obtiver o maior número de votos independentemente de ter apoio da maioria ou não. No entanto, para corrigir distorções como a eleição de quem não representa a maioria, idealizou-se o sistema majoritário absoluto para os demais cargos do Poder Executivo. Nesse sistema exige-se que o candidato obtenha a maioria efetiva dos votos válidos, “sufrágio por maioria absoluta de votos”, de modo que o candidato eleito venha a representar efetivamente a maioria dos eleitores (50% + 1). Se no primeiro turno de votação nenhum candidato obter a maioria dos votos válidos, os dois mais votados disputam o segundo turno das eleições para se definir quem de fato representa a maioria do eleitorado (CERQUEIRA e CERQUEIRA, p. 226).

De outra forma, o método usado para traduzir a representatividade nos cargos do Poder Legislativo é o sistema proporcional, mais precisamente o sistema proporcional de lista aberta. Este sistema procura escolher dentre os membros do partido os que obtiverem maior votação individual de acordo com o número de candidatos que cada partido conseguir eleger a partir da definição do quociente eleitoral. Funciona assim, cada candidato obtém votos para si que valem também para o partido. No final das eleições se apuram o total de votos válidos e, a partir deles o quociente eleitoral, que é o número de votos válidos de uma eleição, dividido pelo número de cargos a serem preenchidos. A partir daí se divide os votos adquiridos por cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral, sendo o resultado o número de vagas que cada um terá no Legislativo “de modo que cada partido elegerá tantos representantes quantas vezes a totalidade de seus votos contenha o quociente eleitoral” (CERQUEIRA e CERQUEIRA, p. 234). O partido que não conseguir atingir o quociente eleitoral não obtém o número mínimo de votos necessários ao cargo e por isso não terá representantes no Congresso Nacional, Assembleia Estadual, Assembleia Distrital ou Câmara de Vereadores. Pois, o que se busca com o quociente eleitoral é o número mínimo de votos que um partido deverá obter para conquistar pelo menos uma cadeira no legislativo.

Assim, nem sempre um candidato que obtenha um expressivo número de votos será eleito, posto que seu partido poderá não atingir o quociente eleitoral. Principalmente se esse partido for pequeno ou não coligado, diante da disputa frente a uma coligação forte.

É a chamada “coligação proporcional”, cujo repúdio de muitos se justifica pela ausência de preferência da vontade popular, sendo um critério matemático pelo qual coligações bem fortes superam a vontade da maioria dos eleitores (CERQUEIRA e CERQUEIRA, p. 237).

Os candidatos serão ordenados na lista do partido de acordo com o número de votos que conseguir. O mais votado será o primeiro da lista seguidos dos demais em ordem decrescente de contabilização de votos. Este sistema da lista aberta é um ponto bastante controverso, pois mesmo traduzindo a representatividade no número de votos e, logicamente, o justo posicionamento do candidato mais votado no topo da lista, muitos cientistas políticos afirmam que essa lista aberta é bastante prejudicial à representatividade. Afirmam eles que os partidos políticos são essenciais ao funcionamento da democracia e a lista aberta enfraquece essas instituições, pois incentiva a disputa interna entre os membros do partido e permite também a desobediência dos seus componentes, que passam a agir de forma independente.

O fato é que a mudança da lista aberta para a lista fechada, aquela definida pelos partidos, é ponto crucial para os que criticam o voto personalíssimo e defendem uma reforma política visando o fortalecimento dos partidos. Nesse modelo o eleitor vota apenas no partido, e não em um candidato específico. É o partido quem define e ordena a lista de seus candidatos.

No entanto, os que são contrários à lista fechada afirmam que esse sistema permitiria a eleição de candidatos desconhecidos pelo eleitorado e, além disso, correr-se-ia o risco de fortalecer as chamadas oligarquias, logicamente indesejadas em qualquer democracia. Para Neto, Cortez e Pessoa (2011, p.51),

qualquer alteração tem que ser avaliada com todo o cuidado. A título de exemplo, quando se pensa na introdução da lista fechada, a qual aumentaria ainda mais o cacife das lideranças partidárias, dever-se-ia incluir no projeto algum mecanismo de democratização na seleção de candidaturas, como as eleições primárias, que colocaria limites ao poder dos líderes.

Necessário se faz mencionar que, mesmo com tantos projetos de reforma política visando mudar a forma de contabilização de votos para os cargos do Poder Legislativo, segundo Silva *et al*, (2015, p.3) há quem defenda que tal sistema proporcional de lista aberta é ainda “o único capaz de dar voz a grupos minoritários da população por não adotar um critério puramente territorial para definir o distrito eleitoral, possibilitando assim a representação de grupos espacialmente dispersos”. Os mencionados autores afirmam a existência de tal entendimento, e, no entanto criticam tal posicionamento, pois para eles, os defensores do sistema proporcional de lista aberta não visam à representação “como uma

concessão de benefício das majorias às minorias, mas como uma condição que, se não cumprida, torna o sistema político injusto” (SILVA *et al*, 2015, p.3).

Dessa forma, o sistema majoritário de lista aberta é positivo pelo fato de propiciar uma representação, de todas as correntes populares existentes em proporção às forças que cada uma delas detêm na sociedade, esse sistema “tem uma faceta democrática já que as minorias conseguem representação” (NETO; CORTEZ; PESSOA, 2011, p. 49). No entanto, na prática, a efetividade da representação em tal sistema não se traduz, visto que na lista aberta não existe a aproximação entre políticos e eleitores, tão necessária à responsabilização política, isso devido a tamanha magnitude dos atuais distritos eleitorais brasileiros. E, além disso,

“o eleitor brasileiro defronta-se com um excesso de opções, primeiro porque existe um grande número de partidos e, segundo, porque nem os de maior porte se comportam de maneira consistente, seja na arena eleitoral seja na legislativa” (SOUZA e LAMOUNIER, 2006, p.56).

Ao que parece é que a facilidade em se criar partidos políticos abstraiu deles a real necessidade de traduzir ideais doutrinários do grupo social que pretendem defender e representar.

Assim, o sistema proporcional acaba fracionando o poder em variadas unidades com o grande número de partidos no parlamento. Fato este, que compromete a governabilidade uma vez que torna quase impossível a produção de majorias estáveis capazes de seguir um caminho retilíneo rumo ao desenvolvimento do país.

Com poucas barreiras à entrada de novos atores, o sistema torna-se permissivo, havendo, portanto, mais partidos do que interesses vitais a serem representados. Na verdade, dado o personalismo e o baixo comprometimento programático de um número expressivo de políticos, a profusão de siglas não representa nem mesmo os interesses que, de fato, deveriam estar organizados no parlamento (NETO; CORTEZ; PESSOA, 2011, p. 49).

O que se tem com isso é um atraso na aprovação de toda e qualquer medida havendo uma necessidade demasiadamente constante de negociação entre o Poder Executivo e os variados partidos componentes do Poder Legislativo, podendo resultar em uma indesejada estagnação política. Não só isso, a constante

necessidade do governo de realizar coalizões faria da atribuição de responsabilidades por parte do eleitor uma tarefa complicada. Não sendo clara a associação das ações do poder público com os seus responsáveis, a faceta retrospectiva do voto seria drasticamente dificultada (SILVA *et al*, 2015, p.3).

Essa fragmentação e o personalismo da política nacional é o que tem legitimado o interesse em uma reforma política pautada na modificação da eleição dos cargos do Poder

Legislativo como solução de deficiências institucionais que prejudicam o desenvolvimento da política e, logicamente, da democracia brasileira. Neto, Cortez e Pessoa (2011, p.52) entendem que a melhor opção não pode estar na mudança radical e sim na possibilidade de alterações incrementais, com objetivos muito bem definidos e que não sejam demasiadamente ambiciosos. “Reduzir a excessiva fragmentação legislativa, mas sem eliminar a representação proporcional, e minorar a competição intrapartidária seriam metas consensuais, populares e que certamente teriam um efeito positivo na operação do regime representativo”.

A partir dessas questões aqui dispostas, a implementação do voto distrital misto no Brasil tem sido amplamente discutida e considerada para o reordenamento do atual sistema eleitoral, julgado deficiente. Para Souza; Lamounier (2006, p.46) é necessário que o Congresso seja fortalecido para que possa desempenhar bem o seu papel. Sendo que, o cenário atual prevê a emergência de um pequeno número de grandes partidos nacionais, que pode ser, em parte, estimulado pela implantação do voto distrital misto para as eleições proporcionais.

O chamado voto distrital misto, também conhecido como sistema majoritário misto, combina o voto majoritário com o voto proporcional em lista fechada. Cada uma dessas duas formas de votação será usada para preencher parte das vagas existentes no legislativo. Como esse sistema pressupõe a divisão territorial em distritos, o eleitor deve votar duas vezes, uma no candidato de seu distrito e outra em um partido de sua preferência. Os que defendem esse modelo de votação afirmam que ele combina o melhor de dois sistemas, majoritário e proporcional, sendo efetivo em fortalecer os partidos políticos e ao mesmo tempo em aproximar os representantes de seus representados.

O sistema distrital misto proporciona boas vantagens. As eleições majoritárias uninominais aumentariam a inteligibilidade da competição política, porque tais disputas tendem a ser decididas entre dois candidatos. Os candidatos que concorrem pela lista fechada teriam de competir pelos votos oferecendo programas abrangentes, e não vantagens particularizadas. O sistema também propicia a responsabilização dos representantes perante bases eleitorais geograficamente bem delimitadas. Sendo significativamente menor em tamanho do que a circunscrição eleitoral atual, o distrito uninominal permitiria aos eleitores identificar claramente o seu representante e cobrar sua responsabilidade por assuntos de interesse para eles. (SOUZA; LAMOUNIER, 2006, p.56).

Dessa forma a mudança não seria tão radical como ocorreria com a implementação do voto distrital puro. Restaria um meio termo que redesenharia os distritos eleitorais de forma mais efetiva com áreas geograficamente bem delimitadas e com a facilidade de cada eleitor

poder fiscalizar e cobrar daquele que representa e conhece a sua localidade um pouco mais de perto.

Os distritos seriam divididos segundo critérios estabelecidos de acordo com ideais de representatividade, podendo os municípios mais populosos ser fragmentados a depender da máxima magnitude adotada na reforma.

A seguir apresentamos dois ensaios sobre reforma eleitoral distrital nos quais seus autores se utilizam de critérios diferenciados para a definição de distritos, adotando também magnitudes máximas e mínimas diferenciadas. O que nos leva a entender que a adoção do voto distrital depende de muitos fatores para resultar em uma mudança desejável.

3- Perspectivas de mudanças significativas na representatividade política

Diante da possibilidade da efetivação de uma reforma política pautada na modificação da forma de eleição dos governantes, no caso, dos integrantes do poder legislativo, tem-se discutido a existência da crise de representatividade e responsabilização no nosso sistema democrático, e ainda a necessidade de adoção de mecanismos eleitorais distintos que sejam capazes de resolver o problema.

Silva, *et al*, assim como Neto, Cortez e Pessoa, se propuseram a fazer uma simulação de reforma eleitoral distrital objetivando refletir sobre o impacto do redesenho dos distritos eleitorais.

Silva, *et al* utiliza para o seu estudo apenas os estados de São Paulo e Pernambuco. Foram simulados distritos eleitorais com magnitude de três a oito representantes. Números esses, que segundo os autores fundamentando a partir do trabalho de Carey e Hix, (2011), "maximizaria a representatividade", e, "por outro, também maximizaria a accountability" (SILVA, *et al* 2015, p.6).

Segundo esse estudo citado por Silva, *et al* (2015, p.6), as pessoas conseguem escolher estrategicamente somente quando são apresentados a elas um número máximo de sete opções. Posto que, número maior que sete prejudicaria a escolha pela razão e conseqüentemente prejudicaria a responsabilização. Lado outro, um número menor que três comprometeria da mesma forma a escolha pela razão, pois os eleitores escolheriam seus candidatos mais pela pessoalidade do que pelas propostas.

Dessa forma Silva, *et al* (2015, p.6) divide os distritos em territórios que já se encontram estabelecidos, "guardando a coerência geográfica com base tanto na contigüidade

territorial como no respeito à coesão regional das unidades” e empregando em cada unidade distrital a magnitude de 3 a 8 representantes a depender do tamanho da população, ou seja, da densidade demográfica do distrito.

Assim, a divisão do Estado de São Paulo resultou em 16 distritos eleitorais, quatro deles oriundos da divisão da sua capital (com magnitudes de 4, 5 e 6 representantes). E a divisão do Estado de Pernambuco resultou em 6 distritos eleitorais, sem a necessidade da divisão da capital (que comportou a magnitude de sete representantes).

Diferente disso Neto, Cortez e Pessoa, no seu ensaio, divide de forma diferente os distritos. Ao simular as consequências do voto distrital, esses autores dividem os distritos de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (baseado no senso de 2000), fazendo o agrupamento de áreas homogêneas e menores. Para esses autores não se busca com a implementação do voto distrital “maximizar o número de áreas a serem criadas, mas, sim, homogeneizá-las de acordo com as variáveis de controle, dada uma restrição populacional mínima” (NETO, CORTEZ e PESSOA, 2011, p. 57).

No entanto, Silva, *et al* (2015, p. 7) critica essa forma de divisão dizendo não ser a mais adequada por acarretar a criação de distritos socialmente opostos. Um resultado indesejado que pode vir a “acarretar problemas para a criação e a manutenção de programas de redistribuição de bens e riquezas”.

O trabalho de Neto, Cortez e Pessoa, abrange um número maior de estados, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco, Ceará, Maranhão, Goiás e Pará. Quanto as magnitudes, os autores optaram por distritos que comportariam entre 8 e 12 representantes cada. Ao justificar a escolha dessas magnitudes, argumentam os autores que “dentro dessa faixa de magnitude, os sistemas partidários tendem a ter uma fragmentação legislativa moderada”, posto que, “é bastante pertinente afirmar que mudanças em um sistema cujo funcionamento não é desastroso devem ser feitas com cuidado e moderação” (NETO, CORTEZ e PESSOA, 2011, p. 53).

Dessa forma, na experiência de Neto, Cortez e Pessoa, o Estado de São Paulo comportou oito circunscrições eleitorais sendo duas localizadas na sua capital (com magnitude 10) e Pernambuco comportou três distritos, sem a necessidade de sua capital ser dividida.

Depois que cada autor citado acima divide segundo critérios diferentes os distritos, ambos passam a simulação de resultados. Silva, *et al* (2015, p. 9) se utiliza dos resultados das eleições para a Câmara dos Deputados de 2010 para seu experimento. Ao passo que o trabalho de Neto, Cortez e Pessoa, (2011, p. 66) se vale dos dados das eleições de 2006.

Silva, *et al* (2015, p.18) conclui que em distritos com menor magnitude a “configuração das disputas se aproximaria à dos cargos majoritários” e que o fim do voto distrital não alteraria “radicalmente” a distribuição das vagas entre os partidos. Mas, a combinação de distritos menores com o fim das coligações poderia resultar na diminuição do número de partidos. Esses autores consideram importante a reflexão sobre

o quanto essas mudanças incentivarão o fortalecimento dos partidos – isso se aceitarmos que estes já não são suficientemente fortes – ou o quanto simplesmente acirrarão o fechamento das disputas, aumentando ainda mais o poder das mesmas elites que já dominam atualmente o jogo político. Antes, ainda, cabe indagar o que se entende – ou se espera – por força dos partidos políticos (SILVA, *et al* 2015, p.18).

Neto, Cortez e Pessoa, (2011, p.71) conclui que somente com a redução da magnitude dos distritos já se conseguiria reduzir o número de partidos e conseqüentemente minimizar os efeitos maléficos do atual governo de colisão. Afirmam ainda que essa seria a maneira mais adequada de diminuir o número de partidos se comparada com a imposição da cláusula de barreira. No entanto, os autores consideram que embora número menor de partidos facilite a responsabilização e também as “condições políticas para determinar o desempenho da economia”, os governos de coalisão “são mais capazes de manter um ambiente econômico menos incerto do que os países com governos monopartidários”. Dessa maneira, para resolver o que eles chamam de “cobertor curto” consideram que

desenhar instituições políticas significa, portanto, optar por alternativas que maximizem certos valores e minimizem outros. Ou seja, a grande questão a ser colocada em um debate sobre reforma eleitoral é saber quais valores devem ser maximizados no momento histórico que vive o país (NETO, CORTEZ E PESSOA, 2011, p.72).

Assim, partir desses dois estudos pode-se concluir que a adoção do voto distrital abrange muitas hipóteses, que podem levar a uma melhor efetividade da mudança na regra eleitoral ou não, a depender do critério adotado para a divisão dos distritos e da escolha quanto a variação da magnitude. Sem deixar de fora a importância da definição da lista aberta ou fechada, discutida no tópico anterior.

Nas simulações citadas acima fica claro que a adoção de distritos menores pode levar a redução do número de partidos, resultado de ambas as pesquisas. Acontece que, ao mesmo tempo em que isso é desejado diante da atual conjuntura de falta de responsabilização, não se pode deixar de mencionar que um cenário político de poucos partidos pode resultar na constituição de elites políticas poderosas. Ao passo que o atual sistema eleitoral priva pela diversidade de governantes oriundos de todos os setores da sociedade.

Na verdade a grande problemática está no fato de que o nosso sistema eleitoral “favorece demasiadamente o quesito representatividade, a ponto de termos uma das legislaturas mais fragmentadas do mundo” resultando no governo de coalisão e na falta de responsabilização. Nessa situação “o eleitor pode ficar sempre em dúvida a respeito de quem é realmente responsável pelo quê” (NETO, CORTEZ e PESSOA, 2011, p.71) comprometendo a responsabilização e também fazendo com que a representatividade do sistema proporcional seja apenas formal.

Não há dúvidas quanto aos problemas existentes no sistema político brasileiro. Mas apesar das distorções, não se pode negar a existência de um equilíbrio que resulta em uma funcionalidade razoável. O que faz com que o interesse em melhorar o sistema eleitoral em vigor, sem que sejam estudados os efeitos das mudanças, seja considerado para muitos autores perigoso, pois acarreta um grande risco de se

promover alterações grandes e custosas em termos políticos, mas que, de fato, não atacam o cerne do problema que se propõem a resolver. Por exemplo, a introdução de um sistema distrital misto não reduzirá a fragmentação partidária se forem mantidos os estados como circunscritões eleitorais para a parte proporcional da votação. E há, finalmente, o perigo de se anular inadvertidamente alguma característica positiva do sistema (NETO; CORTEZ; PESSOA, 2011, p.51).

Dessa forma, diante da constatação do perigo de uma reforma política irresponsável podemos destacar o papel da legística, um novo ramo do direito que estuda as leis por meio de análise de sua qualidade legislativa a partir da previsão dos possíveis efeitos que ela possa causar perante a sociedade. A legística se propõe a estudar a norma para que, caso seus efeitos sejam considerados negativos possam ser revistos no momento de sua elaboração, antes que a lei entre em vigor.

Neste sentido podemos adotar para o caso da reforma política o entendimento de que a falta de consenso é o principal problema, posto que todos os autores citados neste trabalho consideram dessa maneira. Diante disso, a solução pode estar no envolvimento da população brasileira com os temas da reforma, afim de que sejam escolhidos e adotados os posicionamentos que realmente irão melhorar o nosso regime democrático.

A adoção, por exemplo, de estratégias de persuasão através de ações para construção de um consenso possível (audiências públicas, negociação legislativa, práticas de lobby regulamentadas, plebiscitos, inclusive os administrativos) são meios para otimizar o nível de eficácia social (SOARES, 2007, p. 129).

Diante de divergências importantes é necessário a produção de um mínimo de consenso. Importante o amadurecimento das ideias e o diálogo também entre representantes e representados, a fim de que a mudança seja legitimada a todos. “O conceito de reciprocidade é fundamental para a perspectiva deliberacionista de democracia” (MENDONÇA; FREITAS; OLIVEIRA, 2014, p. 244).

Não é o bastante que a população apenas cobre do congresso a aprovação de uma reforma política. Além disso, a sociedade deve se envolver nos debates, a fim de que a reforma possa efetivamente ser feita para satisfazer os seus interesses. E não os interesses de partidos políticos ou parlamentares preocupados apenas com a permanência no poder.

A aproximação entre legislador e cidadão pode propiciar processos de produção do Direito aonde haja mais persuasão e menos coerção e nos processos participativos a negociação do conteúdo pode gerar uma co-responsabilidade pela efetivação do conteúdo porque os participantes colaboraram com suas representações de mundo, que é otimizada por uma gama de informações evidenciadas na reconstrução da situação-fática-problema (SOARES, 2007, p.131).

Assim, para que as perspectivas de mudanças sejam positivas é necessário termos o entendimento de que, antes de qualquer decisão sobre reforma política, principalmente uma reforma generalizada, faz-se necessário o amadurecimento das propostas por parlamentares e pela própria população. O que pode ser efetivado por meio da promoção de debates. “Talvez o grande papel da sociedade civil organizada em torno da questão seja o de estabelecer os pontos essenciais de uma Reforma Política e transformá-la em tema de interesse nacional” (ARAGÃO, 2014, p. 85).

A verdadeira democracia se dá por meio da politização da sociedade, capaz de gerar efetiva participação e verdadeiro interesse para com os rumos do país.

Considerações finais

As ações para a reforma política têm sido objetivadas e concretizadas basicamente a partir da modificação das regras eleitorais. Grande parte dessas modificações estão sendo realizadas por meio de decisões do Poder Judiciário, como as regras de fidelidade partidária e cláusula de barreira, ou por iniciativa popular, como a lei da ficha limpa. Dessa forma, fica evidente que praticamente todas as mudanças pontuais feitas até agora têm relação com o apelo popular. Na realidade, nosso sistema político nasceu com a constituição de 1988 para ser revisto cinco anos mais tarde no momento da revisão constitucional, mas como isso não

aconteceu, tem-se adotado mudanças pontuais como paliativos diante das falhas mais graves do sistema, que se mostram mais urgentes em determinado momento da história do país.

Isso acontece porque aqueles que deveriam concretizar a reforma política já se encontram integrados ao sistema eleitoral atual, afinal foi esse sistema que os elegeram e que até mesmo propiciaram a recondução ao cargo político. Assim, não possuem interesse na reforma e temem as modificações das regras do jogo político.

Por outro lado, a ideia da reforma política não está muito clara, ou pelo menos, clara o suficiente, visto que não se preocupa em prever os possíveis resultados de uma sistemática diferente. A maioria dos trabalhos usados nessa pesquisa (com exceção dos que se propuseram a simular a reforma eleitoral distrital) limitaram-se às críticas ao sistema atual e a necessidade de mudança para otimização da responsabilização, sem, contudo, examinar a mudança em si.

Logicamente, todos destacam a grande problemática em torno do tema, pautada na guerra de interesses entre seus atores que dificultam demasiadamente o avanço de qualquer projeto.

No entanto, essa dificuldade de aprovação da reforma política talvez não seja o problema principal a ser analisado. Importante considerar que a insatisfação popular ligada ao dissenso quanto à adoção de um ou outro mecanismo resulta no perigo da concretização de medidas inadequadas e insatisfatórias que pode vir a acarretar prejuízo no lugar de benefícios. O ideal é que os temas da reforma política sejam estudados e deliberados antes de sua adoção, para que seus possíveis efeitos na conjuntura do país possam ser previstos e medidos. Necessário se faz eleger quais modificações devem ser levadas em consideração e de que maneira serão implantadas. Pois, como visto com relação ao sistema do voto distrital misto, a variável do tamanho dos distritos e a forma de divisão afetam diretamente o resultado do sistema.

Portanto, a reforma política é tema bastante complexo que vem sendo solucionado mediante paliativos. Fato é que não existe um sistema político perfeito, nem um sistema eleitoral que proporcione representação e responsabilização total. O que se deve buscar é o equilíbrio capaz de garantir uma maximização desses resultados. E, para isso, não é aconselhável adotar mudanças radicais, melhor que sejam medidas pontuais cada qual a seu tempo. Afinal não se pode priorizar a mudança diante de uma sistemática atual que bem ou mal funciona como democracia.

Referências

ARAGÃO, Murilo de. **Reforma política: o debate inadiável**. 1. ed. Rio de Janeiro: José Olympio/Civilização Brasileira, 2014.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito Eleitoral Esquematizado**. 2. ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; FREIRAS, Fernando Vieira; OLIVEIRA, Wesley Matheus. Reciprocidade discursiva, enquadramento e deliberação: a consulta pública sobre reforma política da ALMG. **Análise Social**, Lisboa Portugal, v. XLIX, n. 211, p. 244-271, 2014.

MIGUEL, Luis Felipe. Oligarquia, democracia e representação no pensamento de Michels. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 13, p. 137-154, abr. 2014.

NETO, Octavio Amorim; CORTEZ, Bruno Freitas; PESSOA, Samuel de Abreu. Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 45-75, jun. 2011.

REIS, Bruno P. W. Cientistas políticos e sua conversa de surdos: considerações sobre a quase implantação do voto único não transferível no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 7, n. 3, p. 29-46, jul. 2015.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Raquel Gonçalves. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 213-246, jan./abr. 2015.

SILVA, Patrick; DAVIDIAN, Andreza; FREITAS, Andréa; CAZZOLATO, José Donizete. Reforma Política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-32, abr. 2015.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 50, p. 124-142, jul. 2007.

SOUZA, Amaury; LAMOUNIER, Bolívar. O futuro da democracia: cenários político-institucionais até 2022. **Estudos Avançados**, nº 20, p. 43-60, 2006.

SPECK, Bruno Wilhelm. A astronomia da reforma política. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 5, n. 4, p. 7-19, out. 2013.