



## Rodolfo Pereira: Riscos da eleição proporcional de dois turnos

### A proposta “Voto Transparente”

Não é novidade o argumento de que a *crise* compõe o núcleo operacional da democracia. Se o regime político democrático é aquele que sustenta a legitimidade das decisões a partir de procedimentos que metabolizam o dissenso, nada mais natural que o convívio com turbulências. Por vezes, a necessidade de ajustamento atinge diretamente o nível estrutural do regime. Foi assim, em termos conceituais, com o resgate contemporâneo do princípio participativo[1] e vem sendo assim no ordenamento jurídico-político brasileiro desde a retomada dos discursos em prol da “reforma política” no final dos anos 90.

Dentre as inúmeras propostas de reforma, surge o Projeto autointitulado “Coalização pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas”, liderado pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), além de contar com o apoio de várias associações e movimentos sociais.

O Projeto apresenta um modelo global de reforma política[2], abarcando várias temáticas, dentre elas o sistema de financiamento das campanhas, a propaganda eleitoral, o fortalecimento da democracia direta e o sistema eleitoral. Das propostas apresentadas, a mais inovadora é a que altera o sistema eleitoral atualmente aplicável às eleições de vereadores e deputados (estaduais, distritais e federais)[3].

Denominado de “Voto Transparente”, o modelo é tecnicamente um sistema proporcional que combina votação em lista fechada e em lista aberta, em dois turnos distintos e independentes. O Partido/Coligação, nas convenções partidárias, é obrigado a formar uma lista pré-ordenada de candidatos e registrá-la perante a Justiça Eleitoral. No primeiro turno, os eleitores deverão votar em um Partido/Coligação. Após a apuração do resultado, abre-se a campanha para o segundo turno que será disputado por candidatos correspondentes ao dobro das cadeiras conquistadas pelo Partido/Coligação no primeiro turno. A título de exemplo, se o Partido A conquistou dez cadeiras de deputado estadual no primeiro turno, disputarão a votação final os 20 primeiros candidatos constantes da referida lista pré-ordenada. A mesma lógica se aplica a todos os Partidos/Coligações que tiverem conquistado vagas. No segundo turno, ao retornar às urnas, o eleitor terá que votar em apenas um candidato.

### Os riscos a considerar

Apesar da engenhosidade que impregna o DNA deste sistema, há contradições e equívocos que merecem ser debatidos. O objetivo deste ensaio é, portanto, o de delinear os riscos envolvidos que, no conjunto, desaconselham sua adoção.

#### *1. Aumento dos custos envolvidos*

O sistema aumenta invariavelmente o gasto com as operações de administração eleitoral, além de potencialmente majorar os custos de campanha propriamente ditos.

Quanto aos recursos públicos empregados na organização do pleito, o modelo obriga a criação do segundo turno para eleição de vereadores e deputados, o que demandará um altíssimo custo. Importante lembrar que, atualmente, o segundo turno de votação só existe nas eleições para Presidente, Governador e Prefeito de Municípios com mais de 200 mil eleitores e apenas se nenhum dos candidatos concorrentes



---

obtiver a maioria dos votos válidos na primeira rodada de votação.

Esses dados já são suficientes para visualizarmos o enorme impacto que o “Voto Transparente” causará no orçamento público: todos os 5570 municípios brasileiros passarão a ter segundo turno – apesar de atualmente isto poder ocorrer em exatos 90 municípios (1,6% da totalidade)[\[4\]](#). E mais, quando não houver segundo turno nas eleições presidenciais, todas as 27 unidades federativas deverão organizá-lo, ao passo que, historicamente, o número de eventos é sensivelmente inferior[\[5\]](#).

É bem provável que aumentem também os custos da campanha eleitoral dos partidos e dos candidatos. A lógica é simples: o sistema proporcional atual implica o custeio de basicamente um único processo eletivo: aquele que se desenrola no entorno das eleições do primeiro domingo de outubro. O “Voto Transparente” cria três processos eleitorais distintos: o das convenções partidárias, para eleição da ordem de preferência na lista fechada, o do primeiro turno de votação e o do segundo turno de votação. Parece óbvio que a economia com a eventual redução do número de candidatos que disputarão o segundo turno será em muito ultrapassada pelos esforços financeiros que partidos e candidatos terão que realizar nessas três empreitadas.

Nesse ambiente, ainda que a proposta preveja a redução oficial dos custos de campanha com a proibição de doação de empresas e limitação de doação de pessoas físicas ao teto de R\$700,00 por pessoa, a equação *pressão por gastos v. limitação das receitas* tenderá a engordar o “caixa dois” e o financiamento ilegal.

## 2. Aumento da concorrência intrapartidária

Um dos argumentos sustentados pela Coalizão é o de que o sistema proporcional atual “leva a uma guerra entre os candidatos do mesmo partido e a conseqüente fragilização partidária”[\[6\]](#). Segundo sua lógica, o “Voto Transparente” diminui esse efeito deletério, pois a campanha de primeiro turno, voltada para os ideais do Partido, fortalece a coesão interna.

Há, contudo, grande probabilidade de o efeito ser exatamente o contrário porque o modelo esgarça a competição entre os candidatos do mesmo Partido/Coligação. O correligionário torna-se o pior concorrente do candidato. Nesse ponto, é possivelmente mais realista visualizar a disputa eleitoral sob o ponto de vista dos competidores.

A principal medida de sucesso de uma campanha é o seu desempenho eleitoral: todo candidato quer ser bem-sucedido. Ocorre que o modelo apresentado expõe os candidatos a dois processos desgastantes de concorrência: o *interno*, para a formação, nas convenções partidárias, da lista pré-ordenada do Partido/Coligação e o *externo*, nas eleições propriamente ditas, para atrair a visibilidade do eleitor (no primeiro e no segundo turno) e o voto do eleitor (no segundo turno). Em ambos os processos, cada candidato concorre exclusivamente com seus colegas de Partido/Coligação. O resultado tenderá a refletir o aumento do fratricídio e o isolamento das candidaturas.



### 3. Estímulo à propaganda ilegal e ao caixa dois no primeiro turno

O modelo proíbe gastos com propaganda eleitoral pessoal dos candidatos no primeiro turno, pois estes deverão estar centrados na divulgação e no debate das propostas do Partido. Sendo assim, todos os candidatos deverão fazer campanha apenas para seu Partido/Coligação. Este pressuposto, contudo, não se sustenta.

Se a proposta estimula a disputa centrada no candidato, ainda que no segundo turno, certamente os mesmos serão estimulados a antecipar a propaganda e os respectivos gastos para aumentar suas chances concretas de vitória, o que se dará provavelmente pela via da ilegalidade.

Por outras palavras, o primeiro turno será utilizado invariavelmente pelos candidatos para fortalecer seu desempenho no segundo turno. É ilusório imaginar que não haverá antecipação da campanha individual e que a propaganda e os custos envolvidos estarão vinculados apenas ao fortalecimento eleitoral da legenda/coligação.

### 4. Permissão de “votos de esguicho”

A primeira aproximação brasileira ao sistema proporcional ocorreu na década de 30, inspirada pelas ideias de Assis Brasil, traduzidas nos artigos 56 e 58 do Código Eleitoral de 1932. O curioso é que o modelo de então previa igualmente “dois turnos de votação”, realizados em uma única cédula<sup>[7]</sup>. Contudo, a engenhosidade do sistema, a desconexão com a realidade, a precipitação de efeitos colaterais não previstos – características essas que, em grande medida, se aplicam ao “Voto Transparente” – levaram à imediata necessidade de revisão.

Um dos graves efeitos produzidos foi o chamado “voto de esguicho”<sup>[8]</sup>, em que eleitores utilizavam o “segundo turno” para influenciar negativamente a lista de candidatos do Partido oponente. Na prática, os eleitores, já tendo assegurado seu voto de preferência no primeiro turno, tinham a possibilidade de escolher candidatos de oposição para serem prejudicados eleitoralmente<sup>[9]</sup>.

O sistema “Eleições Limpas” autoriza estratégias similares porque, na prática, não existe qualquer vinculação entre os turnos de votação. Estruturalmente, são eleições completamente distintas e não alinhadas como faz crer o projeto. Isso significa dizer que o eleitor poderá escolher, no segundo turno, qualquer candidato, de qualquer Partido/Coligação, o que fragiliza a *ratio* do sistema e a acuidade da lógica representativa.

Em verdade, a existência de dois turnos *independentes* e *autônomos* habilita a existência de dois tipos de “votos de esguicho”, um *deliberado* e outro *involuntário*. No primeiro tipo, o eleitor vota no Partido de sua preferência no primeiro turno e, no segundo turno, no pior candidato do Partido oponente. Tal atitude em nada prejudicará seu Partido, uma vez que as cadeiras já estão garantidas, mas poderá desestruturar a lista da legenda concorrente, enfraquecendo a fidelidade da sua representação parlamentar, tal como no padrão Assis Brasil.

É muito pouco provável que esse comportamento ocorra a ponto de prejudicar a integridade do sistema. De todo modo, se ocorrer, o efeito negativo atingirá, com maior impacto, os grandes Partidos. Por conquistarem maior número de cadeiras no primeiro turno, eles possuirão, por derivação, o maior número de candidatos disputando o segundo turno. Por consequência lógica, estarão mais expostos e propensos a



sofrer as consequências desse tipo de estratégia.

Há ainda o segundo tipo de “voto de esguicho”: o eleitor vota, em segundo turno, no candidato cuja campanha lhe for mais atrativa, independentemente do Partido/Coligação ao qual esteja filiado. Diria, inclusive, que este é um fenômeno com alta probabilidade de acontecer. Não há, por óbvio, qualquer efeito nocivo direto, mas o evento embaralha a promessa de fortalecimento dos Partidos e de seu viés programático. Os candidatos continuariam sendo eleitos em razão de uma lógica randômica de temas relevantes do momento, mantendo-se intocáveis as estratégias atuais de marketing eleitoral focadas na promoção do *issue voting*, do “voto temático”<sup>[10]</sup>.

#### 5. Ausência de garantias para eleição das minorias

Apesar de o projeto prever paridade de gênero na formação da lista fechada e ter a proteção de minorias como um dos seus pilares, a votação em segundo turno segue as mesmas regras atuais: não há qualquer garantia concreta para a eleição de grupos minoritários. O fator decisivo para a conquista das urnas continua a ser o desempenho individual e isolado das candidaturas e, assim, seguirão predominando as condicionantes histórias, econômicas e sociais que obstaculizam a formação de um quadro representativo mais equânime.

#### 6. Experimentalismo

A primeira recomendação em matéria de ajustes na regulação jurídica da política é a cautela. Inovações não testadas, não ancoradas em dados comparados e frutos de especulações teóricas não devem ser adotadas, sobretudo quando se referem a alicerces da vitalidade democrática, como é o caso dos sistemas eleitorais.

Não se tem notícia da adoção do “Voto Transparente” por nenhum país, sendo fruto exclusivamente do esforço intelectual de alguns experts. Não deixa de ser temerária a proposição de uma inovação dessa envergadura, com efeitos que não podem ser adequadamente mensurados, nomeadamente à luz da complexidade da realidade político-institucional brasileira.

#### Vetores da reforma

Os argumentos aqui delineados pretendem contribuir com o debate de temas que, no fundo, possuem alta carga de tecnicidade, produzem efeitos mutáveis a depender da conformação prática dos arranjos utilizados<sup>[11]</sup> e atendem a projetos políticos ideológicos.

Esse o desafio e a grandeza do projeto revisional que o Brasil ora enfrenta. É preciso unir a vitalidade da articulação e da pressão da sociedade civil à expertise dos saberes técnicos e à estabilidade dos procedimentos institucionalizados de decisão próprios das instâncias políticas oficiais. Afinal, o remédio histórico administrado nos momentos de crise democrática sempre implicou aumentar a dose da própria democracia.

<sup>[1]</sup> Os anos 60 foram, sem dúvida, o marco cronológico referencial para o ressurgimento de abordagens centradas na recuperação da importância da democracia direta. Nesse sentido, BIRCH, Anthony H. *The concepts and theories of modern democracy*. London; New York: Routledge, 1993, p. 92; KAINA, Viktoria. *Demokratie als Ausweg? Repräsentativverfassung und Reformforderungen im Meinungsbild*



---

von Politikeliten und Bevölkerung. Zeitschrift für Politikwissenschaft, an. 12, v. 3, 2002, p. 1048; e PATEMAN, Carole. Participation and democratic theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

[2] Confira as propostas em [www.reformapoliticademocratica.org.br](http://www.reformapoliticademocratica.org.br).

[3] Ver REIS, Márlon; CASTRO, Edson de Resende e OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Voto Transparente: eleições proporcionais devem ser em dois turnos, acessível em [www.conjur.com.br/2013-abr-02/eleicao-proporcional-dois-turnos-deixa-decisao-final-eleitor](http://www.conjur.com.br/2013-abr-02/eleicao-proporcional-dois-turnos-deixa-decisao-final-eleitor)

[4] Dados do eleitorado brasileiro em janeiro de 2015 (Fonte: [www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo](http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo)).

[5] Em 2014, 14 Estados tiveram segundo turno; em 2010, apenas 09 Estados; em 2006, 10 Estados. Dados obtidos na compilação das estatísticas das eleições disponíveis no site do TSE ([www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)).

[6] COALIZAÇÃO PELA REFORMA POLÍTICA DEMOCRÁTICA E ELEIÇÕES LIMPAS. Projeto de iniciativa popular de reforma política democrática e eleições limpas: por um sistema político identificado com as reivindicações do povo. (Cartilha). 2. ed., p. 17, acessível em [www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha\\_coalizacao\\_segunda\\_edicao.pdf](http://www.reformapoliticademocratica.org.br/wp-content/uploads/2014/08/cartilha_coalizacao_segunda_edicao.pdf).

[7] Para a descrição e análise dos pressupostos e da conformação prática do sistema, conferir ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco de. Democracia Representativa: do voto e do modo de votar. 4 ed. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1931; HOLLANDA, Cristina Buarque de. Modos da Representação Política: o experimento da Primeira República brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009 e PIRES, Juliano Machado. A Invenção da Lista Aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil. (Dissertação de Mestrado). Iuperj/Cefor. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2009.

[8] Sobre a prática do “voto de esguicho” na sistemática do Código de 1932, ver VELASCO, Domingos. Direito Eleitoral: Sistema Eleitoral, Nulidades, Crítica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935, p. 43.

[9] Isto porque o sistema autorizava o eleitor a votar em tantos nomes quanto o número de vagas em disputa na circunscrição eleitoral, escrevendo-os todos, em sequência, na cédula de votação. O primeiro nome escrito pelo eleitor equivalia ao voto em primeiro turno; os restantes, o voto em segundo turno. Apurada a votação do primeiro turno, eram considerados eleitos todos os candidatos cuja votação atingia o quociente eleitoral. As vagas restantes eram preenchidas pelos candidatos não eleitos, de acordo com a ordem de maior votação. Logo, os eleitores poderiam ordenar, no segundo turno, os candidatos



---

opositores de modo a prejudicar quadros tradicionais do Partido oponente.

[10] A probabilidade de ocorrer tal fenômeno se explica pela atratividade que o voto temático exerce sobre o eleitor na política contemporânea. Sobre o tema, ver SIO, Lorezo de. Dove Stanno gli Elettori Fluttuanti? *Rivista Italiana di Scienza Politica*, v. XXXVI, n. 3, 2006; AARDAL, Bernt. Issue Voting and the Political Agenda: a spiral of silence?. In NARUD, Hanne Marthe e AALBERG, Toril (orgs.). *Challenges to representative democracy: parties, voters and public opinion*. Fagbokforlaget: 1999, p. 327 e BASINGER, Scott e LAVINE, Howard. Ambivalence, Information, and Electoral Choice. *American Political Science Review*, v. 99, n. 2, may., 2005, p. 171.

[11] O impacto do sistema eleitoral varia segundo o modelo de alistamento adotado, o tipo de sistema de financiamento de campanha, etc.

**Date Created**

12/03/2015