

Capítulo III

Sistemas Eleitorais

Maria, Maria, é o som, é a cor, é o suor
É a dose mais forte e lenta
De uma gente que ri quando deve chorar
E não vive, apenas aguenta.
(Milton Nascimento, Maria, Maria)

Neste capítulo demonstramos como funcionam os sistemas eleitorais, com especial foco no mecanismo de eleição de deputados federais no Brasil atual.

Serão demonstrados conceitos, divisões e subdivisões dos sistemas eleitorais em geral, com vistas a dar suporte à análise de propostas de alteração no sistema eleitoral brasileiro.

Desde os anos 1990, o professor de ciência política, Jairo Nicolau (UFRJ) tem se dedicado a publicar, dentre outras obras e temáticas, estudos e análises sobre os sistemas eleitorais no mundo. O livro *Sistemas Eleitorais*, publicado inicialmente em 1999, e reeditado seis vezes até o ano de 2012, tornou-se uma importante ferramenta, extremamente didática, de estudo dos sistemas eleitorais nas melhores escolas de ciência política do Brasil. A obra apresenta um modelo explicativo dos sistemas eleitorais que se torna a cada reedição, mais completa e acessível ao entendimento, não sendo apenas voltada a estudantes e pesquisadores da ciência política, mas visando a alcançar mais amplos públicos como o de políticos, jornalistas e qualquer cidadão que queira entender melhor o que é debatido no Brasil em termos de reforma política e eleições. Por esse motivo, *Sistemas Eleitorais* (2012) será usado amplamente como base explicativa e referência conceitual neste capítulo.

É importante destacar, contudo, que vai além dos objetivos e limites deste trabalho a elaboração de um modelo explicativo de quais são e como funcionam os sistemas eleitorais existentes atualmente no mundo. Esta dissertação irá realçar o atual modelo de sistema eleitoral do Brasil, e discorrer sobre outros modelos eleitorais que no debate sobre reforma política no Brasil, foram ou estão

sugeridos. Além disso, este trabalho fará cumprir seu objetivo de analisar então o atual sistema eleitoral a partir de uma perspectiva de gênero⁴².

Como se vota e como se contam os votos

Sistema eleitoral é uma das partes que compõem um sistema político, enquanto um sistema. Trata-se de um conjunto de regras, e não existe no mundo um sistema eleitoral exatamente igual ao outro.

Nas palavras de Jairo Nicolau:

[...] sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como, em uma determinada eleição, os eleitores podem fazer as suas escolhas e como os votos são somados para serem transformados em mandatos (cadeiras no legislativo ou chefia do executivo). (2007, p. 293).

Assim sendo, daqui em diante, basicamente iremos descrever como, no Brasil, e no Legislativo Federal, eleitores fazem suas escolhas e como esses votos são contabilizados e transformados em representantes propriamente ditos.

Um conceito-chave para iniciar o debate é ‘distrito’. O distrito é o espaço-limite onde se vota e se contam os votos. O distrito eleitoral também é conhecido por circunscrição eleitoral.

Na definição de Jairo Nicolau: “O distrito eleitoral é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa.” (2012b, p. 12)

Pensando a Câmara dos Deputados, que é o foco da análise desta dissertação, sabemos que o estado do Rio de Janeiro é o distrito eleitoral para egermos deputados e deputadas federais. No Brasil, cada estado é um distrito para escolha de deputados federais.

⁴² Para informações mais completas ou aprofundadas sobre os diversos sistemas eleitorais existentes e/ou mecanismos específicos desses sistemas, sugerimos a leitura de obras que também serviram de referência para esta dissertação de mestrado, como as de Jairo Nicolau (2006, 2007, 2012a, 2012b); Maurice Duverger (1984); Arend Lijphart (1994); Douglas Rae (1967); Reilly & Reynolds (1997) e Giovanni Sartori (1994).

Outro cientista político, Douglas Rae, já em 1967 propôs que os sistemas eleitorais contemporâneos tem três componentes básicos a serem observados: a magnitude do distrito, a estrutura do voto e a fórmula eleitoral. Veja na figura 2.

A magnitude é exatamente o tamanho do distrito, ou seja, o número de representantes que cabem no distrito, ou o número de deputados ou de cadeiras. Aliás é importante entender a diferença entre cadeiras e deputados, no sentido que existe um mecanismo para distribuir ‘cadeiras’ e outro mecanismo para definir quais deputados/as irão ocupar essas ‘cadeiras’.

E também se categoriza o distrito em uninominal ou plurinominal. Distritos uninominais, elegem um único representante, e os plurinominais elegem mais de um. Os distritos para escolha de deputados federais no Brasil são plurinominais. No Rio de Janeiro elegemos 46 deputados para a Câmara Federal.

Quanto maior a magnitude mais proporcional é o resultado de uma eleição. Reynolds & Reilly descrevem os sistemas eleitorais como a tradução de votos em vagas no parlamento e afirmam que entre as variáveis-chave de um sistema está a magnitude, junto com a fórmula de distribuição. Altas magnitudes são mais proporcionais que as baixas. Arend Lijphart afirma que a magnitude exerce influência tanto nos sistemas majoritários como nos de representação proporcional, embora no sentido inverso, já que ao ser aumentada nos casos majoritários gera desproporção, enquanto que o seu aumento nos sistemas proporcionais acarreta justamente um resultado mais perto da proporcionalidade ideal. (DALMORO & FLEISCHER, 2005, p. 97)

O debate sobre o impacto da magnitude, assim como sobre fórmulas eleitorais será aprofundado mais adiante, ainda neste capítulo.

A estrutura do voto, diz respeito a como a escolha por determinado candidato/partido é expressada na cédula eleitoral ou na urna eletrônica, quer seja, se votam no nome ou no número de candidatos, se eleitores são convocados e enumerar preferências etc.

A estrutura do voto pode ser categórica/nominal (no nome de candidato, numa lista de candidatos, no partido), ordinal (quando se pode votar em vários candidatos colocando uma ordem de preferência), ou dual (se for em mais de um partido, há casos em que o eleitor pode dar dois votos, um no candidato e outro no partido, e pode ser em partidos diferentes).

O terceiro componente básico do sistema eleitoral é uma fórmula, e como tal, tem seus subcomponentes e complexidades. “A fórmula eleitoral trata dos

procedimentos de contagem de votos para fins de distribuição das cadeiras disputadas.” (Nicolau, 2012b, p.13)

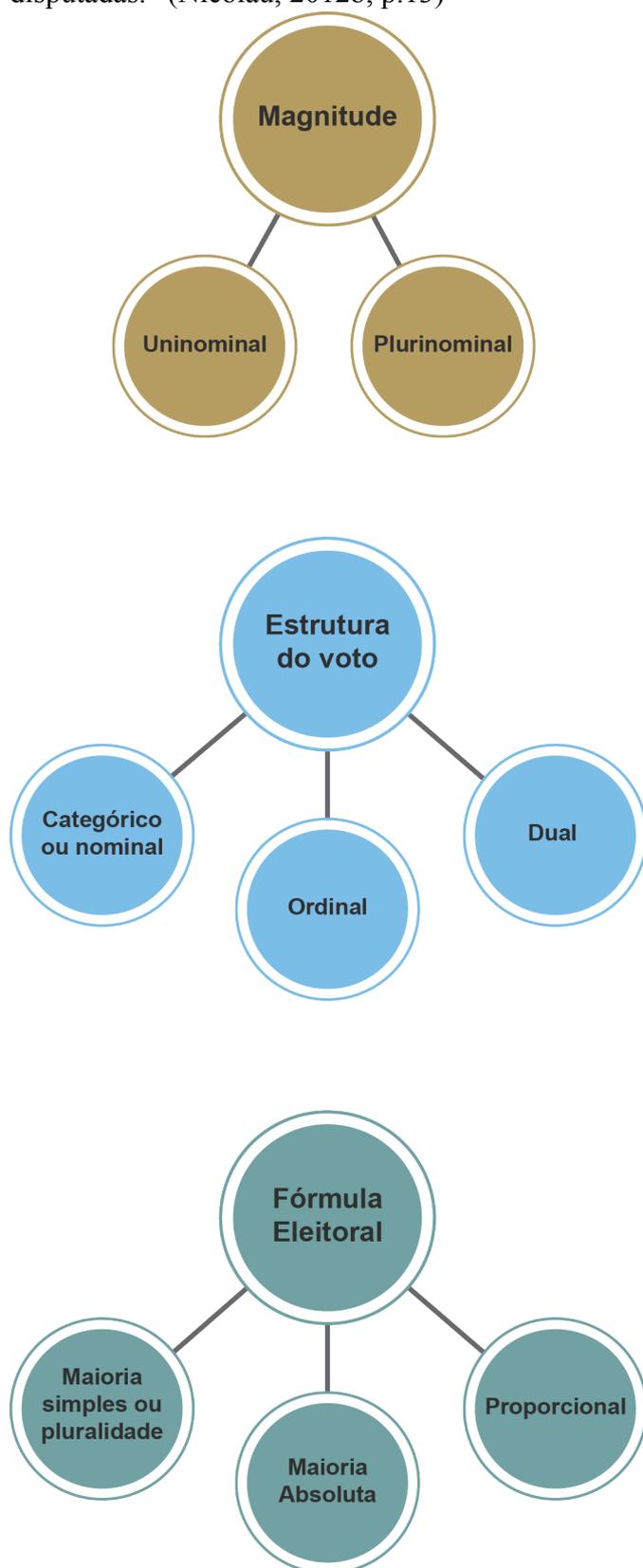


Figura 2 - Componentes básicos dos sistemas eleitorais. Elaboração própria.

Observando justamente esses componentes ou elementos dos sistemas eleitorais, utilizados nacionalmente em democracias de todo o mundo, autores como, Andrew Reynolds, Ben Reilly e Andrew Ellis (2005) dividiram, e propuseram três famílias de sistemas eleitorais contemporâneas.

Os três grandes grupos ou famílias de sistemas eleitorais se subdividem, tal como segue na figura 3:

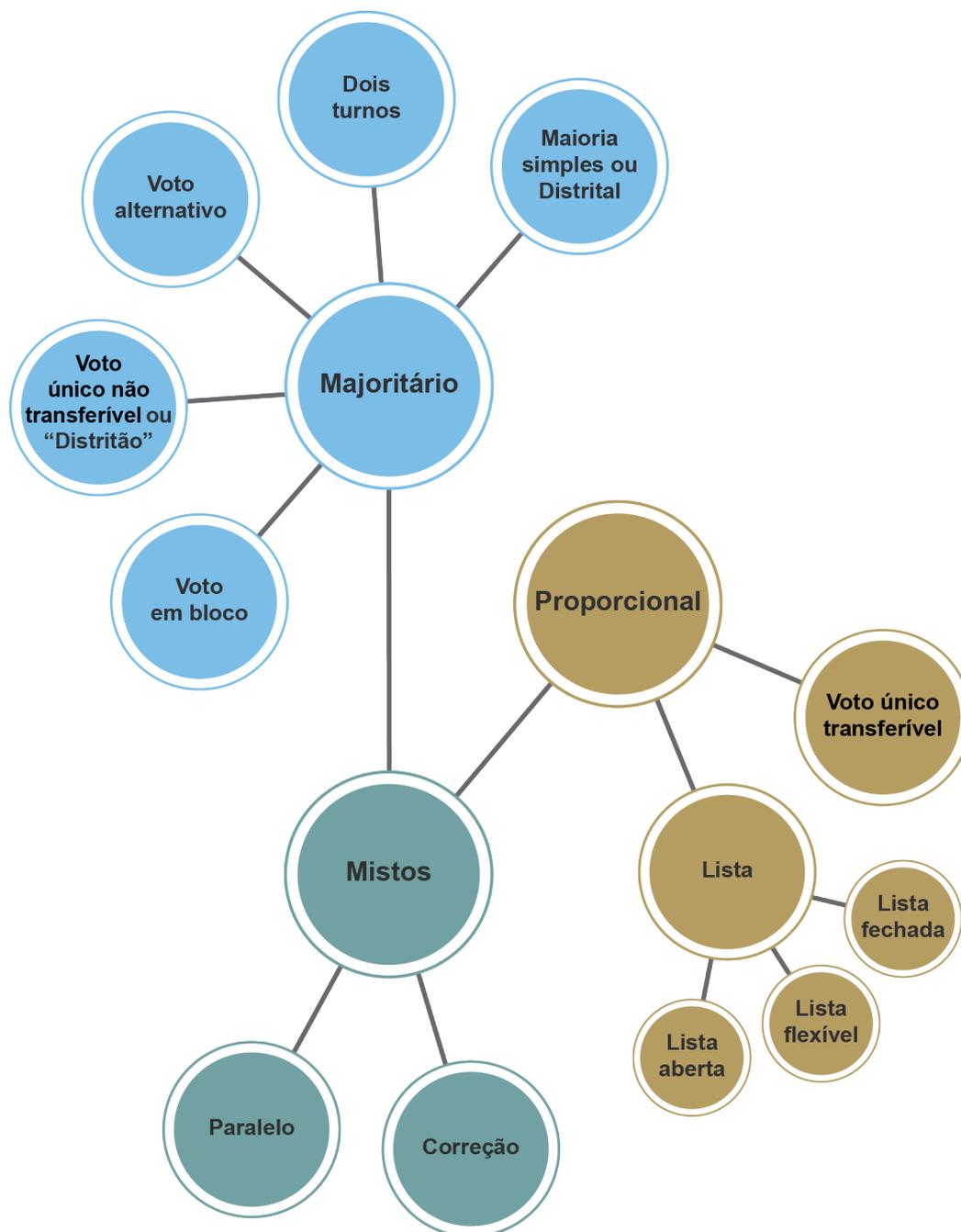


Figura 3 - Famílias de sistemas eleitorais.
Elaboração própria.

Sobre o quadro geral de países democráticos e seus respectivos tipos de sistemas eleitorais, o professor Nicolau comenta que, de 95 democracias eleitorais, o sistema proporcional de lista, o mesmo do Brasil

[...] vigora em 55 países (58% dos casos). O sistema de maioria simples é utilizado em 17 países (18% dos casos). As duas variantes de sistema misto aparecem em menos de 10% dos casos: o misto de correção é empregado em 7 países (7%), e o paralelo em 6 (6%), os outros 5 sistemas eleitorais são opções adotadas em um número reduzido de países (10) e, juntos, somam apenas 11% do total de casos, distribuídos da seguinte maneira: Dois Turnos (3 países); STV, Voto Alternativo e Voto em Bloco (2 países cada um); e SNTV (1 país). (2012b, p. 16-17)

Um ‘sistema’ é basicamente um conjunto de meios e processos empregados para alcançar determinado fim. É um método em si e uma combinação de métodos ou partes que concorrerem para um resultado.

O resultado ilustra o princípio por trás do sistema. Qual é o princípio por trás do sistema eleitoral? A resposta é, depende. Depende do sistema eleitoral. O majoritário tem como princípio a governabilidade e parte do entendimento que a governabilidade se alcança por meio da unidade partidária, de uma representação política mais homogênea, com menos partidos, com menor fragmentação partidária. O sistema eleitoral proporcional tem como princípio a proporcionalidade, e se baseia na representação dos partidos políticos para conquistar essa proporcionalidade. Cada voto deve ser levado em consideração, cada partido representa um interesse, e cada interesse deve estar representado.

De um modo ou de outro, os sistemas eleitorais são diferentes porque se deseja deles resultados diferentes, princípios diferentes, bases, ideias, crenças e interesses distintos. Não podemos pensar ou analisar comparativamente os sistemas eleitorais como se fossem meras atualizações, ou seja, como se a última invenção utilizada na Alemanha fosse melhor do que a versão mais antiga usada no Uruguai. Sistemas eleitorais são diferentes entre si e sua análise deve levar em consideração o sistema político como um todo, assim como da sociedade onde o sistema está inserido, de outra maneira, as comparações serão vazias de sentido e/ou correlação.

Sistemas eleitorais majoritários

Os sistemas eleitorais majoritários tem como objetivo garantir que os candidatos que receberam mais votos sejam eleitos. A metodologia majoritária é muito antiga, de experiências medievais de escolha coletiva, onde a maioria com o braço levantado, por exemplo, decide o pleito. Mais contemporaneamente, essa metodologia se sofisticou no intuito de um princípio, que é a governabilidade. E atualmente, se desdobra em cinco sub-modalidades: maioria simples, maioria absoluta, voto alternativo, *Single Non Transferable Vote* e voto em bloco.

No Reino Unido, país cujo sistema representativo tem origens medievais, desde o surgimento do Parlamento em 1265, os representantes são eleitos pelo voto direto. Originalmente, a eleição era feita por aclamação, ou com os eleitores levantando as mãos. O princípio majoritário foi estabelecido por um estatuto de 1430, que faz referência “ao maior número” de eleitores. (NICOLAU, 2012b, p.23)

Majoria simples

Esse talvez seja o mais antigo sistema de escolha na política, aquele com mais votos está eleito. Mas como isso se dá contemporaneamente? Imagine que para estabelecer a maioria simples no Brasil, deveríamos dividir o país em tantos distritos eleitorais quantos forem as cadeiras da Câmara dos Deputados, ou seja, em 513 cadeiras se formos usar o quantitativo atual. Então, ao invés de termos o país dividido nos 27 distritos eleitorais (26 estados + Distrito Federal), teríamos 513 distritos. Cada partido poderia apresentar um candidato por distrito, e aquele que tivesse mais votos no distrito seria eleito. Neste caso, não precisa ser eleito com mais de 50%, bastaria ter mais votos que os concorrentes.

Segundo Nicolau, um dos problemas e tema de grande relevância também nos países que adotam esse método é justamente o desenho desses distritos. Um dos desafios é garantir que não haja grande discrepância populacional entre os distritos, nem práticas que visem ao favorecimento político de determinado grupo. Outro desafio é “[...] como recortar os distritos sem favorecer ou prejudicar explicitamente determinados partidos.” (Nicolau, 2012b, p.23)

São recorrentes as tentativas de manipular o delineamento das fronteiras eleitorais em prol de um partido dominante. Por exemplo, imagine que a sua cidade seja dividida em cinco bairros e digamos que o Partido Alfa não tenha maioria de eleitores por bairro, mas um pouco de eleitores em cada bairro. Para se favorecer, esse partido tentaria influir de modo a que os distritos não fossem os bairros, pois perderia as eleições, mas que os distritos fossem parte em um bairro, parte em outro, de modo a garantir que nesses novos distritos estivessem concentrados seus eleitores.

O nome do sistema é maioria simples porque, qualquer maioria define a eleição, não há necessidade de ser maioria superior a 50%, por exemplo. Se foram cinco candidatos disputando no distrito e cada um tem 19% dos votos e um alcança 19,9%, este será o eleito. Além desse candidato com relativamente o mesmo número de votos dos outros ser o eleito, os votos dados aos que perderam a eleição, nesse caso hipotético, representando 76% dos votos, seriam desperdiçados, não valeriam nada, seriam eliminados. Não elegeriam ninguém. 76% dos eleitores não estariam representados.

Por outro lado, nesse sistema não há concorrência entre os candidatos do mesmo partido, os candidatos estariam mais vinculados ao território ao qual representam, e em tese mais próximos dos eleitores.

As principais críticas feitas aos sistemas majoritários estão associadas as desproporcionalidades produzidas em âmbito nacional. É frequente a sobrerrepresentação dos grandes partidos, a sub-representação dos pequenos e, que o partido mais votado nas urnas não fique com a maior bancada. (NICOLAU, 2012b, p.23)

Um dos pontos positivos seria o de produzir certa governabilidade, quando se acredita que a governabilidade se dá com um ou poucos partidos. É recorrente na literatura especializada o entendimento de que *um sistema representativo deve sacrificar a representatividade partidária para garantir a geração de governos unipartidários*.

Pois que esse tipo de governo produz várias vantagens:

[...] governos unipartidários estariam associados a um maior controle do eleitor sobre a natureza do governo a ser formado nos países parlamentaristas. [...] em que é frequente um partido governar sozinho, quando um eleitor escolhe um partido sabe que o governo será exclusivamente do partido vencedor. Para esse eleitor é mais fácil acompanhar as políticas implementadas, avaliar se o programa

de campanha está sendo cumprido e punir e/ou recompensar o governo com seu voto na próxima eleição. (NICOLAU, 2012b, p.27)

Nos governos de coalisão de muitos partidos são mais frequentes os casos em que, o eleitor tem menos controle das negociações pós-eleitorais para a formação do gabinete. É muito mais difícil responsabilizar um único partido pelo sucesso (ou fracasso) das políticas implementadas. (Nicolau, 2012b, p.28) Logo, distritos uninominais promovem maior proximidade entre representado e representante, no entanto não se comprova se essa proximidade se reflete em mandatos com maior participação ou controle social.

Outro entendimento que se extrai das experiências de *Maioria Simples* é que os partidos pequenos necessitam investir alto para ter expressiva votação e assim garantir que seus representantes sejam eleitos, o que por vezes não é viável a partidos menores, com menos recursos econômicos e/ou políticos. Consequentemente são os partidos maiores que têm mais chances de elegerem candidatos nessa lógica.

Maioria absoluta ou sistema de dois turnos

O sistema de dois turnos supõe a necessidade de maioria absoluta (mais de 50% para eleger o candidato). Caso esse percentual não seja conseguido por ninguém no primeiro turno existe uma regra que leva ao segundo turno com menos candidatos. É o sistema que usamos no Brasil para eleger presidentes da República, governadores e prefeitos das cidades com mais de 200 mil eleitores. Nesse sistema seriam 513 distritos eleitorais, elegendo um deputado/a com pelo menos 50% dos votos no primeiro turno, caso contrário indo a segundo turno com os dois candidatos/as mais votados, para se garantir 50% dos votos.

Virtudes do sistema de dois turnos:

A primeira é a garantia de que o representante do distrito será eleito com maioria absoluta de apoio dos eleitores; dá maior legitimidade ao representante e a segunda virtude é a tendência de favorecer os candidatos mais moderados em detrimento dos candidatos de partidos de posições políticas mais extremadas. (NICOLAU, 2012b, p.31)

Como dissemos, a atual Constituição brasileira definiu o sistema de dois turnos em eleições para o Executivo, excluindo os cargos de prefeito de cidades com menos de 200 mil eleitores, onde o sistema adotado, como para o Senado, é o da maioria simples.

Voto alternativo

O voto alternativo, é um sistema muito engenhoso do ponto de vista do poder de decisão dos eleitores, mas bastante trabalhoso e pode ser difícil de entender. A ideia é que o distrito seja uninominal, ou seja, no distrito eleitoral vamos eleger um deputado/a federal, mas teremos a chance de definir a nossa preferência entre os candidatos que concorrem. Digamos que sejam cinco candidatos por distrito: o eleitor coloca um voto para o seu favorito, e sucessivamente, em ordem decrescente de preferência, iria fazendo outras escolhas até alcançar o total de cinco votos.

O eleitor é convidado a ordenar suas preferências, isso significa por um número ao lado de cada nome: o número 1 ao lado do candidato preferido, o 2 ao lado da segunda opção, e assim sucessivamente. O eleitor é convidado a ordenar todos os candidatos, caso contrário o seu voto é tido como nulo.(NICOLAU, 2012b, p.31)⁴³

Voto único não-transferível ou 'Distritão'

Se o distrito é plurinominal, ou seja, se elegemos mais de um deputado ou deputada por distrito, e com sistema majoritário, existem basicamente duas opções: o voto único transferível (SNTV), mais conhecido no Brasil como 'Distritão', e o voto em bloco.

O professor Nicolau chama a atenção para o fato de que esses métodos são utilizados hoje em países democráticos com reduzida população, e o motivo seria a complexidade das fórmulas para contar os votos.

Em cada distrito, os partidos podem apresentar tantos candidatos quantas forem

⁴³ Para mais informações veja Nicolau. J. (2012b).

as cadeiras em disputa, o eleitor pode apenas votar em um dos nomes. Na apuração final, os nomes com mais votos são eleitos. Como os votos dos candidatos de um mesmo partido não são somados, o desempenho final dos partidos no SNTV está associado ao número de candidatos apresentados e dá dispersão de votos destes. Um partido pode apresentar muitos candidatos e correr o risco de não eleger nenhum. Por outro lado, a alta votação em um único candidato não é interessante, pois ele não tem como transferir esses votos para seus colegas de partido. O principal argumento em defesa do SNTV é o fato de ele aumentar as chances de representação dos menores partidos. Em um distrito com 5 representantes um candidato com 20% dos votos provavelmente será eleito. (NICOLAU, 2012b, p.36)

Nicolau narra que no Japão, onde esse sistema foi empregado, o uso do SNTV estimulou uma intensa rivalidade entre os candidatos durante as campanhas, reforçou a montagem de redes clientelistas e de políticas particularistas por parte do partido dominante no período (Nicolau, 2012b, p.37) e foi até responsabilizado pela corrupção denunciada no país.

Voto em bloco

No voto em bloco os partidos disponibilizam um número de candidatos igual ao número de cadeiras disponíveis. A diferença em relação ao que chamamos ‘Distritão’ é que os eleitores e eleitoras podem votar em tantos candidatos quantas forem as cadeiras do distrito eleitoral. “O processo de contagem dos votos é o mesmo: os candidatos individualmente mais votados são eleitos.” (Nicolau, 2012b, p.37)

Uma das vantagens em relação ao ‘Distritão’ é que se pode votar em candidatos do mesmo partido, diminuindo a competição partidária, ponto recorrente entre as críticas de estudiosos do tema, e visto como causa de problemas críticos em sistema eleitorais no mundo.

Ainda que o voto em bloco estimule a competição entre os candidatos, ele dá aos partidos mais capacidade de coordenação nas campanhas pois os eleitores podem votar em nomes da mesma legenda. (NICOLAU, 2012b, p.37)

Aqui no Brasil, imagine-se o caso de São Paulo, um distrito que elege 70 deputados. Pelo voto em bloco, os eleitores e eleitoras de São Paulo votariam em 70 nomes, ou conseqüentemente, seriam desenhados vários distritos no estado de

São Paulo, com menor magnitude, para facilitar o processo de votação. Cada eleitor paulista votaria em setenta candidato/as (ou o número máximo de candidatos do distrito) e os setenta mais votados/as, independente da votação total de seu partido, seriam os eleitos/as.

Sistemas eleitorais proporcionais

São dois os tipos de sistemas eleitorais proporcionais, o de lista e o voto único transferível. O objetivo desse tipo de sistema é distribuir as cadeiras de acordo com os votos dados a cada partido, ou seja, esse sistema se preocupa com a proporcionalidade entre votos e cadeiras.

O sistema proporcional tem como função principal transformar votos em cadeiras no parlamento na proporção exata, ou seja, o percentual de votos alcançado por um partido resultará no mesmo percentual conquistado de vagas no Parlamento. (DALMORO & FLEISCHER, 2005, p.92)

O que explica o desenvolvimento de mecanismos eleitorais proporcionais, ou preocupados em assegurar proporcionalidade, é justamente a modernização dos sistemas políticos, a sofisticação do conceito de representação.

Ilustra Nicolau que:

O processo de acentuadas transformações das instituições representativas – ocorrido em alguns países europeus na segunda metade do século XIX como a ampliação do direito de voto, a criação de novos partidos e o aumento da competição eleitoral nos distritos – trouxe um desafio aos legisladores: como criar um sistema eleitoral que garantisse a representação das minorias? (2012b, p. 44)

É atualmente o sistema eleitoral mais adotado no mundo para eleição de parlamentares, ainda que existam diferenças entre cada país.

A representação proporcional passou a ser defendida como opção para novas democracias com intensas divisões étnicas e religiosas, já que ela oferece aos grupos minoritários, dispersos pelo território mais chances de obter representação. (NICOLAU, 2012b, p. 47, 48)

Representar proporcionalmente é gerar no corpo representativo uma distribuição de poder entre as correntes políticas o mais similar possível ao conjunto de preferências eleitorais. (MACHADO, 2005, p.43)

Sistema proporcional de lista

Esse é o sistema eleitoral usado no Brasil para eleger deputados e vereadores. Não é um sistema de fácil entendimento, produzir a proporcionalidade partidária, parece inspirar uma alquimia, que é mais ou menos complexa, dependendo do país que a adote.

Os detalhes envolvidos na operação no sistema proporcional de lista são tantos que não encontramos dois países no mundo cujo sistema opere da mesma maneira. (Nicolau, 2012b, p. 47)

O partido político é chave na representação proporcional, pois é com base no partido que se pensa a proporcionalidade. A 'lista' então diz respeito à listagem de candidatos que cada partido oferece ao eleitorado.

O argumento tradicionalmente empregado em defesa da representação proporcional de lista é o de que tal sistema garante uma equidade na relação entre votação e representação dos partidos. (NICOLAU, 2012b, p. 47)

Um quesito muito importante para entender e analisar criticamente um sistema de lista é a magnitude do distrito, ou seja, o número de cadeiras em disputa:

O número de cadeiras é um fator decisivo para garantir que os resultados de uma eleição sejam proporcionais. Quanto mais cadeiras estão em disputa, maior a facilidade para que um pequeno partido obtenha representação, e dessa maneira, mais proporcional o resultado. (NICOLAU, 2012b, p. 48)

O sistema de lista também tem subdivisões. Existem três tipos de listas: fechada, aberta e flexível.

Os três tipos de lista são nada mais do que três distintos mecanismos para decidir quais candidatos irão ocupar as cadeiras conquistadas pelo partido. Sim, o voto dado no sistema proporcional de lista pertence ao partido.

Quais nomes da lista ocuparão as cadeiras obtidas depois de elas serem distribuídas entre os partidos. Como será feito o ordenamento dos candidatos de cada lista. Existem três formas de fazê-lo. (NICOLAU, 2012b, p. 61)

Lista fechada

Além do voto dado pertencer ao partido, no sistema de lista fechada, os partidos decidem a ordem dos candidatos. O eleitor não vota em nomes de candidatos mas na lista ou simplesmente no partido de sua preferência.

Depois de contabilizados os votos e definida a quantidade de cadeiras (vagas) que cabem a cada partido os candidatos/as serão convocados/as por ordem de preferência de sua colocação na lista, o primeiro candidato da lista ocupa a primeira cadeira conquistada pelo partido e assim sucessivamente. Por isso, nesse sistema é importante estar entre os primeiros colocados da lista. Na lista aberta, a alocação dos candidatos na lista é indiferente, pois serão eleitos aqueles com mais votos.

Segundo levantamento do professor Nicolau (2012b), mais de 50% dos países democráticos eleitorais do mundo utilizam a lista fechada.

Como vimos, os partidos tem centralidade no mecanismo de lista fechada, e pode-se dizer que, em tese, isso vem a fortalecer o partido, assim como a responsabilidade do partido pelos nomes que apresenta, “[...] faz com que os políticos tenham mais incentivos para se dedicar ao trabalho partidário.” (Nicolau, 2012b, p. 65)

Uma das principais críticas estaria baseada na tese de que os deputados eleitos não teriam razões para se responsabilizar pelo mandato, uma vez que foi o partido que o indicou. Como comenta Nicolau (2012b): “[...] o reduzido incentivo que os deputados tem de prestar conta de suas atividades ao eleitorado tem contribuído para um afastamento entre representados e representantes.” (p.65)

No entanto, vê-se nas experiências de lista fechada no mundo que o partido tende a ser mais cobrado pelos eleitores, tanto pelas consequências do mandato de determinado parlamentar como na apresentação dos nomes da lista, ou seja, um partido não colocaria nomes mal avaliados pelo eleitorado na lista de candidatos, uma vez que isso prejudicaria a votação na lista.

O uso da lista fechada está muito associado atualmente à garantia de representação de grupos sociais, de alguma forma, excluídos dos sistemas políticos.

Em alguns países os partidos tem feito uso da lista fechada como mecanismo para garantir a representação de determinados grupos étnicos e de mulheres. Na África do Sul [...] o perfil dos deputados eleitos na primeira eleição pós-apartheid: 52% de deputados negros, 32% de brancos, 8% de indianos e 7% de outros grupos étnicos. (NICOLAU, 2012b, p. 65)

Isso se dá porque é muito simples tecnicamente assimilar uma ação afirmativa ao mecanismo de lista fechada. Ou, por outro lado, são muito bem sucedidos os resultados de ações afirmativas nesse sistema.

Voltando ao tema da centralização da decisão e responsabilidade da candidatura e mandato parlamentar sobre os partidos, no Brasil, uma tese que se pode levantar é a de que, de fato, hoje, mesmo com um sistema de lista aberta, observando o funcionamento e mecanismos de votação do Congresso Nacional, podemos afirmar que são de fato os partidos mais responsáveis do que os deputados individualmente pelas decisões tomadas por um parlamentar na Câmara. Desse modo, poderíamos sustentar ainda, que seria saudável para o nosso sistema político adotar a lista fechada, pois os responsáveis de fato pelas decisões tomadas no Congresso seriam também responsabilizados, ao invés de ficarem diluídos em nomes de um ou outro parlamentar. No capítulo dedicado à abordagem de fatores técnicos do sistema eleitoral que contribuem com a sub-representação política das mulheres voltaremos a essa temática.

Do ponto de vista de gênero, é evidente que a adoção pelo Brasil, de um sistema de lista fechada é o cenário ideal para o desenho de uma ação afirmativa que possa garantir a inclusão de mulheres, negros e até outros segmentos que se acerquem do debate e conquistem o interesse democrático da sociedade. Em listas fechadas, se poderiam desenvolver ações afirmativas de gênero, raça, classe, orientação sexual e tantos outros segmentos da sociedade, tal como já são adotadas pelo Estado no manejo, por exemplo, de mandatos em Conselhos, como o Nacional de Saúde, o Nacional dos Direitos das Mulheres etc. E a eficiência de ações afirmativas tende a ser significativa. Mas é importante destacar que, se o Brasil adota lista fechada e não implementa nenhuma ação afirmativa à esse mecanismo, o cenário pode até piorar para as mulheres, pois os partidos podem dificultar candidaturas de mulheres, negros, homossexuais em suas listas, com a justificativa que essas candidaturas tem poucos votos.

Lista aberta

No sistema de lista aberta o eleitorado define quais candidatos serão eleitos, ainda que de fato, os votos dados sejam do partido.

Cada partido apresenta uma lista de candidatos e os eleitores votam em um nome. Os votos nos candidatos de cada lista são somados e servem para definir quantas cadeiras cada partido obterá. As cadeiras obtidas por um partido serão ocupadas pelos nomes que obtiverem mais votos nas eleições. (NICOLAU, 2012b, p. 65)

A lista aberta é o sistema que garante por um lado que o voto dado seja do partido, mas por outro lado, quem define a ordem dos candidatos que ocupam as primeiras cadeiras é o eleitorado.

“Na lista aberta a ordem é ditada (em parte) pelos eleitores. São eles quem decidem que candidatos ocuparão as (primeiras) cadeiras.” (Machado, 2005, p.47)

Em geral, as cadeiras são distribuídas de acordo com um quociente eleitoral, ou seja o resultado numérico obtido pela divisão do total de votos pelo total de cadeiras. Os candidatos/as que tenham essa quantidade de votos (quociente) em seu nome ocupam automaticamente as primeiras cadeiras. A quantidade de votos que excede a quantidade necessária para eleger o candidato/a é repassada ao partido, que irá por sua vez, repassar a outros candidatos/as que não tenham atingido o mínimo necessário de votos em seu nome. É por isso que se diz que o resultado da eleição é em parte decidido pelo eleitorado e em parte pelo partido.

Esse é, exatamente, o sistema de lista que usamos no Brasil: podemos votar no partido ou num candidato/a da lista. O que as pessoas por vezes não identificam, aqui no Brasil, é que cada partido apresenta uma lista de candidatos. Sim, o rol de nomes de candidatos forma uma lista de cada partido, ainda que não nos seja apresentada em forma de lista de nomes na hora da votação na urna eletrônica.

Apenas para destacar uma curiosidade, segundo dados coletados no TSE, na eleição de 2010, dos 513 candidatos eleitos, apenas 35 foram eleitos com os votos dos eleitores, os outros 478 foram eleitos com votos transferidos pelo partido ou coligação. Apenas 7% dos deputados eleitos foram escolhidos

diretamente pelo voto em seus nomes, os demais foram eleitos indiretamente, por votos transferidos da legenda do partido ou ainda de outros deputados.

A lista aberta é utilizada no Brasil e em menos de 25% dos países democráticos, segundo o rol de países utilizado por Nicolau (2012b).

Em 1945 o Brasil optou pelo modelo da lista aberta. Atualmente o eleitor tem duas opções: votar em um dos nomes da lista ou em um dos partidos (voto de legenda). O voto da legenda é contabilizado para a distribuição de cadeiras, mas não afeta a disputa entre os candidatos da lista. (Idem, p. 66)

As críticas à lista aberta são muitas, a maioria focada no enfraquecimento dos partidos, começando pela competição entre candidatos do mesmo partido. Essa concorrência intrapartidária pode levar a relações muito desgastadas e até opostas internamente o que é ruim para o partido, que absorve rupturas entre seus candidatos. Também é apontado como um problema o personalismo desenvolvido pelos candidatos, que acabam se isolando do partido durante a campanha, esse movimento também embaça a imagem e responsabilidade do partido, no Brasil, por exemplo, especialmente durante campanhas eleitorais pois um partido pode facilmente ser visto por parte da população como irrelevante em relação ao prestígio do/a candidato/a.

Abaixo destaco uma análise crítica bastante aguda feita por David Fleischer, nos anos de 1990, quando de sua ampla pesquisa sobre o sistema eleitoral brasileiro. Embora o trecho seja grande, é de suma importância, pois sua influência foi forte e estimula ainda hoje os rumos da pesquisa sobre a qualidade do sistema de lista aberta brasileiro, até porque outra vertente analítica, com enfoque técnico na proporcionalidade partidária, pode elencar o Brasil dentro da lista dos 10 países mais proporcionais do mundo.

Assim, de acordo com David Fleischer (1994), no sistema proporcional de lista aberta:

[...] a maior competição se dá entre ‘companheiros’ da mesma chapa. Cada um [...] luta para se eleger e jogar seus colegas de chapa na suplência. Assim, as maiores traições e deslealdades são perpetradas dentro de cada chapa. Entre correligionários. Esta situação também resulta em partidos muito fracos, com pouca fidelidade e coesão interna. Por outro lado, esse sistema de lista aberta promove o personalismo, caciquismo, individualismo e egoísmo tão característicos do sistema político brasileiro. Cada candidato desempenha a sua campanha individualmente e os partidos (a coletividade) se tornam, na melhor das hipóteses, veículos eleitorais, e, na pior das hipóteses, legendas de aluguel. Assim, o eleitor é induzido a votar na pessoa, e não na legenda. Ninguém veste a

camisa do partido [...] embora a legislação mande que despesas eleitorais devem ser contraídas exclusivamente pelo partido. Daí o exercício de ‘faz-de-conta’ ex-post-facto que todos os partidos fazem depois do pleito. Os gastos são individuais, e também os ‘ganhos’ tem que ser individuais.

Do ponto de vista da representatividade da sociedade brasileira, o sistema de lista aberta, serve aos interesses do conservadorismo e do autoritarismo político.

Os legisladores do regime militar foram pródigos em interferir nas regras das eleições para o Executivo (introdução de eleições indiretas, e até para o Senado (criação do senador biônico). Mas as regras de escolha de deputados federais, deputados estaduais e vereadores praticamente não foram alteradas. A versão da representação proporcional de lista aberta em vigor do momento do Golpe de 1964 foi confirmada pelo Código Eleitoral de 1965 e vigorou em todas as eleições realizadas no período. A única mudança foi a proibição de os partidos se coligarem nas eleições, e dessa forma terem seus votos somados. (NICOLAU, 2012a, p.115-116)

O sistema proporcional para a Câmara dos Deputados foi estabelecido pelo 1º. Código Eleitoral, de 1932. Foi retomado em 1946 com a redemocratização. E, mantido pelo Código Eleitoral de 1965. O debate sobre o sistema eleitoral foi retomado durante a Assembleia Constituinte pós regime militar, e a Constituição Cidadã de 1988, também não logrou alterar a regra para eleição de deputados, consagrando o sistema proporcional de lista aberta.

Do ponto de vista de gênero, o sistema proporcional de lista aberta do Brasil não assimila a ação afirmativa de 1997 ou mesmo a sua reedição de 2009. Em outras palavras, tecnicamente, o sistema de lista aberta, dilui completamente qualquer impacto da ação afirmativa prevista. Anula a ação afirmativa.

Esse debate será analisado em profundidade no capítulo referente aos fatores que contribuem com a sub-representação política das mulheres.

Lista flexível

A lista flexível é também conhecida como lista livre. Não há muitos países que a utilizem, e mesmo nos que usam essa modalidade, o eleitorado tem preferido votar na lista indicada pelo partido, e não eleger candidatos.

[...] os partidos ordenam a lista de candidatos antes das eleições. A diferença em relação à lista fechada é que os eleitores podem intervir. Caso os eleitores concordem com a ordem em que os candidatos aparecem na lista, eles votam no partido. Caso não concordem, podem expressar a preferência por determinados nomes da lista. (NICOLAU, 2012b, p. 68)

Em outros países que adotam a lista aberta flexível, como Noruega e Holanda, por exemplo, a tendência do eleitorado e do sistema político desses países leva os eleitores a votarem no conjunto da lista ou na legenda:

Embora o sistema da lista flexível permita que os eleitores assinalem sua preferência por determinados candidatos, esse mecanismo tem sido usado com parcimônia pelos eleitores. Na Noruega, nunca um candidato se elegeu com o voto preferencial. Na Holanda, em 14 eleições realizadas entre 1948 e 1994 apenas 3 candidatos foram eleitos com votos nominais. (NICOLAU, 2012b, p. 70)

Voto único transferível

Segundo Nicolau (2012b) somente dois países eleitorais democráticos do mundo adotam o *Single transferable vote* (STV), ou na tradução literal, voto único transferível. A Irlanda, em 1921, o adotou e mais recentemente, Malta, um país no mediterrâneo com menos de 500 mil habitantes.

Esse sistema é parecido com o sistema majoritário de voto alternativo, descrito anteriormente. A ideia é que o eleitor coloque um número que indique a sua preferência ao lado de cada nome da lista de candidatos.

Como expressa Nicolau, a metodologia de contagem dos votos é complexa, e para ele o STV é o sistema eleitoral com mais complexo mecanismo de apuração de votos:

O sistema de apuração de votos do STV é bastante complexo e envolve três elementos: o cálculo de uma cota; a transferência de votos dos candidatos que ultrapassaram a cota para outros candidatos; a transferência dos votos dos candidatos menos votados para outros nomes. (2012b, p. 71)

Essa complexidade é a principal crítica feita ao STV, pois pode ser pouco transparente, ou difícil do eleitorado entender, o que não é ideal. Mas por outro lado

[...] permite um grau de escolha não encontrado em qualquer outra variante do sistema eleitoral. [...] os eleitores podem votar em candidatos de diferentes

partidos e ainda ordená-los de acordo com sua predileção. (NICOLAU, 2012b, p. 72)

Além dessa vantagem, o STV proporciona que o voto do eleitor seja transferido para um outro candidato também escolhido pelo eleitor. Por exemplo, se o candidato número um do eleitor não alcançou a cota, o voto do eleitor será transferido para o candidato número dois da lista do eleitor, se o candidato número dois já tiver votos suficientes para ser eleito, o voto será transferido para o candidato número três da lista do eleitor.

O eleitor tem controle sobre a natureza da transferência de seu voto: na lista aberta, o voto pode ajudar eleger um candidato pelo qual não se tenha simpatia. (Nicolau, 2012b, p. 75)

O propósito dessa versão de representação proporcional é assegurar que as opiniões relevantes da sociedade estejam retratadas no Legislativo. (Nicolau, 2012b, p. 75)

Agora entraremos no campo dos mecanismos internos dos sistemas eleitorais proporcionais, responsáveis pela garantia da proporcionalidade. Ou seja, são variações, dispositivos usados para garantir a proporcionalidade⁴⁴ entre votos e cadeiras, para que os partidos tenham um percentual nacional de cadeiras próximo do percentual de seus votos.

Para diminuir distorções ou desproporcionalidade, alguns mecanismos, como as cotas no distrito ou a distribuição dos votos das ‘sobras’ são adotados, e é aí que entram as fórmulas eleitorais de (sistemas de) lista.

Em tese as fórmulas eleitorais são apenas métodos matemáticos para distribuir as cadeiras, de modo a conseguir proporcionalidade. Dando prosseguimento ao debate, é importante definirmos mais um conceito, o de ‘sobras de votos’ ou ‘sobras’.

No sistema proporcional de lista, é sempre calculada uma quantidade mínima de votos para se conquistar uma cadeira do parlamento (uma vaga). Ocorre que a quantidade de votos recebidos por um partido nunca é exatamente igual à que ele precisa para eleger um ou mais representantes. Por exemplo: para

⁴⁴ Para maiores detalhes e informações sobre mecanismos de correção de distorções ou desproporcionalidade em sistemas proporcionais ver Nicolau (2012b) e Lijphart (1994).

conquistar uma vaga o partido precisa de dois mil votos, e recebeu 3927 votos. Terá então direito a apenas uma vaga e lhe sobrarão 1927 votos. Imagine que cinco partidos tivessem resultados semelhantes. Onde há sobras de votos, há sobras de cadeiras, ou vagas que não foram ocupadas. Essas são as ‘sobras’. E existem diversas fórmulas para distribuí-las ou redistribuí-las entre os partidos (ou entre os votos que sobraram em cada partido).

Escapa ao tema desta dissertação entrar no detalhe do funcionamento de cada fórmula, contudo iremos mencionar aquelas mais recorrentes nos sistemas proporcionais de lista utilizados no mundo, e também porque servem à análise do sistema eleitoral brasileiro.

Na literatura especializada sobre o tema encontramos uma gama de fórmulas: a cota Hare, Maiores sobras, Sainte-Lague, D’Hondt, STV (pois que redistribui os votos dados até que todas as cadeiras sejam ocupadas, então também é considerado uma fórmula de distribuição de sobras) e outras fórmulas menos recorrentes na literatura.

A cota Hare é o famoso quociente eleitoral usado ainda como cláusula de barreira para eleger um deputado, hoje em dia, no Brasil. É um cálculo muito simples. Divide-se o total dos votos válidos do distrito eleitoral pelo número de cadeiras disponíveis, e teremos como resultado o número mínimo de votos que um partido deve atingir para eleger um representante.

O debate central sobre as fórmulas eleitorais consiste em identificar qual delas viabiliza maior proporcionalidade, ou seja, qual das fórmulas redistribui melhor os votos, transformando de forma mais fiel os votos dados aos partidos em cadeiras no parlamento.

O método de distribuição de cadeiras praticado no Brasil combina o uso da cota Hare – conhecido na legislação eleitoral como quociente eleitoral – com o de divisores para as cadeiras nas sobras. (NICOLAU, 2012b, p. 56)

De acordo com Dalmoro & Fleischer (2005), um dos primeiros cientistas contemporâneos a se dedicar ao estudo da proporcionalidade das fórmulas é Blondel, que em 1969, entendeu que o STV é o mais proporcional, seguido pela Sainte-Lague, depois D’Hondt e por último, e menos proporcional, a fórmula de maiores sobras.

Arend Lijphart (1994) apresenta uma classificação diferente, mas com mais fórmulas. Segundo ele, é mais proporcional a fórmula de maiores sobras, STV, Sainte-Lague, Maiores sobras *imperiale*, D'Hondt e por fim a fórmula de Maiores médias *imperiale*.

Segundo Jairo Nicolau (2012b): “Em resumo, pelo critério de maior favorecimento aos pequenos partidos, os métodos são ordenados da seguinte maneira: Hare de maiores sobras; Sainte-Lague modificado; Sainte-Lague e D'Hondt. (p. 56)

A fórmula de divisores adotada no Brasil é a D'Hondt, e entre os estudiosos do tema mencionados acima coincide como a menos proporcional das fórmulas, ou se analisarmos de outra perspectiva, é uma fórmula que serve mais ao princípio da governabilidade (majoritário), do que ao da proporcionalidade.

O método D'Hondt tem uma tendência a sobre-representar e desfavorecer os menores. Uma opção que gera resultados mais proporcionais é o método proposto pelo matemático francês Andre Sainte-Lague, que usa os divisores ímpares: 1, 3, 5, 7, 9.. (NICOLAU, 2012b, p. 56)

Do ponto de vista de gênero, veremos até o final deste capítulo e ainda no capítulo IV, com mais detalhes, que o sistema proporcional tem uma leve tendência a ser melhor para as mulheres, além de outros motivos, porque demanda menos votos para se eleger um representante do que em sistemas majoritários. E nesse sentido, podemos dizer que, tecnicamente, uma fórmula eleitoral mais proporcional, tende a ser mais favorável à eleição de mulheres do que fórmulas menos proporcionais como a D'Hondt, por exemplo.

Sistemas eleitorais mistos

Os sistemas mistos foram elaborados mais recentemente, e derivam dos dois sistemas eleitorais históricos, o majoritário e o proporcional. Um sistema misto contabiliza os votos, em parte de modo majoritário e em parte de modo proporcional.

Os defensores do sistema misto costumam apresentá-lo como uma forma de garantir “o melhor dos dois mundos”. As diferentes formas de combinar as partes

majoritária e proporcional produzem resultados mais ou menos distantes da promessa do melhor dos mundos. (NICOLAU, 2012b, p. 79)

A mistura proposta no sistema misto também é de princípios; busca-se ter governabilidade sem perder certo grau de representatividade ou de proporcionalidade na representação de diversos partidos. E com essa missão, já foram desenvolvidos dois tipos de sistema misto:

[...] o paralelo e o de correção. O modelo paralelo opera com uma segmentação clara entre a parte proporcional e a majoritária, ou seja, os votos são dados e contados separadamente. Na versão do sistema de correção existe uma comunicação entre as duas partes; os votos dados em cada uma afeta o resultado da outra. (NICOLAU, 2012b, p. 79)

No Brasil, em debates sobre reforma política surge a proposta do *Voto Distrital Misto* cuja ideia seria combinar a representação proporcional com o sistema majoritário em distritos uninominais (voto distrital).

O sistema misto paralelo:

[...] uma parte dos representantes é eleita pela fórmula proporcional e outra é eleita pela fórmula majoritária, sem que haja qualquer conexão entre as duas. Para fins de ilustração imagine um estado com 20 cadeiras ($M = 20$). O eleitor dá dois votos: em um partido (para distribuição proporcional) e em um nome que concorre no distrito. (NICOLAU, 2012b, p. 80)

As experiências recentes do sistema misto paralelo se mostraram mais majoritárias do que proporcionais: “O sistema misto paralelo gera efeitos, como o da dimensão majoritária que acaba dominando, razão pela qual alguns estudiosos denominam o sistema paralelo “sistema misto majoritário” (MMM). (Nicolau, 2012b, p. 82)

Em tese, se esse sistema fosse adotado no Brasil, iria favorecer os partidos maiores e levar a menor fragmentação partidária. Um cenário desfavorável para as mulheres.

O sistema misto de correção:

[...] estabelece uma conexão entre a parte majoritária e a proporcional. Um estado com 20 cadeiras ($M=20$), o estado é dividido em 10 circunscrições eleitorais (distritos). O eleitor dá dois votos (um na lista e outro no candidato do distrito). As 20 cadeiras são distribuídas de acordo com o voto dado na lista proporcionalmente a votação dos partidos. No sistema paralelo, apenas metade das cadeiras é distribuída dessa maneira. O sistema misto de correção distribui todas as cadeiras pela fórmula proporcional. Ele recebe em muitos estudos, a designação de misto proporcional (Mix-member-proportional). (NICOLAU,

2012b, p. 83)

Segundo Nicolau (2012b) o sistema misto de correção é empregado em sete países democráticos: Alemanha, México, Nova Zelândia, Bolívia, Hungria, Albânia e Lesoto. O funcionamento dos sistema de correção nesses países tem algumas características em comum. “Todos eles utilizam a lista fechada na parte proporcional, o sistema de maioria simples em distrito uninominais. Os eleitores dão 2 votos.” (p. 83-84)

Ainda segundo o autor, uma das principais críticas feitas aos sistemas mistos é a complexidade do seu funcionamento e manejo. Com o objetivo de diminuir a desproporcionalidade gerada nos distritos, alguns desses países adotam formas mais complexas de alocação de cadeiras não apenas distribuídas em distritos regionais e nacionais.

Outros aspectos do sistema eleitoral brasileiro

Abaixo vamos ampliar a conceptualização de outros mecanismos ou fatores decisivos do sistema eleitoral brasileiro. Dentre os quais está a famosa cláusula de barreira, as polêmicas coligações entre partidos e ainda outros aspectos.

Essas características específicas do sistema eleitoral brasileiro, foram selecionadas por serem amplamente debatidas em tempos de reforma política e/ou eleitoral. Assim como alguns desses aspectos são frequentemente encontrados na literatura sobre mulheres e política, com maior ou menor profundidade de análise.

Cláusula de barreira

É um mecanismo importante no sistema eleitoral brasileiro, do ponto de vista do seu impacto sobre os votos que são ou não contabilizados para conquistar uma vaga na Câmara. Pois, uma cláusula de barreira, em geral, é um mecanismo para compor a fórmula eleitoral de distribuição de cadeiras.

Segundo Nicolau (2012b): “A cláusula de barreira é o patamar mínimo de votos (ou de cadeiras eleitas) que um partido necessita atingir para obter uma cadeira no Legislativo.” (p. 58)

Para ele, a adoção da cláusula de barreira tem um efeito direto de exclusão dos partidos pequenos, que tem conseqüentemente menos votos. “O objetivo da cláusula de barreira é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo. A principal justificativa é que um Legislativo com alta dispersão partidária pode afetar a governabilidade.” (Nicolau, 2012b, p. 59)

O Brasil, é atualmente um dos países que adota uma fórmula eleitoral como cláusula de barreira nas eleições para a Câmara dos Deputados (e também para Assembleias e Câmaras). O quociente eleitoral é a fórmula utilizada como cláusula de barreira:

O quociente eleitoral (total de votos / cadeiras) serve como barreira para os partidos; os que não o ultrapassam ficam de fora da distribuição das cadeiras. É possível calcular a cláusula de barreira em termos percentuais dividindo 100% pelo número de cadeiras de cada circunscrição. (NICOLAU, 2012b, p. 59)

Assim obtemos o cálculo do índice da cláusula por estado no Brasil, que varia bastante. Este debate se dá em função da magnitude de cada distrito. Acreditamos que existe uma correlação, uma proporcionalidade entre o número de vagas por estado, mas a realidade é que não há.

“No Brasil, esta igualdade é ainda menos possível devido às diferenças no peso do voto do eleitor, dadas as magnitudes discrepantes de um estado para outro.” (Dalmoro & Fleischer, 2005, p.92)

Na Constituição brasileira foi fixado um número aleatório (não baseado em proporcionalidade) para máximo e mínimo de cadeiras nos estados, e a dificuldade de se atualizar esses números contribui para a distorção do valor dos votos entre os estados da Federação. Foi fixado em 8 o número mínimo, e 70 o máximo, de deputados que cabe a cada estado eleger. “A consequência é que o voto dos eleitores dos estados menos populosos e com os menores eleitorados valem mais nas eleições congressistas do que o voto dos eleitores mais populosos.” (Machado, 2005, p.48)

Aliado ainda á cláusula de barreira (ou de exclusão), não apenas os votos dos eleitores de estados distintos tem peso desigual, como partidos menores e/ou com menos votos são praticamente bloqueados.

Os partidos que concentram seu eleitorado no Centro-Oeste, Norte e Nordeste são duplamente super-representados: aqui os votos dos eleitores valem mais. E, nos colégios eleitorais em que dominam pesadas cláusulas de exclusão afastam os partidos menores. (TAVARES apud MACHADO, 2005, p.49)

Como veremos na tabela 1, na página seguinte, o índice da cláusula de barreira é muito mais alto nos estados com 8 a 10 vagas na Câmara. O que significa que em 14 estados, os partidos menores tem extrema dificuldade para se elegerem.

Por outro lado, a tabela 1 permite visualizar a discrepância na relação entre porcentagem de população de um estado e de deputados na Câmara. São Paulo, por exemplo, é sub-representado na Câmara, tem menos deputados do que deveria. Ao passo que Roraima, por exemplo, está super-representado na Câmara, com mais deputados/as do que lhe caberia se a proporcionalidade em relação a população do estado fosse respeitada.

Tabela 1 - Dados sobre magnitude dos distritos, porcentagens de população e deputados, e índice de cláusula de barreira, por estados da federação. Brasil, 2013.

Estado da Federação	Magnitude do Distrito (total de vagas)	% do total de deputados na Câmara	% da população brasileira (CENSO 2010)	Índice da cláusula de barreira (fórmula de Nicolau 2012b)
São Paulo	70	13,60%	21,50%	0,014
Minas Gerais	53	10,30%	10,30%	0,019
Rio de Janeiro	46	9%	8,20%	0,022
Bahia	39	7,60%	7,30%	0,026
Rio Grande do Sul	31	6%	5,70%	0,032
Paraná	30	5,80%	5,50%	0,033
Pernambuco	25	4,90%	4,60%	0,040
Ceará	22	4,30%	4,40%	0,045
Maranhão	18	3,50%	3,50%	0,056
Goiás	17	3,30%	3,10%	0,059
Pará	17	3,30%	4%	0,059
Santa Catarina	16	3,10%	3,30%	0,063
Paraíba	12	2,30%	2%	0,083
Espírito Santo	10	1,90%	1,80%	0,100
Piauí	10	1,90%	1,70%	0,100
Alagoas	9	1,70%	1,70%	0,111
Acre	8	1,60%	0,40%	0,125
Amazonas	8	1,60%	1,80%	0,125
Amapá	8	1,60%	0,30%	0,125
Distrito Federal	8	1,60%	1,30%	0,125
Mato Grosso do Sul	8	1,60%	1,30%	0,125
Mato Grosso	8	1,60%	1,60%	0,125
Rio Grande do Norte	8	1,60%	1,70%	0,125
Rondônia	8	1,60%	0,80%	0,125
Roraima	8	1,60%	0,20%	0,125
Sergipe	8	1,60%	1,10%	0,125
Tocantins	8	1,60%	0,70%	0,125
Total	513	100%	100%	

Fonte: Câmara dos Deputados; Censo 2010; NICOLAU (2012b). Elaboração própria.

Para Dalmoro & Fleischer (2005) a cláusula de barreira no Brasil quando exclui um partido por não atingir um percentual mínimo de votos é definitiva para alterar o campo da política, é “o advento no sistema eleitoral que irá realmente diminuir a fragmentação partidária no Brasil.” (p.99-100)

Complementam os autores que é pela cláusula de barreira que partidos pequenos deixam de ser representados na Câmara. Fazendo uma análise sobre o nível de proporcionalidade, ou de representação partidária por voto dado ao partido, e olhando o Brasil como um todo, o índice de desproporção apresenta-se em níveis bastante aceitáveis, mesmo depois da adoção da atual cláusula de barreira. Os dados sobre proporcionalidade recentemente levantados para eleições legislativas, mostram que a desproporção eleitoral no Brasil fica a índices muito inferiores aos da França, e dos Estados Unidos.

Mas poderia ser melhor, pois a cláusula de barreira produz votos praticamente ‘inválidos’ do ponto de vista que não elegem ninguém, nem são aproveitados de outra maneira. Seu único uso é o de comporem a soma de votos para o cálculo do quociente eleitoral.

Do ponto de vista de gênero, a cláusula de barreira é inadequada, pois aquelas mulheres que estão em partidos menores, onde têm maior influência e apoio partidário, dificilmente conseguem se eleger. Partidos menores como PSOL, PSTU e outros, não conseguem atingir o quociente eleitoral em todos os estados, ainda que tenham candidatas/os e votos em todos eles. E em tese, um sistema de representação que privilegia maiorias e partidos maiores é, especialmente na política, um cenário desfavorável para a ‘ampla minoria’ que as mulheres representam.

Coligações

Também conhecida pelo termo *Apparentment* (coligações em francês), as coligações partidárias ou entre partidos, são polêmicas e amplamente discutidas no Brasil. As alianças eleitorais, como eram conhecidas as coligações no período pré-ditadura, são mecanismos de sistemas multipartidários.

“Países que adotam a representação proporcional permitem que os partidos formalizem uma aliança nas eleições e tenham seus votos tratados como uma unidade para fins de distribuição de cadeiras.” (Nicolau, 2012b, p. 59)

Se a cláusula de barreira visa a diminuir a fragmentação partidária, as coligações visam a ampliar as possibilidades de partidos menores conquistarem uma vaga no parlamento. Ou seja, cláusula de barreira e coligações estão em campos opostos de interesse.

A lei no. 7454, de 30/12/85, deu ao Código Eleitoral a sua redação atual, restabelecendo a possibilidade de associações partidárias nas eleições proporcionais, mas agora alterando o seu nome para “coligações” (SCHMITT, 2005, p.12)

O professor Nicolau (2012b) explica que as coligações são permitidas em apenas seis países do mundo:

No Brasil é empregado no âmbito das eleições tanto para o Executivo quanto para o Legislativo. As coligações são tradicionalmente permitidas no Brasil, na Bélgica, Na Holanda, na Suíça, na Finlândia e Israel. (p. 60)

Grande parte da literatura especializada no tema coligações no Brasil, dedica-se a identificar o interesse por trás de uma coligação de partidos, se é mais estratégico/utilitarista do ponto de vista de conseguir uma vaga no parlamento, ou se é mais ideológico, do ponto de vista do programa político que desenvolve.

[...] nas eleições de 1986, as alianças interpartidárias representaram 57,3% dos votos para a Câmara Federal. As diferenças ideológicas aparentemente não representaram obstáculo intransponível. [...] a inconsistência ideológica predomina sobre a consistência na composição partidária das coligações. (SOUZA apud SCHMITT, 2005, p.19)

Para alguns teóricos, a possibilidade de os partidos se coligarem com a finalidade de conseguir votos é em si a prova da descaracterização dos partidos. Essa prática de coligações ainda estimula a fragmentação partidária e até a migração partidária de candidatos.

As coligações parlamentares criaram a estranha figura dos ‘partidos de coligação’: legendas que não tem votos para atingir o quociente eleitoral, mas conseguem representação devido a votação de outros partidos. (SCHMITT, 2005, p.22)

O que se identifica na composição de coligações partidárias é que tanto grandes quanto pequenos partidos se coligam.

Os partidos pequenos são bem-vindos nas alianças e coligações proporcionais desde que, em contrapartida colaborem na sustentação dos candidatos majoritários, tipicamente os postulantes aos Governos estaduais, lançados pelos grandes partidos. Esse apoio se traduz em recursos humanos e econômicos para a campanha eleitoral e nos dias atuais, em aumento do tempo de propaganda eleitoral gratuita nos meios de comunicação destinado aos candidatos ao Executivo. (SCHMITT, 2005, p.20)

Ou, como explicam Dalmoro & Fleischer (2005):

Pode-se dizer que os partidos grandes também se coligam em busca de sobras, mas de sobras do tempo de televisão ou de acréscimos neste tempo quando a coligação se dá entre grandes ou ainda para refletir e ampliar - através da conquista de uma vaga a mais com os votos de vários pequenos (p.94)

A adoção das coligações no Brasil segue uma estratégia de maximização de votos com o objetivo principal de escapar da cláusula de barreira, que é por sua vez um mecanismo que diminui a proporcionalidade do sistema eleitoral. Portanto para alguns estudiosos do tema, as coligações se justificam como estratégia de correção das distorções produzidas pela legislação eleitoral que permite a adoção de uma cláusula de barreira tão radical para cada partido.

Algumas das tendências observadas nos estudos sobre coligações no Brasil mostram, segundo Nicolau, que quanto maior o partido, menos coligações; quanto menor o partido mais coligações. Distritos de menor magnitude (menos cadeiras) e com quociente eleitoral mais alto, geram mais coligações, e o contrário também se apresenta, onde o distrito tem mais cadeiras e o quociente eleitoral é mais baixo, os partidos se coligam menos.

Se a prioridade dos partidos que se coligam é somar votos, a consistência ideológica seria irrelevante para a formação de coligações? Não necessariamente. A maioria dos casos de coligações são feitos no mesmo campo ideológico. Poucas vezes partidos de esquerda se coligam com partidos de direita e vice-versa. Mas, sim, existem casos onde foi ignorada a oposição ideológica em favorecimento da soma de votos.⁴⁵

O tema das coligações interfere tanto nos resultados eleitorais que, dependendo da correlação de forças do período, se tentará liberar ou proibir sua realização: “A legislação que regulou as eleições de 1986 e 1990 proibiu que os

⁴⁵Para mais detalhes sobre debates e análises sobre a consistência ideológica das coligações por partido, ver MACHADO, 2005.

partidos celebrassem coligações com partidos diferentes dentro da mesma circunscrição.” (Nicolau, 2012a, p. 131)

Nas eleições de 1994 e 1998 os partidos tiveram a liberdade de fazer coligações estaduais diferentes no âmbito nacional estadual, ou seja, partidos rivais nas disputas para presidente poderiam estar juntos em determinados estados. Em março de 2002, o TSE baixou uma instrução proibindo que eles fizessem coligações conflitantes. A “verticalização” – nome pelo qual a nova regra ficou conhecida no meio político – vigorou nas eleições de 2002 e 2006. (NICOLAU, 2012a, p. 131-132)

Em março de 2006 o Congresso Nacional aprova uma Emenda Constitucional, em que reconhecia a autonomia dos partidos para celebrar coligações estaduais com legendas rivais nas disputas presidenciais. Dessa maneira, a verticalização deixou de valer a partir das eleições de 2010. (NICOLAU, 2012a, p. 132)

Atualmente é permitido o uso de coligações: quando votamos em um partido ou em um candidato que fizer parte de uma coligação, estamos dando o voto a um grupo de partidos.

Os votos dados a uma coligação podem ser divididos basicamente de duas formas:

Uma fórmula segundo a qual cada partido recebe um número de cadeiras proporcional a contribuição que ele deu para a votação total da coligação. [...] e a de distribuir as cadeiras da coligação entre os partidos e que vigora na Finlândia e no Brasil. As cadeiras são ocupadas pelos nomes mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertenciam. (NICOLAU, 2012b, p. 60)

Façamos um exercício para visualizar a diferença. No primeiro caso: Partido A (100 votos), Partido B (200 votos) e Partido C (40 votos) formaram a Coligação do ABC. Receberam no total 340 votos. Se o quociente eleitoral é 100 votos, o partido A fica com 1 cadeira e o Partido B com 2 cadeiras.

De outra parte, o exercício nos moldes praticados no Brasil, no mesmo cenário de votos do caso anterior da Coligação do ABC, permite que no Partido A, caso um candidato tivesse 80 votos, ficaria com uma cadeira, se um dos candidatos do Partido B tivesse 20 votos, os quais seriam transferidos para o Partido A.

Em outra situação hipotética o Partido C só tinha um candidato que teve 40 votos e recebeu mais 60 votos dos candidatos do Partido B. O Partido B com cinco candidatos teve a seguinte composição de votos: quatro candidatos com 20

votos cada e um candidato com 120 votos. Então os candidatos com apenas 20 votos cada tiveram seus votos transferidos para o Partido A e para o Partido C. E no fim das contas, cada um dos partidos ficou com uma cadeira.

O sistema atual de distribuição de vagas dentro das coligações é majoritário, ou seja, dá-se prioridade aos candidatos, e não a instituição dos partidos políticos, assim existindo ou não os partidos, a distribuição seria a mesma. As coligações são, em última instância, um grupo de pessoas aliadas e não de partidos. (DALMORO & FLEISCHER, 2005, p.109)

Para Nicolau este método não garante uma distribuição proporcional das cadeiras da coligação entre os partidos. Pois o partido que recebe mais votos, não necessariamente fica com as vagas (cadeiras). Essa é mais uma situação em que a escolha do eleitor por determinado candidato pode distorcer a proporcionalidade e o voto de outros eleitores.

O mecanismo de coligações aliado ao de lista aberta, produz no Brasil, uma séria distorção: a transferência de votos entre partidos distintos, que embora não seja muito comentada no senso comum, é bastante recorrente na literatura especializada, e uma das maiores críticas ao uso de coligações, mas também ao uso de lista aberta no Brasil.

[...] ao votar na legenda, o eleitor, quando seu partido de preferência está coligado, não tem seu voto creditado especificamente para que esse partido eleja um de seus candidatos. Esse voto é contabilizado apenas para definir o total de cadeiras da coligação. (NICOLAU, 2012b, p. 61)

No Brasil acontece o seguinte: quando um partido concorre sozinho, os votos de um candidato fracassado, já que pertencem a legenda, são transferidos a outros candidatos, sem que o eleitor seja consultado a respeito. Os votos obtidos por um candidato que excede a cota eleitoral são transferidos aqueles que individualmente não alcançaram (migração de votos é intrapartidário) mas, diante da permissão de coligações nas eleições proporcionais, verifica-se a transferência de votos, inclusive a outros partidos. (MACHADO, 2005, p.49)

A distorção mais grave que se identifica aqui é a do voto do eleitorado. Pois não há consulta ou informação ao eleitorado sobre a transferência de seu voto a outro candidato ou partido. Imagine-se a gravidade do problema quando, por exemplo, a coligação não manteve sequer o princípio ideológico, aliando-se a partido do campo oposto. É perfeitamente possível, nesse cenário, que ao votar no candidato X do partido da direita, seja eleito com esse voto, o candidato Y do partido da esquerda.

O quociente da aliança substitui os quocientes dos partidos que a integram,

violando a lógica do sistema proporcional e desfigurando a proporcionalidade da representação de cada legenda. Consequência da combinação, no pleito proporcional, entre voto uninominal e alianças, é a possibilidade de que o mandato tornado vago seja tomado por suplente de partido diferente do titular. (MACHADO, 2005, p.54) Pensando a coerência no voto dado.

Outra crítica ao uso das coligações vinculado ao mecanismo de lista aberta é que aumenta a competição entre os candidatos, pois, sem coligação já competem por votos com seus colegas de legenda, e no cenário de coligação, acabam por competir com os candidatos de outros partidos, afinal os candidatos mais votados é que tem prioridade em ocupar as cadeiras.

As coligações complicam mais ainda a vida dos candidatos que não precisam desse artifício para alcançar o quociente eleitoral. Além da concorrência dos próprios parceiros do partido, ainda ganham como adversários os candidatos dos partidos coligados. Um problema causado pelo personalismo, que mantém a votação proporcional em lista aberta, se agrava com as coligações. (DALMORO & FLEISCHER, 2005, p.95)

As observações de Dalmoro & Fleischer, propõem pequenas alterações no sistema eleitoral, mas que poderiam aprimorar o sistema proporcional, sem ter que abrir mão das coligações, já que estas contribuem para o acesso de partidos menores, com menos recursos, e com menos votos.

Se, se pretende fortalecer os partidos e, mais do que isso ter uma representação mais justa em termos de proporção, é preciso mudar a fórmula de distribuição das vagas dentro das coligações, passando-se ao cálculo intracoligações, pelo qual cada partido receberá as vagas proporcionalmente aos seus votos na coligação. Em segundo lugar, trocar a série D'Hondt de divisores pela série Sainte-Lague pura, menos desproporcional e com índices de desproporção mais homogêneos entre os estados. (DALMORO & FLEISCHER, 2005, p.110)

Do ponto de vista de gênero, essa sugestão é timidamente interessante às mulheres. Como já foi mencionado neste trabalho, os partidos menores, absorvem mulheres na mesma medida que os maiores, no entanto, as mulheres conseguem exercer maior protagonismo dentre de pequenas legendas. Contudo, tanto mulheres quanto partidos pequenos tem uma limitação em comum, poucos recursos financeiros para campanhas eleitorais. É desta ótica que toda a alteração no sistema eleitoral no sentido de aumentar a proporcionalidade do sistema, e assim adotar mecanismos que aumentem a representação partidária são interessantes aos interesses de participação política das mulheres. Agora, se a correlação de forças em um debate sobre reforma política é ruim para as mulheres,

se não tem chance de se adotar mecanismos mais eficazes de ampliação da participação de mulheres na política, esses pequenos detalhes são importantes de serem conquistados pois estimulam a médio e longo prazo, mudanças mais estruturais.

Estudiosos do assunto – Fleischer (1994), Lessa (1992), Tavares (1994 e 1998) e Mainwaring (1999), para citar alguns – defendem a adoção da lista fechada. Ainda assim caberá aos nossos legisladores a tarefa de proibir as coligações no pleito proporcional, com fins eleitorais, que comprometem a especificidade dos quocientes eleitoral e partidário, os quais, na lógica da RP constituem distritos que reúnem eleitores identificados com candidato e partido específicos. (MACHADO, 2005, p.49)

Financiamento de campanha eleitoral

Em uma democracia, como sublinhou O'Donnell (1999), os concorrentes devem ter oportunidades razoáveis de dar a conhecer suas opiniões aos eleitores. Podemos dizer que esse é o fundamento de uma campanha eleitoral, informar à população as opiniões daqueles que pretendem representá-la.

Desse modo, a campanha eleitoral é um direito e um dever para os partidos (e seus candidatos). Porém a campanha tem um custo. De onde vêm os recursos para campanhas eleitorais, e qual é o sistema de financiamento adotado pelo Brasil atualmente? O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é público e privado. Ou seja, em parte é pago com dinheiro público, e em parte com dinheiro arrecadado na iniciativa privada, de pessoas físicas ou jurídicas.

A parte pública vem de uma conta conhecida pelo nome de Fundo Partidário⁴⁶, composto de recursos públicos, de impostos, doações e até multas aplicadas em partidos e candidatos. Em determinado tempo da campanha eleitoral, os recursos do Fundo Partidário são distribuídos entre os partidos registrados no país, levando-se em consideração uma proporcionalidade na sua representação no Congresso Nacional. Outra parte do financiamento público é o Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE). Trata-se de um tempo de propaganda em rádio e

⁴⁶ Detalhes e informações retiradas do site do Supremo Tribunal Eleitoral. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/transparencia/relatorio-cnj/perguntas-frequentes-fundo-partidario>>. Acesso em: 18 jul. 2013.

televisão destinado à divulgação e informação da população sobre suas opções eleitorais. Esse tempo é dividido entre os partidos, considerada a proporcionalidade de tempo em função do tamanho de sua representação no parlamento. É importante destacar que, tanto os recursos financeiros do Fundo Partidário, quanto o tempo de HGPE são concedidos aos partidos e cabe exclusivamente a cada um redistribuir esses recursos entre os seus candidatos e candidatas.

No horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, os partidos que têm representação na Câmara dos Deputados ocupam espaço proporcionalmente às suas bancadas. Em 1998, o TSE permitiu que todas as legendas tivessem acesso ao tempo no rádio e na TV. Se houver coligação, são somados os representantes dos partidos que a integram para a contagem do tempo na mídia. O critério de distribuição: 1/3 igualmente entre todos os candidatos e 2/3 proporcionalmente a bancada de deputados de cada partido ou coligação no início da Legislatura. (MACHADO, 2005, p.51)

A parte de financiamento privado funciona de maneira pouco regulamentada: são permitidos recursos de pessoas e empresas privadas, desde voluntariado até doações em dinheiro. Não há limite de arrecadação por partido ou candidato ou por cargo ao qual se concorre.

Em geral esse mecanismo do sistema eleitoral brasileiro não era muito abordado ou sugerido em pautas de reforma eleitoral, seja pelos partidos, ou políticos, nem mesmo pela sociedade civil organizada. Mais recentemente, o movimento feminista tem sugerido a alteração no sistema eleitoral para o financiamento público exclusivo de campanhas, o que significa, apenas financiamento público, sem permitir que se arrecadem recursos da iniciativa privada. E especialmente com a proposta do Executivo de se promover uma reforma política mais ampla, ainda em 2013, surgem propostas concretas de alterar o tipo de financiamento de campanhas adotado pelo Brasil.

Conforme veremos em mais detalhes no capítulo seguinte, a maior parte dos recursos do financiamento de campanhas eleitorais para a Câmara Federal são arrecadados na iniciativa privada e são destinados a homens. Um cenário bastante desigual e desfavorável às mulheres.

Todas as pesquisas feitas sobre custos de campanhas eleitorais no Brasil, vão demonstrar que: vence mais eleições quem capta mais recursos para a

campanha, e outro dado é que o alto custo das campanhas é inviável para o bolso da maioria das mulheres e suas bases de apoio.

Quando comparamos os dados do TSE sobre os gastos de campanha de homens e mulheres, facilmente identificamos que os homens arrecadam ou mobilizam muito mais recursos do que as mulheres. Logo, os homens têm uma grande vantagem sobre as mulheres nesse quesito. Aliás, esses dados demonstram que pessoas com mais recursos ou mais acesso a recursos financeiros tem mais chances de serem eleitas, e isso em si fere o princípio da isonomia.

Um tema recorrente nos estudos sobre financiamento de campanhas, e de sua modalidade privada, é o fato de o financiamento privado ter uma carga de corrupção inerente. Exemplo disso é o “caixa 2 de campanhas eleitorais”, pois há o caixa 1, que trata da arrecadação declarada obrigatória, mas são muitos os casos de arrecadação não-declarada (o que, em tese, é ilegal no Brasil).

Além disso, a maior parte do dinheiro arrecadado na iniciativa privada provem de pessoa jurídica. Empresas são as maiores financiadoras de campanhas eleitorais. Se quem paga a conta manda, o mandato de um candidato eleito com dinheiro de uma empresa pode muito bem acabar a serviço dos interesses específicos dessa empresa.

Em geral, o atual debate sobre essa temática tem dividido a opinião dos parlamentares: alguns acreditam que o financiamento deve continuar público e privado, alguns poucos defendem o financiamento público exclusivo, mas cresce entre os parlamentares opiniões menos polarizadas, como a de se proibir o financiamento privado de empresas e permitir apenas o de pessoa física, e outras variações de definir limites nos gastos de campanha.

Do ponto de vista da isonomia, um argumento e questionamento que se insurge é até que ponto o financiamento de campanhas pode ser privado se é um direito e um dever dos candidatos e do eleitorado. Se o sistema eleitoral deve primar pela isonomia, como é possível, que em um momento crucial e indispensável do direito de ser votado, apenas candidatos que acedam a recursos financeiros possam efetivar suas campanhas? Os dados do IBGE (2010) mostram que a desigualdade de renda entre os brasileiros é imensa. Os candidatos deveriam concorrer em condições as mais iguais possíveis.

Fragmentação partidária

Especialmente dentro do Congresso Nacional, os debates em torno de reforma política ou de reforma eleitoral sempre passam por tentativas de resolver um ‘problema’ do sistema brasileiro: a fragmentação partidária.

Pensando em partidos políticos, temos o bipartidarismo (dois partidos) e o multipartidarismo (vários partidos, mais ou menos fragmentado). O bipartidarismo é muito comum em sistemas parlamentaristas, e o multipartidarismo, mais recorrente no presidencialismo.

Fragmentação partidária é quando por algum aspecto do sistema eleitoral, os vários partidos tendem a se subdividir e são criados dezenas de partidos. Com isso, em princípio, se diluiria a ideologia dos partidos, e sua finalidade de existir poderia estar ligada a um oportunismo eleitoral, pois que o problema que pode gerar fragmentação partidária é facilitar demasiadamente a representação de partidos pequenos no parlamento, de tal modo que seja mais conveniente ser de um partido menor do que de partidos grandes.

Se surgem num sistema vários pequenos partidos, pode ser que a razão esteja em alguma conveniência que não é explicitamente prevista no sistema. Mas um sistema multipartidário não necessariamente sofre de fragmentação partidária. É importante que vários e distintos interesses da sociedade estejam partidariamente representados.

Os dados são convergentes com a ideia de que o número de partidos em uma democracia está associado a um conjunto de fatores, e o sistema eleitoral, ainda que importante é apenas um entre eles. (NICOLAU, 2012b, p. 94)

É fato que no Brasil temos vários partidos e que alguns são formados devido a alguma conveniência de ocasião, ou seja, são partidos de caráter oportunista. Mas movimentos contrários, no sentido de se juntarem vários partidos para formarem um partido médio, são também verdadeiros.

Os defensores de sistemas majoritários, onde o bipartidarismo é mais recorrente, são grandes críticos do multipartidarismo e da taxa de fragmentação partidária brasileira. Vinculam inclusive a fragmentação partidária no Brasil ao problema de governabilidade.

De fato os partidos pequenos têm mais dificuldade de se elegerem em distritos com número reduzido de cadeiras, pois a baixa magnitude tende a favorecer os partidos maiores. A baixa magnitude por si só pode ser responsável pela redução do número de partidos representados na Câmara. Constata-se menor fragmentação partidária, ou seja, menos partidos, em casos de distritos com poucas cadeiras. O que explica, em parte, qual o interesse por trás da adoção da cláusula de barreira, um valor majoritário, que busca menos partidos, mais governabilidade.

No Brasil, para alguns teóricos, temos muitos partidos, alta fragmentação partidária. Isso significa pouca governabilidade? Não no nosso caso.

Fernando Limongi (2010) acredita que o funcionamento legislativo dos partidos merece mais estudos e pesquisas no Brasil. Desde os anos 1990 suas pesquisas apontam para a importância da relação política entre o poder Executivo federal e o Legislativo dentro do Congresso Nacional, tendo os partidos como instrumentos-chave dessa relação.

Figueiredo e Limongi (1995), identificaram que os poderes legislativos do presidente e a organização do processo decisório são variáveis-chaves para definição do *modus operandi* de um sistema político. A esperada fragilidade dos partidos políticos brasileiros não se manifestava nas votações nominais do Congresso, posto que 90% dos deputados seguiam a orientação de seu líder no Congresso.

No Brasil, tem havido um alto índice de sucesso legislativo do Poder Executivo, a disciplina partidária está intimamente relacionada com esse sucesso e o governo conta com uma coalizão partidária disciplinada. Ou seja, diferentemente do que muitos poderiam argumentar, tendo um sistema proporcional e multipartidário, temos tido também alto índice de governabilidade, os partidos do governo aliam-se politicamente com o governo aprovando as matérias de interesse do Executivo.

Votos ‘inválidos’

Em 1997 os votos em branco deixaram de ser contados para cálculo do quociente eleitoral, possivelmente porque os partidos desejassem a diminuição do quociente eleitoral. Há estudos que dizem que essa expectativa foi frustrada pois nas eleições seguintes à mudança da contagem dos votos em brancos, foi adotada a urna eletrônica, que diminuiu na média geral o montante de votos em branco.

A opção de votar em branco e de anular o voto estão previstas como opções democráticas de voto. Podem expressar um posicionamento político (ignorância, desinteresse ou apatia política; insatisfação com a oferta de candidatos/partidos ou de propostas políticas; voto de protesto por desacordo com o sistema político ou governo) ou um simples erro no sistema (eleitor que não consegue votar no candidato que gostaria). Mas a atual legislação define votos brancos e nulos simplesmente como votos inválidos.

Em 2010, em pelo menos 21 estados, tivemos mais votos brancos e nulos do que votos em legenda, por exemplo. E mais, somente em São Paulo, a soma de brancos e nulos chegou a quase 3,3 milhões de votos, representando (13% dos votos do estado). Esse número é maior do que o de pessoas reunidas em qualquer das mobilizações ocorridas no Brasil entre maio e junho de 2013, quando a soma de pessoas nas ruas das principais capitais e cidades do país atingiu, nos melhores dias, cerca de quase 2 milhões de manifestantes.

Ora, os votos brancos e nulos podem ser visto como votos de intenção política. As pessoas que votam branco ou nulo o fazem em grande maioria, por que não estão satisfeitas com a oferta de candidatos ou de programas de governo apresentados.

Se votos brancos e nulos são votos de protesto, insatisfação com a oferta de candidatos e ou programas de campanha, a função dos brancos e nulos no atual cenário fica totalmente desvirtuada pois hoje é ‘melhor’ para os partidos que a quantidade de votos brancos e nulos aumente, no sentido que menor será o quociente eleitoral.

Do ponto de vista de gênero, não temos referencial teórico para alegar que haja uma relação direta entre votos inválidos e a participação política das

mulheres, contudo, abrimos espaço para essa discussão porque acreditamos que ela demonstra a concepção frágil de democracia que tem os legisladores. Ao mesmo tempo, o caso dos votos inválidos no Brasil, ilustra a manipulação do funcionamento do sistema eleitoral para garantir vantagens a uma elite política conservadora e autoritária.

Com a justificativa de que a população não entende o sistema eleitoral e político, os legisladores têm atuado de forma autoritária e conservadora nos debates e nas efetivas alterações na legislação eleitoral e têm manobrado para garantir seus poderes.

Fidelidade partidária, voto obrigatório, urna de votação eletrônica, quais cargos devem ser eleitos pelo voto, voto secreto ou aberto de eleitores e dentro da Câmara e limite de reeleição de deputados são outros aspectos do sistema político brasileiro que eventualmente aparecem no debate. No entanto, não há nem pesquisas, nem argumentações de cientistas sociais que relacionem esses pontos específicos com a participação política das mulheres, portanto não iremos fazê-lo neste trabalho.

Contudo cabe ressaltar que, do ponto de vista da fidelidade partidária, conseguirmos algum patamar de comprometimento do mandato do deputado ou deputada com o partido pelo qual foi eleito, tende a assegurar maior compromisso do eleito com sua plataforma política de campanha, o que é bom para o projeto de democracia. O voto obrigatório é um tema extremamente polêmico no Congresso, pois, se o voto deixasse de ser obrigatório, como mapear a população que iria às urnas? Imagine o trabalho e o tempo que levaria para se conseguir visualizar o eleitorado brasileiro, em suas diversas configurações em seus variados distritos? Os resultados do sistema eleitoral, ainda que não fossem alterados em nada, apenas na desobrigação do voto, poderiam ser absolutamente diferentes, pois que seriam de outro eleitorado.

A urna de votação eletrônica levanta muitas dúvidas do ponto de vista do controle das fraudes. É possível livrar de fraudes a urna eletrônica se até contas bancárias são passíveis de invasão? É menos passível de fraude uma eleição feita no papel? Temos vários estudos nesse campo, mas não há consenso sobre o melhor método. De um modo ou de outro, existem diversos mecanismos que dificultam as fraudes, os quais se desenvolvem e se sofisticam no Brasil a cada

eleição assegurando à urna eletrônica brasileira um patamar de inviolabilidade tão bom quanto o do voto no papel, e no Brasil ainda se sabe o resultado mais rápido do que nos países que contam papel por papel, mesmo com um eleitorado menos numeroso.

Se os votos fossem abertos, ao invés de secretos, no Congresso Nacional seria muito mais transparente a atuação dos parlamentares, seria mais fácil monitorar como de fato exercem mandatos, e como atuam os representantes eleitos nos temas desta dissertação e em outros campos.

Com muita pressão social se conseguiria propor a revisão da reeleição de deputados na proposta de reforma política que se está gerando desde as mobilizações sociais massivas deste inverno de 2013. Hoje os deputados podem se reeleger ilimitadamente. Aquele que exerce uma função de deputado não pode considerá-la profissão vitalícia. Esse cenário é adequado à democracia que queremos? Há teses que sustentam que impondo um limite de reeleição de dois mandatos, o Congresso Nacional teria maior rotatividade de representantes e de interesses, seria uma estratégia de descentralizar o poder e de democratizá-lo possivelmente. Temos limite de reeleição de presidente da República porque é evidente que, em não havendo tal limite, as chances de um presidente se tornar vitalício são consideráveis.

Segundo o modelo de democracia proposto por O'Donnell (1999), pensemos o sistema eleitoral brasileiro. Do ponto de vista de eleições competitivas, temos várias opções de voto, deixamos a desejar no caso dos votos inválidos, mas temos ampla competitividade.

Temos mais de dois partidos, mas não temos um sistema que garanta iguais condições dos candidatos comunicarem suas opiniões ao eleitorado. O voto é universal, mas é também obrigatório. Em tese, as eleições são igualitárias, nenhum voto vale mais do que o outro, ou é discriminado, porém se vamos no detalhe, o debate sobre magnitude e quociente eleitoral nos distritos da federação comprovam que alguns estados têm proporcionalmente mais representantes que outros. Temos casos isolados de fraudes em eleições, dentro do padrão geral. Agora, do ponto de vista de serem decisivas, sabemos que quem é eleito tem assegurado o direito de tomar posse e também de sair do cargo quando termina o mandato. E que os funcionários públicos têm autonomia para exercerem seus

cargos e funções. Mas do ponto de vista da inclusão, como vimos, o sistema eleitoral produz um único padrão de resultado, que pode ser lido também como explícita produção de exclusão de grupos e interesses sociais.

É fundamental incidir sobre a Lei Eleitoral, ou sobre o conjunto de leis que regulamentam o sistema eleitoral e político brasileiro. Não se comprova nos dados e estudos pesquisados ao longo deste trabalho, a hipótese de que meros ajustes na lei eleitoral não têm impacto de transformação do campo da política, e que não seriam suficientes para ampliar a participação política das mulheres. Ao contrário, pequenos detalhes do sistema podem fazer grandes mudanças.

A Lei Eleitoral pode:

... dar maior ou menor peso aos votos de uma determinada circunscrição. Pode ainda dar maior peso aos votos de determinados partidos e fazer variar os custos de uma cadeira de um partido para outro, isso conforme os mecanismos de competição estabelecidos e a forma de distribuição das vagas, principalmente das sobras ou também de acordo com as diferenças entre os diversos quocientes eleitorais e tamanhos da circunscrições eleitorais. (DALMORO & FLEISCHER, 2005, p.86)

E como sustentam Reynolds, Reilly, Ellis (2005), seja para o bem ou para o mal, os sistemas eleitorais são, entre as instituições democráticas as de mais fácil manipulação para beneficiar um grupo em detrimento de outro. São os sistemas eleitorais que escolhemos que:

[...] afetam a atividade dos partidos, estimulam certos padrões de conexão entre representados e representantes, influenciam a formação de governo em países parlamentaristas e a construção de bases de apoio parlamentar nos regimes presidencialistas. (NICOLAU, 2012b, p. 90)

O professor Jairo Nicolau (2012b) pergunta: “*Qual sistema eleitoral é mais adequado para as sociedades com fortes clivagens étnicas e religiosas?*”. Da mesma forma temos que nos perguntar, qual é o melhor sistema eleitoral para as mulheres, para as mulheres negras. Qual o melhor sistema para uma democracia inclusiva e igualitária?

Do ponto de vista das mulheres, os dados mundiais mostram que sistemas eleitorais proporcionais são mais favoráveis às mulheres do que os majoritários ou mesmo do que os mistos.

A média de mulheres nos partidos nos legislativos de países que adotam a representação proporcional é de 21,8%, valor superior à média dos sistemas

majoritários (15,2%) e dos sistemas mistos (12,9%) (NICOLAU, 2012b, p. 99)

O índice de Gallagher, que mede a proporcionalidade (partidária) de um sistema eleitoral, na tabela de países utilizada por Nicolau (2012b), aponta que o índice Brasil é de 2,5, uma taxa bem melhor que todos os países mistos e majoritários, inclusive Alemanha, EUA, Canadá, França e Reino Unido.

Temos assim um sistema proporcional no Brasil, que é exemplar também na exclusão das mulheres embora nosso sistema atual tenha, mais do que qualquer outro, potencial para absorver mais mulheres.

Todos esses aspectos trazidos à análise neste capítulo, desde uma perspectiva de gênero, dizem sobretudo respeito ao modelo de democracia que queremos e o tipo de democratas que somos nós, cidadãos e cidadãos políticos brasileiros.