



REVISTA CIENTÍFICA DA UMC



REFORMA CONSTITUCIONAL DA REPRESENTAÇÃO E INCREMENTO DA *ACCOUNTABILITY* VERTICAL: ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS AO SISTEMA REPRESENTATIVO BRASILEIRO

Valter Rodrigues de Carvalho¹, Diana Helena de Cássia Guedes Mármora²

1. Estudante – Curso de direito; e-mail: valter.carvalhosp@gmail.com;
2. Professora – UMC; e-mail: dianamarmora@umc.br.

Área de Conhecimento: Direito constitucional.

Palavras-chave: sistemas eleitorais; representação proporcional; *accountability*.

INTRODUÇÃO

As críticas e propostas de reformas mais recorrentes dirigidas ao sistema eleitoral em RP de lista aberta destacam os *déficits de responsabilização* que impinge à representação e a dificuldade de construção da governabilidade. As propostas de reformas da representação apresentam dois modelos alternativos: *a representação proporcional de lista fechada, bloqueada ou flexível, e a representação distrital mista*.

OBJETIVOS

O objetivo é mostrar que maneira o *sistema proporcional de lista fechada e bloqueada* e o *sistema distrital misto de origem alemã* podem ser alternativas à representação proporcional em vigor no Brasil, possibilitando maior incentivo à construção da governabilidade e redução dos *déficits de accountability vertical*.

METODOLOGIA

O presente estudo lançará mão de metodologia qualitativa para atingir os objetivos propostos. Mais especificamente, pesquisa qualitativa documental e bibliográfica (POUPART, et.al.,2008, p.87; CELLARD, 2008, 304).

DISCUSSÃO E RESULTADOS

Um dos mais notáveis *vícios* representação proporcional entre nós é a uso da lista aberta (NICOLAU, 2005, 56-67). A RP de lista aberta incentiva o individualismo em detrimento da organização partidária. A lista aberta favorece o individualismo das campanhas “[...] porque quanto mais votos um candidato recebe mais cresce seu poder e prestígio. Este e outros sistemas em que o voto preferencial determina [...] a ordem dos candidatos na lista exige que os políticos cultivem votos pessoais” (MAINWARING, 2001, p. 302). Embora até pareça uma *virtude* – porque permite ampla liberdade de escolha ao eleitor –, os efeitos negativos – como desinstitucionalização dos partidos e *déficits de accountability vertical* – a neutraliza.



REVISTA CIENTÍFICA DA UMC



Nesse sentido, uma alternativa ao atual modelo de lista aberta seria a lista fechada bloqueada ou flexível. A introdução da lista fechada bloqueada ou flexível pode trazer vantagens. Dentre estas, o sistema de lista fechada bloqueada ou flexível incentiva a responsabilização dos representantes e a institucionalização partidária porque privilegia campanhas partidárias, contra o individualismo (MAINWARING, 2001, p. 301-302; AMES, 2003, p. 89; NICOLAU, 2005, p. 30-31) e reduz os custos de informacionais para os eleitores escolher – reduz o excesso nomes, sem reduzir as opções de escolhas. Ainda no século XIX e início do XX o jurista Hans Kelsen evidenciou o caráter amplo do corpo eleitoral nos sistemas de representação proporcional, quando diz: “o sistema de representação proporcional é aplicável apenas à eleição de um corpo representativo, mas não às decisões do corpo em si. Estas decisões devem ser tomadas de acordo com o princípio da maioria” (KELSEN, 1998, p. 423). Ou seja, quer isso dizer que a representação proporcional funciona em grandes circunscrições com sistema de lista – preferencialmente fechada.

O sistema proporcional de lista fechada promove a redução dos custos de campanha eleitoral, o que tem impacto relevante em uma variável de capital importância para a democracia: os *custos de campanhas*. Assim, “[...] a RP de lista aberta com distritos de grande magnitude deixa à própria campanha a determinação dos segmentos do eleitorado que obterão representação” (AMES, 2003, p. 74). Como consequência, traz incertezas aos próprios pretendentes a cargos eletivos, custo informacional elevado para o eleitor filtrar os candidatos e a explosão dos custos de financiamento de campanhas (NICOLAU, 2006, 30-31). A introdução da lista fechada bloqueada ou flexível reduziria consideravelmente os custos de campanha porque o eleitor usa a lista como *atalho informacional*, ao invés de filtrar uma gama ampla de nomes entre diversos partidos.

Por sua vez, o que se convencionou chamar de sistema eleitoral misto teve sua primeira experiência concreta na Alemanha logo após a II Guerra Mundial. Na verdade, a opção por este sistema resultou do conflito entre os que defendiam a manutenção da representação proporcional que vigorou na República de Weimar (1919-1933) – os pequenos partidos e ideólogos do proporcionalismo – e os que advogavam a introdução do sistema de *pluralidade uninominal* de origem inglesa – os Democratas-Cristãos (NOHLEN, 1995, p. 1999; CINTRA, 2000, p. 7 SARTORI, 2000, p. 32-33; NICOLAU, 2005, p. 68-69). No cerne do debate estava a responsabilizada da RP pura pela fragmentação partidária que levou os nazistas ao poder. Dieter Nohlen chama atenção para isso, dizendo que a RP “[...] contribuiu, sem dúvida alguma, para o fracionamento do sistema de partidos” (NOHLEN, 1995, p. 1999).

Assim sendo, o eleitor alemão tem direito a dois votos: o primeiro em um candidato distrital eleito pelo princípio majoritário e o segundo numa lista partidária do *Land* (estado), cujos mandatos são alocados pelo princípio proporcional (SARTORI, 2000, p. 31; TAVARES, 1994, p. 105-106; NICOLAU, 2005, p. 69). De acordo com o princípio majoritário, mais da metade da totalidade da representação é eleita por distritos uninominais em escrutínio majoritário de um turno só. Isso, como dito antes, assegura maior *accountability vertical* – do representado sobre o representante. Por seu turno, em clara atenção aos princípios do pluralismo e do consensualismo (LIJHART, 2003, p. 55-56), a outra parte do parlamento é eleita pelo princípio proporcional, cujo objetivo é possibilitar que as pequenas agremiações partidárias e as minorias tenham acesso à representação. No entanto, a via proporcional do sistema exclui da representação os partidos que não ultrapassem a cláusula de exclusão de 5% dos votos válidos nacionais ou que não elegem três representantes pela via majoritária (NOHLEN, 1995, p. 207; TAVARES, 1994, p. 112).



REVISTA CIENTÍFICA DA UMC



As razões invocadas para a implantação do sistema misto alemão no Brasil estaria a de que ele poderia incrementar a responsabilização dos representantes ao mesmo tempo em que permitiria manter a igualdade de acesso à representação promovida pela via proporcional do sistema. Assim, “o voto personalizado pode ser mantido. O sistema alemão oficializa como um aspecto positivo, mas o permite exercitado na escala apropriada para obter-lhe os efeitos salutaros, ou seja, o distrito de menor extensão geográfica do que o estado” (CINTRA, 2000, p. 12). As duas lógicas convergiria para tornar o sistema representativo mais *accountable* porque, por lado, a personalização da representação seria promovida pela pluralidade uninominal e a identidade partidária seria reforçada pelo sistema proporcional de lista fechada (TAVARES, 1994; NICOLAU, 2006, p. 75).

Resta apontar que se trata de um sistema complexo que exige um custo elevado para sua operacionalização no contexto brasileiro, pelas seguintes razões: (i) dificuldades de ordem administrativa e geográfica, pois seria necessário recortar o país em distritos de representação uninominal; (ii) a tarefa de reforma seria dupla, porque na verdade seria fundado um sistema de pluralidade uninominal, e reformado o atual sistema de representação proporcional de lista aberta – instituindo a lista fechada; (iii) no caso alemão os estudiosos apontam que a vertente *majoritária tem predominância* sobre a proporcional e, assim sendo, traz consigo além das virtudes – responsabilização e governos eficientes – os vícios também, que são a concentração partidária e exclusão dos pequenos partidos – pratica de voto estratégico a fim de não desperdiçar o voto (COX, 2004, p. 109; SARTORI, 2000, p. 32; TAVARES, 1994, p. 108); (iv) O sistema misto de origem alemã não toca em um dos pontos sensíveis da crise de representação que assola o Brasil: *a complexidade do sistema e os custos das campanhas eleitorais*. O sistema misto não contribui para incrementar a responsabilização dos representantes – *accountability vertical* – por quê: a) *não permite a redução dos custos informacionais* para o eleitor escolher e monitorar o representante – podendo tornar ainda mais complexo. O eleitor vai continuar tendo de escolher entre diversas listas partidárias e candidatos; b) *não permite a redução dos custos de campanha eleitoral*.

CONCLUSÃO

As reformas da representação apresentam dois modelos alternativos à RP de lista aberta: a *representação proporcional de lista fechada, bloqueada ou flexível*, e a *representação distrital mista*. O sistema de lista fechada bloqueada ou flexível incentiva a responsabilização dos representantes e a institucionalização partidária porque privilegia campanhas partidárias – gerando maior responsabilização. Por seu turno, *sistema distrital misto* de origem alemã possibilita maior incentivo à construção da governabilidade e redução dos *déficits de accountability vertical*. O sistema misto incrementa a responsabilização dos representantes ao mesmo tempo em que permitiria manter a igualdade de acesso à representação promovida pela via proporcional.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. Os entraves da democracia no Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2003.

COX, Gary W. La coordinacion estratégica de los sistemas electorales del mundo. Espanha: Editorial Gedisa, 1998.

KELSEN, Hans. Teoria do Direito e do Estado. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998.



REVISTA CIENTÍFICA DA UMC



LIPHART, Arendt. Modelos de democracia: padrões de desempenho em 36 países. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, Scott. Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil. São Paulo: Editora FGV, 2001.

NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas eleitorais: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

NOHLEN, Dieter. Sistemas eleitorais y partidos políticos. México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1995.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Editora Fondo de Cultura Económica, 2000.

TAVARES, José Antônio Giusti. Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 1994.