

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

SIVANILDO DE ARAÚJO DANTAS

SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: UMA PROPOSTA
TÉCNICO-POLÍTICA PARA O BRASIL

NATAL

2006

SIVANILDO DE ARAÚJO DANTAS

**SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: UMA PROPOSTA TÉCNICO
POLÍTICA PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em cumprimento às exigências para obtenção do grau de mestre.

Orientador: Prof. Dr. José Diniz de Moraes

NATAL

2006

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE

Dantas, Sivanildo de Araújo

Sistema eleitoral proporcional : uma proposta técnico-política para o Brasil / Sivanildo de Araújo Dantas. – Natal, RN, 2006
185 f. : il.

Orientador : José Diniz de Moraes.

Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Direito.

1. Sistema partidário – Dissertação. 2. Democracias

SIVANILDO DE ARAÚJO DANTAS

**SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: UMA PROPOSTA TÉCNICO-
POLÍTICA PARA O BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado
em Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Norte, em cumprimento às
exigências para obtenção do grau de mestre.

Dissertação aprovada em ____/ ____/ ____.

BANCA XAMINADORA

Prof. Dr. José Diniz de Moraes (Orientador)

Primeiro Argüente

Segundo Argüente

AGRADECIMENTOS

Com estas linhas iniciais gostaria de expressar meu agradecimento àquelas pessoas que, de forma direta ou indireta, mas sempre desinteressada e anônima, tem contribuído para a realização desta pesquisa.

No capítulo familiar nunca é inoportuno reconhecer que, sem a cumplicidade e contribuição de minha esposa Socorro Dantas para a criação de um clima apropriado, seria impossível levar a termo este trabalho. A Ela e às minhas filhas Ana Luísa e Maria Fernanda, em cujos sorrisos se revelam todo o sentido do meu trabalho, dedico esta dissertação.

Meus sinceros reconhecimento e agradecimento aos meus Pais e, por tudo que representaram e representam na minha vida, também dedico-lhes este trabalho.

Na intimidade da academia gostaria de tornar explícito meu agradecimento ao Professor Doutor José Diniz de Moraes, orientador da dissertação, especialmente por três motivos: primeiro, pela confiança em mim depositada, segundo, por atender minhas consultas e dúvidas sem limite de horários e, por último, por ter compartilhado comigo o seu saber através de suas magníficas aulas e colóquios acadêmicos.

Dedico uma homenagem especial ao Professor Doutor Djason Barbosa da Cunha, exemplo de dedicação ao saber e comprometimento acadêmico.

Homenageio a nossa tradicional instituição de ensino e aos demais professores do Mestrado rendendo esta homenagem aos Professores Maria dos Remédios e Yanko Xavier.

Dedico também uma nota de agradecimento a todos os meus colegas do Curso não apenas pela interlocução sempre estimulante, mas especialmente pela grande amizade que lá se iniciou.

Meus sinceros reconhecimentos de gratidão a minha irmã Silvaneide Dantas, revisora dos originais, por, com seu refinado gosto pela língua portuguesa, ter contribuído para a realização desta Dissertação.

Agradeço igualmente a Liana Nobre por sua contribuição na normalização deste trabalho.

“As maiores realizações da vida de um homem não consistem no que ele faz, mas no que ele consente Deus fazer nele”. (Anônimo).

“The choice of electoral system is one of the most important institutional decisions for any democracy [...]. The background to a choice of electoral system can [...] be as important as the choice itself” (IDEA, 1997).

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os diversos sistemas eleitorais proporcionais das democracias contemporâneas para, ao final, propor um sistema que melhor se adeque ao ordenamento constitucional brasileiro. Nesse sentido, buscou-se apontar as principais virtudes e imperfeições dos sistemas eleitorais proporcionais atualmente em vigor em mais de duzentos países, principalmente no que diz respeito aos efeitos positivos e negativos que esses sistemas projetam no sistema partidário, na governabilidade e na representatividade. De forma a colher subsídios e, antes de chegar ao tema central do trabalho, outras questões também foram abordadas, ainda que de forma abreviada. Porém, numa tomada de posição, conclui-se o trabalho optando-se por um sistema eleitoral proporcional que potencialize os princípios constitucionais da representatividade e da governabilidade e imprima um sistema partidário forte e coeso, visto serem esses depositários de uma democracia comprometida com a sociedade brasileira.

Palavras-chave: Sistemas eleitorais proporcionais. Democracias contemporâneas. Governabilidade. Representatividade. Sistema partidário.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the several proportional electoral systems from the contemporaries democracies in order to, in the end, purpose a system that better fits to the constitutional Brazilian order. In this direction, we pursued to indicate the main virtues and imperfections in proportional electoral systems in use in more than two hundred countries, especially relating to the positive and negative effects that these systems inject in the party systems, in the governability and in the representativity. In order to collect elements, and also before getting to the work's main point, other issues were approached, even in a shortened way. Nevertheless, in a position taking, we conclude the work opting for a proportional electoral system that potencializes the constitutional principles of representativity and governability as well as prints a party system strong and strict, once these are the depositaries of a democracy compromised with the Brazilian society.

Key-words: Proportional electoral systems. Contemporary democracies. Governability. Representativity. Party system.

RÉSUMÉ

L'objet de cette étude est d'analyser les divers systèmes électoraux proportionnels des démocraties contemporaines afin d'arriver à une proposition concernant un système mieux adapté à l'ordre constitutionnel brésilien. Dans cette perspective, il a été question de mettre en relief les vertus et les imperfections de ces systèmes, implantés dans plus de deux cents pays, d'aborder les effets positifs et négatifs de ces mêmes systèmes à la fois sur les partis politiques, la gouvernabilité et la représentativité, et encore d'examiner, bien que brièvement, d'autres questions de nature subsidiaire avant de toucher à la problématique centrale de l'étude. A titre de conclusion de ce travail, nous sommes amenés à opter pour un système électoral proportionnel qui met en avant les principes constitutionnels de la représentativité et de la gouvernabilité et qui est basé sur l'existence de partis politiques forts et cohérents, dans la mesure où ceux-ci sont dépositaires d'une démocratie dont le seul compromis se fait avec la société brésilienne.

Mot-clé : Systèmes électoraux proportionnels. Démocraties contemporaines. Gouvernabilité Représentativité.

ZUSAMMENFASSUNG

Die vorliegende Arbeit hat als Ziel die Analyse von verschiedenen, proportionalen Wahlsystemen der derzeitigen Demokratien. Um, zum Schluss, ein System vorzuschlagen das sich am besten an die brasilianische Verfassungsordnung anpasst. In diesem Sinne wurde versucht, die wichtigsten Tugenden und Imperfektionen der parlamentarischen Wahlsystemen die derzeit in mehr als zweihundert Ländern Gültigkeit haben aufzuzeigen. Hauptsächlich in Beziehung auf die positiven und negativen Wirkungen welche diese Systeme auf die parteilichen Systeme, die Regierungsfähigkeit und den Vertretungsanspruch ausüben. Auf diese Weise Subventionen zu erhalten und, vor dem Beginn des Zentralthemas der Arbeit, wurden auch andere Fragen erörtert. Jedoch nur auf abgekürzte Form. Jedoch, in einer Stellungnahme, lässt sich die Arbeit zusammenfassen als eine Entscheidung für ein proportionales Wahlsystem, das die Prinzipien der Verfassung, den Vertretungsanspruch und der Regierungsfähigkeit potentialisiert. Und ein starkes, eng verbundenes parteiliches System darzustellen. Welches auch der Verwahrer einer kompromittierten Demokratie der brasilianischen Gesellschaft darstellt.

Schlüsselwörter: Proportionale Wahlsysteme. Derzeitige Demokratie. parteiliche Systeme. Regierungsfähigkeit. Vertretungsanspruch.

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los diversos sistemas electorales proporcionales de las democracias contemporáneas para, al final, proponer un sistema que mejor adécuese a la orden constitucional brasileña. En este sentido buscase señalar las principales virtudes y imperfecciones de los sistemas electorales proporcionales, actualmente em vigor en más de doscientos países, principalmente en lo que dice respecto al efecto positivo y negativo que estos sistemas proyectan en el sistema partidario, en la gobernabilidad y en la representatividad. De forma a recoger subsidios y, antes de llegar al tema central del trabajo, otras cuestiones también fueran abordadas, aunque de forma abreviada. Sin embargo, en una tomada de posición, concluyese el trabajo eligiendose un sistema electoral proporcional que potencialize los principios constitucionales de la representatividad y de la gobernabilidad e imprima un sistema partidario fuerte y coehso, visto seren estos depositarios de una democracia comprometida con la sociedad brasileña.

Palabras-llave: Sistemas electorales proporcionales. Democracias contemporáneas. Gobernabilidad. Representatividad. Sistema partidario.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|------------|
| TABELA 1 Distribuição de vagas pela fórmula Saint-Laguë..... | 81 |
| TABELA 2 Países que adotam o sistema de maioria relativa..... | 92 |
| TABELA 3 Países que adotam o subsistema de maioria absoluta..... | 95 |
| TABELA 4 Países que adotam o subsistema de voto em bloco | 96 |
| TABELA 5 Países que utilizam o subsistema de voto em bloco por partido..... | 97 |
| TABELA 6 Países que utilizam o subsistema de voto alternativo | 99 |
| TABELA 7 Países que adotam o subsistema de representação proporcional de lista..... | 105 |
| TABELA 8 Países que adotam o subsistema de representação proporcional personalizada (SRPP)..... | 107 |
| TABELA 9 Países que adotam o subsistema de voto único transferível (SVUT)..... | 109 |
| TABELA 10 Países que adotam o subsistema paralelo | 111 |
| TABELA 11 Países que adotam o subsistema de voto limitado | 112 |
| <i>TABELA 12– Países que adotam o subsistema de voto único não transferível (VUNT)</i> | <i>113</i> |
| TABELA 13– Países que não utilizam eleições parlamentares | 113 |

LISTA DE SIGLAS

CE – Código Eleitoral

CF – Constituição Federal

DR ou DV – Subsistema de “doble ronda” ou “doble vuelta”.

FPTP – First past the post (Ao primeiro, o posto)

IDEA- Institute for Democracy and Electoral Assistance.

LPP – Lei dos Partidos Políticos

SMA – Subsistema de maioria absoluta

SMR – Subsistema de maioria relativa

SRPL – Subsistema de representação proporcional por lista;

SRPP – Subsistema de representação proporcional personalizada

SP – Subsistema de voto paralelo

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SVA – Subsistema de voto alternativo

SVB – Subsistema de voto em bloco

SVL – Subsistema de voto limitado

SVUNT – Subsistema de voto único não transferível

SVUT – Subsistema de voto único transferível

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 13 |
| 2 PREMISSAS DO ESTUDO | 19 |
| 2.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO..... | 19 |
| 2.2 METODOLOGIA DO OBJETO DE ESTUDO..... | 21 |
| 2.3 JUSTIFICATIVA DE UMA ABORDAGEM HISTÓRICA, TEÓRICA E PRÁTICA | 22 |
| 3 ASPECTOS DE TEORIA GERAL DO ESTADO | 26 |
| 3.1 O FENÔMENO JURÍDICO | 26 |
| 3.2 O ESTADO MODERNO | 28 |
| 3.3 DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO..... | 30 |
| 3.4 TEORIA DA SOBERANIA POPULAR..... | 33 |
| 3.5 TEORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA | 35 |
| 3.6 LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA..... | 38 |
| 3.7 O MANDATO REPRESENTATIVO | 43 |
| 4 SISTEMA SUFRAGISTA | 45 |
| 5 REPÚBLICA | 51 |
| 6 SISTEMA PARTIDÁRIO | 54 |
| 7 SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS (Câmara Baixa) | 57 |
| 7.1 CONCEITO E DEFINIÇÃO DE SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL..... | 57 |
| 7.2 IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAL..... | 62 |
| 7.3 ELEMENTOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAL | 63 |
| 7.3.1 Considerações Iniciais | 63 |
| 7.3.2 Circunscrição Eleitoral | 64 |
| 7.3.3 Magnitude..... | 65 |
| 7.3.4 Forma de Candidatura | 65 |
| 7.3.5 Estrutura do Voto..... | 68 |
| 7.3.6 Fórmulas Eleitorais para Conversão de Votos em Cadeiras..... | 71 |
| 7.3.6.1 Considerações Iniciais..... | 71 |
| 7.3.6.2 Fórmulas de Inspiração Majoritária..... | 73 |
| 7.3.6.3 Fórmulas de Inspiração Proporcional | 74 |

| | |
|---|------------|
| 7.3.6.3.1 Métodos de Quociente Eleitoral (cota)..... | 75 |
| 7.3.6.3.2 Métodos de Divisor Eleitoral (média maior)..... | 79 |
| 8 TIPOLOGIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS | 85 |
| 8.1 SISTEMA DE PLURALIDADE OU DE MAIORIA-PLURAL..... | 87 |
| 8.1.1 Efeitos Jurídicos e Políticos do Sistema Eleitoral de Pluralidade ou de Maioria-Plural..... | 88 |
| 8.1.2 Subsistemas Eleitorais de Pluralidade..... | 91 |
| 8.1.2.1 Subsistema de Maioria Relativa (SMR) | 91 |
| 8.1.2.2 Subsistema de Maioria Absoluta (SMA) | 93 |
| 8.1.2.3 Subsistema de Voto em Bloco (SVB) | 95 |
| 8.1.2.4 Subsistema de Voto Alternativo (SVA) | 97 |
| 8.2 SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL..... | 100 |
| 8.2.1 Efeitos Jurídicos e Políticos da Adoção do Sistema Eleitoral Proporcional..... | 102 |
| 8.2.2 Subsistema de Representação Proporcional por Lista (SRPL)..... | 104 |
| 8.2.3 Subsistema de Representação Proporcional Personalizada (SRPP) | 106 |
| 8.2.4 Subsistema de Voto Único Transferível (SVUT) | 107 |
| 8.3 SISTEMA SEMIPROPORCIONAL..... | 109 |
| 8.3.1 Subsistema Paralelo (SP)..... | 110 |
| 8.3.2 Subsistema de Voto Limitado (SVL)..... | 111 |
| 8.3.3 Subsistema de Voto Único Não-Transferível (SVUNT)..... | 112 |
| 9 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL BRASILEIRO | 122 |
| 9.1 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA..... | 122 |
| 9.1.1 Brasil-Colônia..... | 123 |
| 9.1.2 Brasil-Império..... | 128 |
| 9.1.3 Brasil-República..... | 133 |
| 9.1.3.1 Primeira-República (1889) | 135 |
| 9.1.3.2 Segunda-República (1930) | 135 |
| 9.1.3.3 Terceira-República (1937) | 137 |
| 9.1.3.4 Quarta-República (1945) | 138 |
| 9.1.3.5 Quinta-República (1964) | 139 |
| 9.2 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO..... | 140 |
| 9.2.1 Sistema Eleitoral Proporcional Positivado..... | 140 |

| | |
|--|------------|
| 9.2.1.1 Efeitos e Críticas ao Atual Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro | 152 |
| 9.2.1.2 Exame da Constitucionalidade do § 2º, do art. 109, do Código Eleitoral | 154 |
| 9.2.1.3 Efeitos do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro Sobre o Sistema Partidário..... | 159 |
| 9.2.1.4 Efeitos do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro Sobre a Governabilidade | 163 |
| 9.2.1.5 Efeitos do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro Sobre a Representatividade | 164 |
| 10 PROPOSTA DE UM NOVO SISTEMA ELEITORAL | |
| PROPORCIONAL PARA O BRASIL | 166 |
| 10.1 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL DE LISTA FECHADA | |
| HIERARQUIZADA..... | 166 |
| 10.2 ELEMENTOS TÉCNICOS DO NOVO SISTEMA ELEITORAL..... | 172 |
| REFERÊNCIAS | 174 |
| APÊNDICES | 185 |

1 INTRODUÇÃO

A busca inaugural e a fonte inspiradora para este trabalho foram oriundas de profundas e antigas meditações sobre os sistemas eleitorais legislativos nas sociedades contemporâneas, em particular, no Brasil. Assim é que, após perلustrar a matéria até o seu âmago, trago-o à lume com vistas à comunidade acadêmica para que, após as habituais reflexões, possa compartilhar dos debates, avolumando-se, pois, o estudo doutrinário desta matéria, de que é tão carente o nosso Direito Constitucional Eleitoral.

Os sistemas eleitorais legislativos, de uma forma geral, vivem momentos de grande perplexidade. Apresentam-se aparentemente como regramentos legítimos na medida em que eles têm assento constitucional, todavia é a mais pura verdade fática, aqui e alhures. O que se pode constatar é que a maioria deles têm uma baixa carga de legitimidade, vez que não refletem com fidelidade o conteúdo material do princípio constitucional da representação política. Dentre nós, notadamente, estabeleceu-se uma dissociação crônica entre o objetivo da norma e a sua concreção.

Como dado concreto da complexidade e do abismo entre escopo normativo e concreção regulamentar dos sistemas eleitorais legislativos, basta analisar os seus reflexos sobre os sistemas partidários e as características intrínsecas destes em suas relações partidárias externas e internas, a depender do tipo de configuração. Externamente, constata-se que alguns sistemas eleitorais fortalecem o bipartidarismo (polarização entre dois partidos políticos), gerando, em consequência, um sistema partidário rígido e coeso. Outros sistemas eleitorais, ao contrário, provocam o surgimento do multipartidarismo, de modo a tornar o sistema partidário frágil e debilitado. Internamente, por sua vez, há determinados sistemas eleitorais que inviabilizam a consistência do sistema partidário, quando permitem renhidas disputas intrapartidárias à guisa de observância do princípio constitucional da democracia, de

modo a provocar uma certa desagregação no interior dos partidos. Outros, curiosamente, rompendo internamente com o princípio democrático, garantem a coesão à base de critérios unilaterais e totalitários. E tais conseqüências não se restringem às relações interpartidárias e intrapartidárias, avançando-se sobre o campo político-institucional, o que é muito mais grave para a sociedade. Se, de um lado, alguns sistemas eleitorais legislativos asseguram a escolha e a permanência dos altos mandatários da Nação de forma transparente, e um governo estável, doutro flanco, muitos sistemas eleitorais legislativos acarretam a instabilidade político-institucional, chegando mesmo, não raramente, à ingovernabilidade.

Neste diapasão, a empreitada analítica deve partir destas indagações: qual o significado e o objetivo de um sistema eleitoral legislativo? Quais os principais sistemas eleitorais legislativos com experiência registrada nas democracias contemporâneas? Quais foram os sistemas eleitorais legislativos adotados na História do constitucionalismo brasileiro? O sistema eleitoral legislativo do Brasil atende efetivamente ao princípio democrático da representação popular estampado na Constituição Federal 1988? Existe alguma alternativa de sistema eleitoral legislativo para a sociedade brasileira que seja capaz de potencializar a concreção normativa dos princípios constitucionais da democracia, da representação política e do sistema partidário? Dessas e doutras perguntas brotaram este trabalho que busca respondê-la, por meio de uma senda estritamente teórico-pragmática.

O objeto deste estudo – Sistema eleitoral proporcional: uma proposta técnico-política para o Brasil – deveras, é demasiadamente abrangente dentro do universo de estudo das questões jurídico-políticas constitucionais, mas justifica-se pelo fascínio que provoca quando se indaga como um povo deve fazer-se representado no Parlamento (Poder Legislativo). A resposta deve decorrer diretamente da Constituição, uma vez que suas regras, no que diz respeito à forma, ao local onde se efetuam e à contagem dos votos, bem como à repartição de

vagas a serem preenchidas pelos partidos competidores, repercutem sobre a legitimidade da representação política, a governabilidade do Estado e o sistema político-partidário.

Os sistemas eleitorais legislativos, mecanismos responsáveis pela técnica jurídica de transformação dos votos dos eleitores em mandatos políticos eletivos, são imprescindíveis à compreensão da representação política e do sistema partidário, e de suas possibilidades de evolução para formas jurídicas que lhes garantam maior legitimidade e maior efetividade dos princípios constitucionais.

Toda a sociedade democrática deve utilizar-se de eleições na escolha dos representantes legislativos do povo para a condução dos negócios do Estado, cuja técnica jurídica para se aferir os eleitos é precisamente o seu tipo de sistema eleitoral legislativo, daí porque a modelagem escolhida deve buscar a mais próxima e fiel expressão da vontade dos cidadãos.

A análise aqui empreendida dos sistemas eleitorais legislativos apóia-se metodologicamente sobre as constatações feitas a propósito de diversas experiências fático-jurídicas, estrangeiras e nacionais, de forma a permitir-se que se desenhem os contornos característicos dos principais sistemas eleitorais legislativos, e as conseqüências de cada um sobre o sistema representativo, o sistema partidário e a governabilidade.

No tocante aos sistemas eleitorais legislativos aplicados às democracias representativas contemporâneas, especialmente no Ocidente, o dado de campo concreto que se tem é que eles são tão numerosos e diversos que uma exposição minuciosa não caberia nos estreitos limites desta dissertação, salvo melhor juízo, apenas num tratado. Entretanto, metodologicamente, sob o risco de uma simplificação passível de reproche, é possível classificá-los em duas grandes categorias puras e uma eclética, conforme a atribuição das cadeiras parlamentares dependa da constatação de uma maioria – sistema de pluralidade – ou de um mecanismo de proporcionalidade – sistema proporcional. O sistema eleitoral

proporcional que faz apelo simultaneamente a uma e a outra dessas técnicas se convencionou denominá-lo de sistema eleitoral proporcional misto. Essas três categorias básicas guiarão a análise dos sistemas eleitorais proporcionais ao longo deste trabalho.

A base principiológica do trabalho esteia-se na teoria da soberania popular – teoria que reconhece o povo como o titular legítimo do poder – e que, na sua concreção fático-jurídica, de aplicação corrente nos estados democráticos hodiernos, têm nos deputados os legítimos representantes da vontade plural do povo, maiorias e minorias. Por essa razão, este estudo, sobre um outro adstringente, limita-se à análise dos sistemas eleitorais referentes às eleições das Câmaras Baixas ou Câmaras Federais. Isso significa que se excluem da abordagem as Câmaras Altas ou Senados, que, em regra, são instâncias legislativas que representam os Estados-membros ou os Estados Federados, onde se adota o bicameralismo, a exemplo do Brasil. Por isso, sempre que forem referidas as expressões eleições legislativas ou outras do gênero, excluem-se eleições senatoriais.

Como restou nitidamente delineado no artigo 45 da Constituição da República Federativa do Brasil, aqui se adotou o sistema eleitoral proporcional para as eleições do Poder Legislativo, e nas três esferas político-governamentais: federal (Câmara dos Deputados), estadual e distrital (Assembléias dos Estados e do Distrito Federal) e municipal (Câmaras de Vereadores).

Como demonstra Douglas Rae, os sistemas eleitorais parlamentares, de uma forma geral, podem variar em três aspectos distintos. A primeira é relativa à magnitude dos distritos, pela qual se designa a quantidade de cadeiras parlamentares que a legislação atribui a cada circunscrição eleitoral. Os distritos eleitorais são uninominais, quando há apenas uma vaga em disputa, e plurinominais, quando a oferta de vagas é igual ou superior a duas por distrito eleitoral. Nos sistemas majoritários, os distritos são predominantemente uninominais, e, nos sistemas proporcionais, distritos plurinominais. O segundo aspecto é quanto à estrutura do

voto, o que determina o grau de liberdade dos eleitores em relação à oferta de candidatos e partidos em uma eleição. O voto pode ser categórico, quando o eleitor deve escolher um único candidato ou partido dentre todos os que disputam a eleição, ou ordinal, quando se reserva ao eleitor a possibilidade de ordenar os vários candidatos em conformidade com a sua ordem de preferências. Finalmente, o terceiro aspecto é relativo à fórmula eleitoral, variável que se vincula diretamente ao princípio de representatividade adotado. Esse critério permite diferenciar, a partir da votação geral, os vencedores e os derrotados. Existem três tipos básicos de fórmulas eleitorais que são o tipo da pluralidade, o tipo da maioria absoluta (ambos pertencentes ao princípio majoritário de representação) e o tipo da representação proporcional. A combinação dessas três variáveis gera diversos sistemas eleitorais, alguns experimentados e outros, logicamente, possíveis¹.

Como se pode perceber, a Constituição do Brasil e a legislação infraconstitucional optaram pelo sistema proporcional de lista fechada e não-hierarquizada, adotando-se para a conversão dos votos em cadeiras parlamentares a fórmula de quociente eleitoral tipo Hare. Para preencher as cadeiras sobrantas, utiliza-se o mecanismo das maiores sobras, ou seja, ganha mais uma cadeira o partido político que tiver a maior sobra de votos. Verdadeiramente, a fórmula brasileira é um híbrido de um procedimento baseado em quocientes com um outro baseado em sobras de votos, sendo que somente poderão disputar as sobras os partidos que obtiverem o quociente eleitoral.

Nada obstante esse sistema ser utilizado há bastante tempo no Brasil, a opinião pública e alguns segmentos jurídicos e políticos brasileiros reclamam, com insistência maior ou menor, a edificação de um novo sistema eleitoral proporcional que melhor reflita o princípio representativo de democracia adotado pela Constituição. Então, seria de se indagar: estaria esse sistema eleitoral desgastado a tal ponto de não mais corresponder à finalidade

¹ RAE, Douglas. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

para a qual fora idealizado, em face de uma nova realidade social? Em caso afirmativo, existirá um sistema ideal ou que ao menos traduza de forma mais efetiva a legitimidade da representação política? O atual sistema eleitoral proporcional brasileiro fortalece ou enfraquece os partidos políticos? E a estabilidade governamental é estimulada?

Para compreender e responder essas questões, no entanto, percebe-se que o estudo do sistema eleitoral proporcional brasileiro e da possibilidade de uma alternativa mais satisfatória não devem ser feitos de forma isolada, como se se tratasse de uma instituição autônoma, impermeável e destituída de valores sociais finalísticos, pois, como elemento formador da engrenagem da estrutura estatal, responsabilizando-se pela transformação dos votos dos eleitores em mandatos parlamentares (federal, estadual e municipal), requer a sua inserção num contexto constitucional aberto e infraconstitucional de sufrágio legítimo.

Nesse mister, o estudo do Direito Comparado foi de extrema valia ao permitir a análise dos mais variados sistemas eleitorais legislativos em uso em todo o mundo, a partir do qual pode ter-se um panorama deles e o quanto podem servir de modelo ao sistema eleitoral legislativo brasileiro.

2 PREMISSAS DO ESTUDO

Para a realização de um estudo científico, torna-se imprescindível, devido a razões metodológicas, uma delimitação do campo de conhecimento sobre o qual se irá atuar. Nesse passo, o delineamento do objeto constitui-se em missão preliminar, pois explicita a extensão e os contornos do objeto de estudo.

A escolha de um método também se faz necessária, por existirem diversos modos de abordagem do fenômeno político-jurídico. Todavia, a análise de tema deste jaez não se harmoniza com a adoção de método único, daí porque perspectivas históricas, sociológicas, políticas, antropológicas e jurídicas são colacionadas, objetivando alcançar uma explicação legitimadora da tese adotada, sem cair em confusão metodológica.

2.1 DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

Em primeiro lugar, cabe explicitar com a maior precisão possível que o objeto deste estudo são os sistemas eleitorais proporcionais nas democracias contemporâneas, com especial atenção para a análise do caso brasileiro.

Sendo assim, analisar-se-ão os principais sistemas eleitorais legislativos em uso no Ocidente, demonstrando-se as conseqüências políticas e partidárias de sua adoção, além dos países que os adotam.

Em seguida, no tocante ao caso brasileiro, após a identificação da categoria de sistema eleitoral adotado pelo sistema pátrio, explicar-se-ão as conseqüências políticas e partidárias proporcionadas por esse modelo, oportunidade em que serão tecidas algumas

críticas, para depois sugerir um modelo de sistema eleitoral proporcional que melhor reflita o princípio da representação política, estimule a governabilidade e que fortaleça o sistema partidário nacional.

Nesse mister, é útil serem feitas, desde logo, algumas observações prévias: o Título I deste trabalho é propedêutico porque com ele se fornecem as noções básicas e fundamentais à compreensão do sistema eleitoral parlamentar dentro de uma sociedade politicamente organizada, introduzindo-se, aos poucos, o leitor na seara que constitui o objeto principal deste trabalho e preparando-o para uma futura análise gnosiológica. Ali, inicialmente, transitar-se-á por algumas questões de Teoria Geral do Estado e, acolá, Teoria Geral do Direito de Sufrágio.

No Título II, traçar-se-á um panorama dos sistemas eleitorais legislativos mais utilizados nas democracias ocidentais. Dentre estes, dar-se-á maior atenção aos sistemas majoritário, proporcional e semiproporcional, por serem esses as matrizes paradigmáticas dos demais sistemas eleitorais, ou seja, todos os outros, de alguma forma, são simples variantes desses, com acréscimos, ablações ou combinações de elementos que os compõem.

Essas categorias e conceitos precisam ser bem sedimentadas para que se possa compreender todo o desenvolvimento do conteúdo do sistema eleitoral proporcional brasileiro. E, por essa razão, o estudo histórico do sistema eleitoral legislativo brasileiro não poderia deixar de ser contemplado neste trabalho, que é a única forma de apreensão cognoscitiva das variações temporais.

Sem essas noções fundamentais não se imerge naquelas questões que são as mais importantes e que animaram a pesquisa do tema central desta obra: os efeitos que o sistema eleitoral proporcional brasileiro produzem no tocante à representação política, à governabilidade e ao sistema partidário.

Nessa mistura, nos tópicos seguintes, avança-se na discussão e numa crítica mais ampla, no sentido de se pensar a possibilidade de adoção de um sistema eleitoral adequado às peculiaridades brasileiras. No entanto a proposta de um sistema eleitoral proporcional mais adequado para o Brasil está inserida no Capítulo 10, e este é, sem dúvida, a parte mais importante deste trabalho. É essa a questão central, de fundo, sem a qual não se conceberia esta dissertação.

2.2 METODOLOGIA DO OBJETO DE ESTUDO

Sem método não há ciência. O estudo científico pressupõe uma série de conhecimentos sistematicamente adequados ao seu objeto de pesquisa. Por isso é imperioso explicar o método de estudo que presidiu o desenvolvimento deste trabalho, pois a primeira questão fundamental a ser resolvida, quando se faz ciência, diz respeito à questão metodológica. Quais os critérios que devem ser privilegiados? Que caminho tomar?

O vocábulo “método”, aqui empregado, significa caminho a ser percorrido para se aproximar do objeto de estudo. Como o objetivo aqui é realizar ciência do direito, torna-se recomendável a utilização do positivismo jurídico-metodológico, de forma a assegurar a contenção da investigação aos limites normativos.

O complexo de proposições formado pelas normas jurídicas de um dado país constitui o que se denomina direito positivo. Delimitar a investigação científica a esse tecido normativo é o traço identificador de atuação da Ciência do Direito².

Daí porque, como modelo, adotar-se-á o analítico, entendido este “como o modo pelo qual a Ciência do Direito tenta captar o fenômeno jurídico como um fenômeno normativo,

realizando uma sistematização das regras para a obtenção de decisões possíveis”³. Esta analítica *de lege lata* é a base da crítica e da proposta *de lege ferenda*. O método analítico diz respeito à análise de um objeto. Nessa perspectiva, a análise pode ser feita sob dois enfoques. Por um lado, decompõe-se um objeto, separando-o e especificando suas partes.

Por esse ângulo, o método analítico é um exame discursivo que se processa por distinções, classificações e sistematizações, conforme entendimento expendido por Ferraz Júnior⁴.

Por outro, como observa o mesmo autor, “Análise significa resolução ou solução regressiva, que consiste em estabelecer uma cadeia de proposições, a partir de uma proposição que por suposição resolve o problema posto, remontando às condições da solução”⁵. No Direito, o método analítico utiliza-se de procedimentos lógicos como a dedução, a indução e a analogia. Por fim, quanto ao discurso utilizado, adverte-se que não se pretende limitá-lo a uma mera exposição descritiva – no sentido de relatar os sistemas eleitorais do mundo e do Brasil –, parte-se para um discurso prospectivo, no sentido de se proporem pautas para a adoção de um novo sistema eleitoral legislativo para o Brasil.

2.3 JUSTIFICATIVA DE UMA ABORDAGEM HISTÓRICA, TEÓRICA E PRÁTICA

Tendo em vista os objetivos almejados neste trabalho, torna-se imprescindível que se faça uma breve justificativa acerca da técnica adotada de se fazer uma abordagem histórica, teórica e prática dos sistemas eleitorais alienígenas e, especialmente, o pátrio.

² Como afirma Kelsen, o estudo do Direito deve fixar-se no estudo da norma. É o sentido objetivo ligado ao ato que o transforma num fato jurídico. (KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 2. ed. Coimbra: Armênio Machado, 1962. v. 2).

³ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. São Paulo: Atlas, 1980. p. 53.

⁴ FERRAZ JÚNIOR, loc. cit.

O sistema eleitoral legislativo brasileiro, tal qual se apresenta nos dias de hoje, é produto de condicionantes pretéritas, de modo a tornar-se integralmente compreensivo apenas dentro da sua historiográfica. Ademais, a abordagem histórica permite explicar e justificar os dados passados e presentes, como o surgimento e a evolução dos sistemas eleitorais parlamentares entre nós, além da sua manutenção ao longo do tempo, bem como esparge luzes sobre os vetores futuros, notadamente nos dias atuais, quando muito se discute a legitimidade desses escrutínios.

Se o homem é, além de social, um animal político, jurídico e histórico, por conseguinte, a história é o repositório inesgotável de ensinamentos jurídicos e políticos⁶. A história das instituições jurídicas permite compreender como é que esses atuais critérios seletivos formaram-se e desenvolveram-se. Em outras palavras, o sistema de aferição de cadeiras no parlamento brasileiro nada mais é que a natural evolução do nosso povo e das nossas instituições legadas dos tempos idos.

Coulanges, em sua obra clássica "A cidade Antiga", ensina que:

Felizmente o passado nunca morre totalmente para o homem. O homem pode esquecê-lo, mas continua sempre a guardá-lo em seu interior, pois o seu estado, tal como se apresenta em cada época, é o produto e o resumo de todas as suas épocas anteriores. E se cada homem auscultar a sua própria alma, nela poderá encontrar e distinguir as diferentes épocas, e o que cada uma dessas épocas lhe legou⁷.

Nesta senda, verifica-se que, quanto mais se avança na História, mais se constata que esta, mais do que a Lógica e a razão, é a única guia capaz de explicar o que são e por que são determinados institutos eleitorais. Nesse sentido, afirmou Holmes, no caso *N. Y. Trust Co., US*: "uma página de história vale um volume de lógica"⁸.

⁵ FERRAZ JÚNIOR, loc. cit.

⁶ O homem é também um animal econômico, psicológico e assim por diante.

⁷ COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996. p. 9.

⁸ *Apud* CARDOZO, Benjamin N. **A natureza do processo e a evolução do direito**. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. São Paulo: Ed. Nacional de Direito, 1956. p. 56.

Quanto à teoria e à prática na Ciência do Direito, convém salientar que ambas estão unidas por um vínculo indissociável, constituindo os dois lados de uma mesma moeda. O estudo baseia-se numa plataforma teórica e encontra sua validade quando concretizado na prática. Basta ver que os romanos, maiores juristas da história, foram homens essencialmente pragmáticos, porém suas ações eram dotadas de profundos conhecimentos teóricos. A teoria dos sistemas eleitorais é a tese de que essa especificação histórica do Direito se insere na harmonia da sociedade politicamente organizada e, ao mesmo tempo, dela emerge, como sofisticada elaboração normativa da sociedade ao longo das suas experiências sociais.

A prática é da essência do sistema eleitoral. No entanto, esse agir há de ser embasado em conhecimentos teóricos, de forma que não se pode apenas teorizar essa técnica, pois, na realidade, a sua natureza também é executiva. Immanuel Kant, na *Crítica da Razão Prática*, justifica que a teoria que deve ser convertida em prática não é a teoria geral, mas de modo particular, sua razão prática⁹. Nessa sua tese, Kant assevera que o que é válido na teoria vale também na prática, desde que sejam observadas três condições: que se saiba aplicar a teoria; que ela não esteja equivocada; e que não seja uma teoria sem qualquer relação com a prática¹⁰.

Os princípios teóricos que guiaram os aspectos conceituais esclarecem a especificidade do objeto deste estudo, na prática¹¹. A teoria dos sistemas eleitorais, nessa

⁹ Giovanni Sartori, na sua obra "A Política", confronta as teses de Kant e de Pareto a respeito da teoria e da prática e das suas inter-relações. Segundo o cientista social italiano, Kant, em 1793, desenvolveu um estudo criticando o dito popular: "Isto pode ser justo em teoria, mas não se aplica à prática" (o seu estudo também tinha este nome). Discordando deste dito comum, o filósofo tedesco afirmava que o que é verdadeiro em teoria também o é na prática. Em 1916, no entanto, Pareto, no seu "Tratado de Sociologia Geral", afirmava que a prática é tanto melhor quanto mais prática; e a teoria, quanto mais teórica. Por fim, concluía: "A prática teórica e a teoria prática são, em geral, péssimas". Em resumo, para este estudioso o saber (teoria) e o operar (prática) não deveriam se misturar. Depois de tecer considerações sobre as duas teses, Giovanni Sartori conclui: "A tese a que chegamos é, portanto, a de que a prática depende sempre de uma teoria. Com isso queremos dizer simplesmente que a ação dos homens é sempre influenciada, de modo e em grau variável, pelo que pensam. Não é que a realidade 'penetre na cabeça' dos homens; o mundo dos homens está feito com o que os homens têm na cabeça". Ao final deste mesmo capítulo, Sartori desabafa: "Os homens práticos sempre viram com suspicácia e aborrecimentos os chamados 'teóricos' – a maioria das vezes com boa razão. Contudo, esses 'homens práticos' só têm razão quando se referem à teoria que não lhes diz respeito, porque há também uma teoria que serve à prática e é indispensável". (SARTORI, Giovanni. **A política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1981. p. 101).

¹⁰ *Apud* SARTORI, Giovanni. **A política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1981. p. 71.

¹¹ Conceito aqui entendido como simples unidade de pensamento.

linha de raciocínio, apresenta-os como realidades palpáveis, pois dispõem esses institutos jurídicos de técnicas e lógicas próprias. Como se vê, a teoria dos sistemas eleitorais não deve ser compreendida como algo abstrato e distante da realidade.

Os lexicógrafos costumam afirmar que “teoria” é um ato de abstração, mas embora esta asserção não seja equivocada, ela não conflita com os propósitos práticos e pragmáticos deste trabalho, porque aqui “teoria” como abstração não é sinônimo de contemplação, isto é, “abstração” e “contemplação” assemelham-se, todavia, não se confundem; são duas noções conceituais e vivenciais distintas, separáveis e independentes, ainda que, às vezes, possam conviver ou coincidir, dando a errônea idéia de que sempre se equivalem. Abstrair aqui é ascender de conceitos individuais, empíricos, a conceitos mais gerais e genéricos. É uma atividade presidida por procedimentos lógicos rigorosos, enquanto a contemplação é abstração livre e arbitrária.

A lexicografia ressalta também a noção encontradiça no senso comum de que a teoria contrapõe-se à prática. Esse asserto só é válido quando se toma “teoria” ou “abstração” no sentido de “contemplação”, que consiste em atividade intelectual desprendida de qualquer compromisso com a prática. A generalização que se extrai da abstração lógica é algo absolutamente distinto e harmônico com a prática, enquanto se mantém numa relação lógico-formal de subalternação (geral/particular). É a teorização dos dados colhidos na experiência histórica, e não mera especulação filosófica. É a prática fundamentando a teoria. A teoria da prática é a forma de se compreender e de se aplicar esses conhecimentos, de modo a permitir novas exigências normativas a partir da prática da teoria¹².

¹² Poderíamos ter resumido essa explicação numa fórmula dialética dizendo que a prática é uma teoria realizada e a teoria, uma prática conscientizada. Mas isso não seria dizer muito, pois cairíamos numa petição de princípios, ou seja, num raciocínio circular e não chegaríamos a lugar algum.

3 ASPECTOS DE TEORIA GERAL DO ESTADO

Antes de avançar-se sobre a temática específica, é mister a exposição de alguns conceitos básicos da Teoria Geral do Estado, visando-se a aclarar a posição analítica do tema. Assim, noções propedêuticas como a de Estado, de Democracia, de Constituição, de soberania popular, de representação política, de sufrágio e de República devem ser previamente apresentadas sem o que não se compreende na sua totalidade o espectro de alternativas dos critérios de escolha dos representantes parlamentares.

3.1 O FENÔMENO JURÍDICO

Em estado natural, o homem é livre, não se sujeita a ordens ou comandos heterônomos. A lei da natureza, ainda que necessária e implacável, é desprovida de coercibilidade e não comina sanção, logo, o homem em grupo exerce poderes apenas sobre si e sua família.

Mas a necessidade de se defender das adversidades naturais, bem como de seus próprios semelhantes, conforme a hipótese hobbesiana do "*homo homini lupus*"¹³, fez com que os indivíduos se agrupassem para inventar meios de sobrevivência e para criar regras de convivência no espaço grupal. E Tudo isso em benefício de toda a coletividade, o bem comum.

¹³ Para Hobbes, o homem no estado natural comporta-se como lobos, atacando uns aos outros. Cícero entendia que nesse estado os homens viviam "*In agris bestiarum modo vagabantur*" (vagavam pelos campos como animais). Diferentemente, Locke, ao se referir ao estado da natureza do homem, explica: "Para entender bem o poder político e derivá-lo de sua origem, deve-se considerar em que estado se encontram naturalmente todos os homens; e esse é um estado da perfeita liberdade de regular as próprias ações e de dispor das próprias posses e das próprias pessoas como se acreditar melhor, nos limites da lei de natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de nenhum outro". (Apud BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Gutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 59).

Desde muito cedo o homem percebeu que nenhuma sociedade subsiste ou desenvolve-se sem um mínimo de ordem interna e sem o aparato regravativo que estruture a convivência entre os homens individualmente considerados, bem como enquanto grupo social.

Nesse contexto, o Direito, ao lado de outras tantas técnicas sociais, como a moral e a religião, exsurge como elemento funcional de organização geral, com a distribuição de espaços e de papéis sociais, e se transforma no principal instrumento de avaliação de condutas, sob o signo da justiça, seja lá em que sentido que se queira tomar o vocábulo justiça.

Como fruto de necessidade dos vínculos inter-relacionais humanos, o Direito permite apreender-se numa concepção histórico-antropossociológica. O direito, dessa forma, é um dado cultural, é obra do homem.

A sua finalidade é voltada às relações interindividuais, no sentido de tornar possível uma convivência pacífica entre os indivíduos.

Como disse Cícero, consiste o direito em "*vetare et jubere*", ou seja, as regras do direito são imperativas, vetando ou ordenando as condutas dos indivíduos, de modo a obter comportamentos desejados ou a evitar os não desejados, tudo em prol do bem comum.

O direito, para ser aplicado, exige a inter-relação pessoal. No conto de Daniel Defoe, por exemplo, Robinson Crusoe, em sua ilha, não necessitava do direito, pois vivia sozinho. Quando, porém, apareceu o índio Sexta-Feira, surgiu um grupo e, conseqüentemente, passou a haver a necessidade de uma regra para disciplinar a vida em comum desses indivíduos. Caso contrário, haveria uma destruição mútua desses dois homens.

Por isso, o direito é imprescindível a toda a organização da sociedade. Se o direito desaparecer, adverte Ramirez Sanchez, "a humanidade duraria somente o tempo necessário para sua própria destruição"¹⁴. Daí com razão o brocardo latino: *ubi societas, ibi jus*¹⁵.

Em última análise, é em virtude de sua própria natureza racional, e não instintiva, que o homem vive em sociedade. Como afirma Hobbes: "Os homens não vivem em cooperação natural, como fazem as abelhas ou as formigas.

O acordo entre elas é natural; entre os homens é artificial. Os indivíduos só entram em sociedade quando a preservação da vida está ameaçada". Dabin, referindo-se à criação da sociedade, diz que: "o instinto natural (para formar a sociedade) não era suficiente, foi preciso a arte humana"¹⁶.

3.2 O ESTADO MODERNO¹⁷

A partir do momento em que os homens sentiram a necessidade de se unirem em grupos, passaram a converter em leis as regras comuns para um bom convívio de seus integrantes. Devido ao crescimento e à complexidade desse relacionamento social, surgiu a idéia de se criar uma personalidade que administrasse essa convivência, organizando racionalmente os recursos comuns disponíveis. Eis a origem primária do que se convencionou

¹⁴ RAMIREZ SANCHEZ, Jácob. **Introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil**: textos universitários. 2. ed. México: Unam, 1967. p. 19.

¹⁵ Onde está a sociedade, está o direito.

¹⁶ *Apud* AZAMBUJA. **Teoria geral do estado**. 19. ed. Porto Alegre: Globo, 1980. p. 3.

¹⁷ O interesse pelo estudo científico e filosófico acerca do "Estado" acompanha o homem desde a antiguidade clássica. Nesse sentido Platão escreveu um tratado sobre o Estado, que o denominou de "A República". Descreveu o Estado ideal, conforme a sua concepção do mundo, do homem e do justo. Foi, no entanto, outro filósofo grego, Aristóteles, seu discípulo, que deu a noção de Estado tal qual hoje a entendemos e exercitamos. Esse pensador escreveu "Política", uma obra sobre o Estado, baseando-se na organização política de Atenas e Esparta. Estudou igualmente os órgãos de governos das cidades gregas e, ao final, chegou a uma classificação de todas as formas de governo existentes em sua época. Cícero também escreveu uma obra sobre o Estado, a que deu o nome de "República". Temos, ainda na Idade média, os grandiosos estudos de S. Tomás de Aquino e, mais recentemente, Maquiavel, no século XVI, com "O Príncipe", que lança os

chamar “Estado”, ente abstrato que tratou inicialmente de normatizar a vida coletiva das pessoas, munido do poder coercitivo de exigir observância às regras e sempre disposto a aplicar sanções a quem não as atendesse.

A partir desse marco, tornam-se úteis algumas noções de Estado. Para tanto, vale-se dos escólios de Azambuja e Del Vecchio. Para o autor brasileiro:

O Estado, portanto, é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina sociedade política, porque, tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o bem público¹⁸.

Ao final do seu estudo, o teórico da Teoria do Estado dá uma definição mais sucinta acerca do que seja Estado: "Estado é a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado"¹⁹.

O autor italiano, por sua vez, afirma: o Estado "el sujeto del orden jurídico en el cual se verifica la comunidad de vida de un pueblo"²⁰. Abre-se, aqui, espaço para uma rápida menção a outros tipos de sociedades, sendo oportuno contrapor essas sociedades à sociedade estatal.

Além do Estado, existem outras sociedades em que os seus integrantes estão unidos por vínculos de parentesco (família), objetivos espirituais (religião), finalidades materiais (sociedades econômicas) e outras com finalidades diversas, como lazer e cultura, por exemplo, (associações e fundações). O Estado, no entanto, diferencia-se dessas espécies de sociedade pelo poder coercitivo que ele exerce sobre os seus integrantes, dado o vínculo jurídico que os une.

fundamentos da política como arte de governar os Estados. Depois desses pensadores até os dias atuais foram fecundos os estudos acerca da teoria do Estado.

¹⁸ AZAMBUJA, op. cit., p. 2.

¹⁹ Ibid., p. 6.

²⁰ DEL VECCHIO, Giorgio. *Filosofía del derecho*. 7. ed. Barcelona: Boch, 1960. p. 401.

Voltando-se ao tema central, tem-se que a definição de "Estado" dos autores brasileiro e italiano possibilita a abstração de três elementos na sua composição: o povo, o território e o vínculo jurídico que os une. Os dois primeiros são de natureza material, e o último, de natureza formal, porém não menos importante. O vínculo jurídico, terceiro elemento, é, em verdade, o que dá forma e caráter lógico ao Estado. É a sua espinha dorsal. Através dele todos os indivíduos de um Estado se ligam por uma série de direitos e deveres recíprocos emanados de um ente soberano, que é o senhor da ordem jurídica.

Ver-se-á, linhas à frente, que a criação da ordem jurídica implica a presença de um poder político e que este significa, em última instância, um mandato, um imperativo, uma coerção. E quem tem legitimidade para criar e aplicar essa ordem jurídica? É o Estado, que, representando o poder supremo, tem também a função de aplicar o direito na sociedade. Foi por isso que Maluf definiu o Estado como "o órgão executor da soberania nacional"²¹.

3.3 DEMOCRACIA E CONSTITUIÇÃO

A questão da forma de associação política sempre foi um dos assuntos mais discutidos pelos estudiosos, sendo clássica a divisão de Aristóteles quanto às formas puras (monarquia, aristocracia e democracia) e formas impuras ou corrompidas (tirania, oligarquia e demagogia)²².

²¹ MALUF, Sahid. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1970. v. 1. p. 26.

²² Pela doutrina por nós estudada, é pacífico que nenhuma nação no mundo atual se considera antidemocrática, ao contrário, todas se consideram democráticas. No entanto, como processo, a democracia não tem padrões doutrinários, definitivos e universais que permitam apontar, após análise objetiva, se determinado Estado é ou não, democrático. Captamos, no entanto, que a democracia como forma de associação política é um dos meios pelos quais as pessoas unem seus esforços no sentido de organização mais abrangente da sociedade.

O Estado democrático moderno nasceu das lutas do povo contra o absolutismo que dominava as nações até o início do último quartel do século XVIII. A partir dessa época, quase todos os Estados declaram, solenemente, que a fonte do poder é o povo.

A influência teórica de Rousseau e Locke foi fundamental para a queda do *Anciën Regimen* e para o surgimento desse novo tipo de associação política. As idéias desses pensadores se pragmatizaram basicamente através de três movimentos político-sociais: a Revolução Inglesa, a Revolução Americana e a Revolução Francesa.

A Revolução Inglesa contribuiu para a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos nascidos livres e iguais, legitimando-se, assim, a esses cidadãos se autogovernarem através do poder legislativo. Locke chegou mesmo a afirmar que:

Tendo a maioria, quando de início os homens se reúnem em sociedade, todo o poder da comunidade naturalmente em si, pode entregá-lo para fazer leis destinadas à comunidade de tempos em tempos, as quais se executam por meio de funcionários que ela própria nomeia: nesse caso, a forma de governo é uma perfeita democracia²³.

O segundo movimento inspirador do Estado Democrático moderno foi a Revolução Americana, que pode ser sintetizada na Declaração da Independência dos Estados Unidos de 1776, quando proclama:

Consideramos esta verdade como evidente de per si, que todos os homens foram criados iguais, foram dotados pelo criador de certos direitos inalienáveis, que, entre estes, estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade; que, a fim de assegurar esses direitos, instituem-se entre os homens e os governos, que derivam seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhes os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade²⁴.

A Revolução Francesa, o terceiro dos movimentos consagradores das aspirações democráticas do século XVIII, de caráter universal, expandiu para todo o mundo as idéias contidas na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, especialmente a cláusula que

²³ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 175. (Os Pensadores).

declara que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Que nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E, por fim, que a base da organização do Estado deve ser a preservação da possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais.

Modernamente, uma sociedade forma um Estado através de um estatuto político denominado Constituição. Esta constitui a estrutura política e jurídica de um país, instituindo os poderes públicos, demarcando-lhes a competência e atribuições e estabelecendo os direitos e deveres dos indivíduos e do próprio Estado.

A democracia é um dos princípios fundamentais das constituições contemporâneas adotadas, ao menos nominalmente, em quase todos os países da atualidade. Quanto à participação do povo na escolha dos seus governantes, são basicamente três as formas de exercício da democracia conhecidas e utilizadas nas sociedades atuais: a democracia direta, a indireta e a mista. Dá-se a democracia direta quando o próprio povo se reserva o direito de, em assembléias, decidir as questões de interesse da comunidade. Já na democracia indireta ou representativa, o povo escolhe representantes, geralmente por eleições, para que, em nome do próprio povo, exerça o poder. A democracia mista²⁵, como o próprio nome sugere, dá-se quando na formação do poder são utilizados os instrumentos das duas formas anteriores, quais sejam, eleição, plebiscito, referendo e iniciativa popular²⁶.

A democracia representativa, que é a que mais de perto nos interessa neste trabalho, rege-se, dentre outros princípios, pela soberania popular, sufrágio universal, pluralidade de partidos e candidatos, igualdade de todos perante a lei, Estado de direito, temporariedade dos mandatos eletivos, livre manifestação do pensamento e opinião, liberdade de associação e

²⁴ DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS. Disponível em: <http://www.educaterre.terra.com.br/voltaire/mundo/independencia_eua> Acesso em: 11 jan. 2006.

²⁵ Paulo Bonavides denomina essa forma de democracia de “democracia semidireta”. (BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986).

reunião e, ainda, conforme acrescenta Bonavides, “a existência plenamente garantida das minorias políticas, com direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem”²⁷.

Em uma síntese apertada, pode dizer-se que três princípios fundamentam um Estado democrático:

- A supremacia da vontade popular;
- A igualdade de direitos;
- A preservação das liberdades.

3.4 TEORIA DA SOBERANIA POPULAR

Quando Emmanuel Joseph Sieyès, no seu opúsculo clássico “O que é o terceiro Estado?”, afirma que a soberania pertence ao povo, não quis dizer que a soberania pertencia individualmente aos cidadãos²⁸. A interpretação que se deve dar à teoria de Sieyès é aquela segundo a qual a soberania pertence ao povo tomado em seu conjunto, enquanto entidade abstrata.

Sieyès afirma que a nação tem vontade própria, é soberana e constitui uma pessoa moral distinta dos indivíduos que a compõem. Para ele o estatuto jurídico da nação é a Constituição, sendo o Estado o instrumento temporal da vontade da nação²⁹. A Constituição prevê que o Estado disporá de um ou vários órgãos cuja função é a de exprimir, traduzindo-se

²⁶ Outros institutos como o *recall*, o veto e o direito de revogação também fazem efetiva a intervenção do povo no poder.

²⁷ BONAVIDES, op. cit, p. 331.

²⁸ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 69.

²⁹ SIEYÈS, loc. cit.

em leis, a vontade da nação. Pela Constituição, esses órgãos qualificam-se como os verdadeiros representantes da nação.

A Teoria de Sieyès é iniciada e desenvolvida no sentido de qualificá-la como uma teoria da soberania nacional, muito embora ao final o abade se incline por uma conclusão que leva ao entendimento de ser a sua teoria uma teoria da soberania popular. Daí os constituintes burgueses se inclinarem numa interpretação voltada para a soberania nacional, antidemocrática, e que conduziu inevitavelmente ao sufrágio restrito e, em consequência, ao predomínio da burguesia.

É, no entanto, com Rousseau, no seu “Contrato Social”, que a Teoria da Soberania Popular ganha contornos mais bem definidos e coerência para legitimar um estado democrático.

Consoante os seus ensinamentos, cidadão é o indivíduo que participa da elaboração da vontade geral da nação. Sendo assim, cada um dos indivíduos que forma o corpo social é detentor de uma parte da soberania, e para se saber a vontade de todos, é preciso que cada cidadão seja consultado. A expressão dessa vontade geral se dá através da elaboração de leis que o cidadão, detentor do direito de sufrágio, exerce pessoalmente através do voto.

Assim, segundo a teoria da soberania popular tal qual concebida pelo genebrino, todo indivíduo tem o direito de sufrágio e deve exercê-lo pessoalmente para a votação de cada uma das leis.

Influenciado pelas circunstâncias extremamente peculiares da Revolução Americana, o federalista Jefferson retoma o conceito de soberania popular:

Considero o povo que constitui a sociedade ou a nação como a fonte de toda a autoridade nessa nação; como sendo livre para conduzir seus interesses comuns através de quaisquer órgãos que julgue adequados; para modificar esses órgãos individualmente ou sua organização na forma ou função sempre que lhe apraz; que todos os atos praticados por esses órgãos sob a autoridade da nação constituem atos dela, são obrigatórios para o povo e em vigor seu uso, não podendo, de forma alguma, ser anulados ou afetados por quaisquer mudanças na forma do governo ou das pessoas que o administram³⁰.

³⁰ JEFFERSON, Thomas. Escritos políticos. In: WEFORT, Francisco C. (Org.). **Federalistas**. Tradução IBRASA. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 7-46, p. 29. (Os pensadores, 29).

Alencar, romancista e teórico da Política, após analisar a questão da formação da vontade individual do cidadão, afirma que:

[...] do mesmo modo se gera a vontade da pessoa coletiva. Cada cidadão, que constitui um membro ou elemento dela, concorre na medida de sua atividade para a gestação da soberania. Os pensamentos opostos e disseminados acham-se em contato, decompõem-se mutuamente, e acabam por se consubstanciar em uma só idéia; eis a vontade nacional³¹.

Entende-se, consoante a análise dos diversos teóricos estudados, que o povo não se identifica com a população no sentido meramente demográfico. Povo é aquela parte da população que participa das decisões do Estado. Bonavides muito bem sintetizou esse conceito quando afirmou: “Povo é aquela parte da população capaz de participar, através de eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época”³². A teoria da soberania popular criou a base do processo democrático na medida em que defendeu a igualdade dos cidadãos e o sufrágio universal. A soberania popular consiste, assim, na soma das distintas frações de soberania, que pertencem como atributo a cada indivíduo, o qual participa ativamente na escolha dos seus representantes políticos.

3.5 TEORIA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O Estado, que é uma abstração política e jurídica, é dirigido pela própria sociedade, pelos seus próprios cidadãos, pois o povo, nas democracias, é a fonte originária do poder. A condução dos negócios estatais, no entanto, é realizada através de representantes pelo povo

³¹ *Apud* LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas**: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p. 45.

³² BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 67.

indicados, uma vez que se torna impossível exercê-lo em face de um conjunto de fatores, principalmente a extensão territorial do Estado, o aumento populacional, o avanço tecnológico e a multiplicidade das relações humanas.

Diferentemente do que pregava Rousseau, pela teoria e pela prática da representação política, o representante não fica vinculado aos representados, pois não se trata de uma relação contratual comum. Ao contrário, o mandato é livre e geral e, em princípio, é irrevogável, não comportando, ainda, ratificação dos atos do mandatário.

O sistema de escolha dos representantes para participarem de assembleias políticas já aparece no século XVII. Naquela época, os burgueses conquistaram o direito de participar das decisões políticas, sendo necessário, para tanto, o uso de representantes, pois não era possível reunir numa sala ou mesmo numa praça pública todos os que tinham direitos políticos. Foi por isso que se adotou o sistema de dar a um representante o direito de falar e decidir em nome de muitos representados.

A par disso, muitos burgueses queriam influir nas decisões políticas, mas achavam inconveniente gastar com reuniões políticas o tempo que poderiam empregar fazendo negócios, ou simplesmente não tinham paciência e disposição para aquelas reuniões. Por esses motivos preferiam escolher um representante, que seria uma espécie de advogado nas assembleias políticas. Outro ponto importante é o fato de que, naqueles tempos, os que escolhiam representantes davam a estes uma lista de assuntos e da posição que deveriam tomar em relação a cada um. Os representantes assinavam um documento concordando com a perda do mandato se não obedecessem às determinações dos eleitores. Esse sistema foi chamado de "mandato imperativo" e acabou sendo proibido, pois restringia demais as ações dos representantes, além de permitir que os mandatários assumissem a condição de verdadeiros empregados dos eleitores mais ricos.

Mas a principal restrição à participação eleitoral imposta no começo era baseada em motivos econômicos, exigindo-se renda mínima para votar e ser votado. Graças às lutas dos trabalhadores, essas práticas foram reconhecidas como antidemocráticas, o que fez com que se desaparecessem as leis que reservavam esse direito apenas aos proprietários ou aos que tivessem um mínimo de renda. Foi, no entanto, a partir do final do século XVIII e início do século XIX, que as constituições foram sendo modificadas, afirmando a igualdade de direitos políticos e consagrando o sistema chamado de "sufrágio universal", que significa o sistema em que todos têm o direito de votar.

É importante saber que, embora as constituições estabeleçam que o sistema é de sufrágio universal, isso não quer dizer, na realidade, que esse direito já tenha sido estendido a todos ou que pode ser exercido por todos com a mesma liberdade. Em grande número de países a porcentagem de pessoas sem direito de participação política, ou que têm o direito afirmado na lei, mas de fato não têm o poder de participação, é ainda muito grande. Esse direito, no entanto, vem sendo ampliado. É o caso da inclusão nas eleições das mulheres, dos analfabetos e da diminuição de idade para votar em alguns países. Eleições periódicas fortalecem uma relação dinâmica entre o povo e o Estado numa democracia.:

Sem que o governo em geral tenha com o povo comunidade de interesses, não pode haver liberdade. Ainda mais: é essencial que a parte do governo que vamos examinando esteja em imediata dependência do povo e que esteja com ele em simpatia perfeita. Ora, a freqüência das eleições é o único meio de segurar esta simpatia e aquela dependência: qual seja, porém, o grau de freqüência absolutamente necessário para este efeito é o que não pode determinar-se com precisão, porque isso depende de uma gama de circunstâncias diferentes. A experiência é a única bússola em que possamos fiar-nos para errarmos o menos possível em tão incerta derrota³³.

A delegação de poder através do mandato representativo é vista na teoria alencariana como um princípio organizador da democracia. Nesse sentido, é o próprio Alencar quem afirma:

³³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O federalista. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Federalistas**. Tradução IBRASA. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. cap. 52, p. 140-143. p. 141. (Os pensadores, 29).

[...] a civilização moderna não comporta esse governo da praça. Por um lado, alargam-se consideravelmente os limites do Estado, o que impossibilita o ajuntamento da população em um só comício: também a política tomou largas proporções e adquiriu foros de ciência, que a tornam inacessível às turbas. Por outro lado, desenvolveu-se a vida social; a individualidade ocupada com sua existência privada não pode conceder à coisa pública mais do que algumas parcelas de tempo em espaçados períodos³⁴.

Nesse passo, consideramos como características e condições dos sistemas representativos:

- O povo elege livre e periodicamente um corpo de representantes para conduzir diretamente o Estado;
- Os governantes diretos constituem uma amostra representativa dos governantes indiretos;
- Os governantes diretos respondem perante os governantes indiretos;
- O povo participa de modo significativo na formação das decisões políticas fundamentais;
- O povo consente as decisões tomadas pelos seus governantes;
- O povo mantém sintonia com o Estado.

3.6 LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A representação política é um fenômeno político-jurídico complexo, cujo ponto nuclear reside num processo de escolha dos governantes e de controle sobre suas ações num regime democrático de poder.

O termo representação política, nessa linha de raciocínio, é tido como uma forma de substituir o cidadão no governo do Estado. Essa forma de substituição se dá pela impossibilidade prática de reunir todos os cidadãos de uma nação num mesmo espaço e

³⁴ *Apud* LIMA JÚNIOR, op.cit..

momento para resolverem os assuntos do governo. Sendo assim, na democracia representativa, o povo não governa diretamente, mas elege os governantes que são considerados legalmente seus representantes.

O significado do fenômeno supracitado evidencia-se melhor se se observar como o sistema representativo revela-se na sociedade democrática em oposição aos regimes absolutistas. Nestes há princípios contrários à democracia, como, por exemplo, a ausência de controle político dos súditos em relação aos soberanos. Já nos regimes democráticos, pelo menos para efeito de poder político, não há distinção entre governados e governantes, residindo alguma diferença apenas no seu exercício.

A representação política diz respeito à possibilidade de controlar o poder político atribuída a quem não pode exercer pessoalmente o poder. Malberg conceitua o regime representativo como: “[...] o sistema constitucional no qual o povo se governa por intermédio de seus efeitos, e isso em oposição quer ao despotismo, em que o povo não tem ação alguma sobre os seus governantes, quer ao governo direto, em que os cidadãos governam por si mesmos”³⁵.

Vê-se, assim, pelas lições acima alinhadas, que o regime representativo implica a participação dos cidadãos na administração da coisa pública, participação essa que se exerce conforme os ditames constitucionais.

Azambuja sugere dois modos de representação política. Segundo o autor:

Ou os governantes eleitos (presidente da República, membros do Parlamento) governam de acordo com a sua própria opinião e vontade, ou governam de acordo com a opinião e a vontade do povo. A primeira modalidade só é realmente democrática no momento em que o povo elege os governantes; depois, pode ser ou pode não ser, conforme estes últimos tenham uma opinião sobre o modo de resolver os assuntos públicos igual ou diferente da do povo³⁶.

³⁵ *Apud* AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001. p. 242.

³⁶ AZAMBUJA, Darcy. **Decadência e grandeza da democracia**. Porto alegre: Globo, 1945. p. 111.

As críticas opostas ao sistema representativo é que da forma como ele é adotado na maioria das sociedades contemporâneas não se pode considerá-lo democrático nem representativo. Isso porque, se os governantes, ainda que eleitos, governarem contra a opinião do povo, não é lícito falar em democracia, que é o governo para o povo, nem são eles necessariamente seus representantes, pois nem sempre representam a opinião e a vontade do povo.

Tudo isso porque a interpretação vigente acerca do regime representativo repousa na idéia de que ao povo cabe votar e eleger os representantes para governar o Estado. Após eleito, o mandato desse representante não mais pertence ao cidadão, podendo agir o governante à vontade, desde que conforme a Constituição e as leis, o que é fácil justificar, dependendo da interpretação adotada. Isso se dá porque, não podendo o povo governar-se diretamente, elege os governantes para tal mister. Valendo-se dessa questão técnica – pois o povo não tem condições de exercitar o próprio governo – os governantes invariavelmente exercitam-no de acordo com a sua própria vontade, e não com a daqueles que os elegeram. Daí surge, no entendimento dos governantes, a desobrigação legal de prestar contas de seus atos ao povo que o elegeu, mesmo quando este não concorda com as práticas do governante, bem como os seus atos, para serem válidos, não precisam de aprovação ou consentimento, ainda que a *posteriori*, do povo.

Atualmente a prática adotada é a de que a eleição não tem por fim eleger pessoas que representam a opinião do povo. O que alguns defendem é que o fim da eleição é designar as pessoas mais capazes de governar, pela sua inteligência, caráter e experiência. Em suma, a eleição dá-lhes a confiança do povo para governar sem ter que indagar a opinião dos que os elegeram. Essa idéia foi aquela concebida pelos burgueses quando da instituição da representação política por ocasião da Revolução Francesa.

A forma de governo adotada nas sociedades atuais, para Azambuja, “é um meio termo entre democracia e monarquia; da primeira tira a eleição e a periodicidade das funções de governo; da segunda, o direito de governar de acordo com a própria vontade, sem intervenção do povo”³⁷.

A legitimidade é tida, em geral, como o consentimento que os governados dão, por via do sufrágio, aos partidos e candidatos vencedores para governá-los. A preocupação com a legitimidade das instituições democráticas é uma preocupação constante dos publicistas. Por meio da representação política, as modernas democracias buscam alcançá-la na ligação entre o poder e a sociedade. Engloba-se, destarte, numa acepção *lata*, “a investigação dos mecanismos decisórios do Estado, do processo de elaboração e da positivação das normas jurídico-constitucionais e do fundamento da obrigação político-jurídica”, conforme entendimento de Darcy Azambuja³⁸.

Por sua vez, ensina Maurice Duverger, “[...] que numa certa época e num certo país, há sempre uma teoria dominante do poder, à qual adere a massa dos governados. O governo, erguido à base dessa doutrina, que impera no assentimento da população, será do ponto de vista sociológico o governo legítimo”³⁹.

Tem-se, assim, como representação legítima aquela que se origina da vontade do povo, que acredita nas suas instituições e as aprova e que, por impossibilidade de exercer pessoalmente o poder, delega-o a alguns para exercerem-no conforme os mandamentos constitucionais.

O ideal para não haver discussão acerca da legitimidade da representação é que se adote a democracia direta, servindo os representantes apenas para selecionar as matérias, discuti-las previamente e colocá-las em pauta para que o povo possa votar. A democracia direta, no entanto, é utópica, pois irrealizável, principalmente nas grandes e complexas nações

³⁷ Ibid, p. 113.

do mundo contemporâneo. A forma viável encontrada para realizar o governo democrático foi a da representação, que é o meio técnico através do qual “o povo, como unidade, manda sobre o povo como pluralidade”⁴⁰.

É verdade. Como é impraticável na conjuntura atual exercer a democracia direta, a representação tornou-se a única possibilidade de realizar-se, embora por ficção, o chamado governo do povo, pelo povo e para o povo, como proclamou Abrahan Lincoln em 1873.⁴¹ Essa foi a forma encontrada de o povo soberanamente governar-se a si próprio através de seus representantes, pois, muito embora o povo não possa governar diretamente o Estado, pode indicar os representantes que o farão em seu nome, bem como controlar o governo desses mesmos representantes através dos meios constitucionalmente previstos.

Esse princípio, verdadeiro dogma político, tem o seu valor relativizado, ou melhor, generalizado, pois traduz a fonte do poder, porém não o modo de exercê-lo. Inicialmente, com a Revolução Francesa, a burguesia criou o mandato imperativo para os representantes do povo.

Essa espécie de mandato, que se baseou no mandato civil de então, era exercida conforme acertado anteriormente com os eleitores. O seu não cumprimento implicava a perda da legitimidade e, conseqüentemente, do mandato.

A legitimidade da representação política pode ser vista, em síntese, como sendo os representantes legalmente eleitos mandatários do povo para representarem a nação em sua totalidade. Sendo assim, o termo representação pode ser interpretado como aqueles governantes que personifiquem os governados, escolhidos para administrar o Estado.

³⁸ Ibid, p. 115.

³⁹ *Apud* BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 111.

⁴⁰ CONDE *apud* PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria democrática do estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Pallas, 1976. p. 84.

⁴¹ A frase famosa data de 19 de novembro de 1863, na cerimônia de consagração como cemitério nacional do local onde ocorreu a batalha de Gettysburg, durante a Guerra de Secessão, quando Lincoln pronunciou breve fala, que assim terminava: "A nós nos compete dedicar-nos aqui à grande tarefa que se nos antolha – que destes mortos venerados aprendamos uma devoção ainda maior pela causa à qual deram a derradeira medida plena de devoção – que aqui altamente resolvamos que esses mortos não morreram em vão – que esta nação, sob as vistas de Deus, tenha um renascimento de liberdade – e que o governo do povo, pelo povo, para o povo não seja eliminado da Terra". Essa é a idéia que se tornou clássica acerca do que

Por isso, quando dizemos que somos representados é porque na realidade queremos dizer que “conseguimos eleger pessoas pelas quais nos sentimos personificados”⁴². A representação política só se legitima com o consentimento do povo; sendo assim, quanto mais participação popular, mais legitimidade haverá no mandato representativo.

3.7 O MANDATO REPRESENTATIVO

O mandato representativo consiste numa concessão de poderes conferida a determinadas pessoas eleitas para que representem o povo nos órgãos assembleares, os quais se constituem pelos seus representantes.

Muito embora o mandato representativo seja exercido por cidadãos especialmente eleitos pelos seus pares para representar em assembleia toda a nação, a representação deve ser tomada no seu aspecto coletivo, e não individual. Tratando do tema, Luís Virgílio Afonso da Silva esclarece que:

Se estes órgãos representativos são assembleias eleitas, estas não podem agir senão como um corpo único: a assembleia em si representa toda a nação, mas cada deputado tomado isoladamente nada mais representa que ele mesmo, dado que a qualidade de representante é atribuída ao órgão deliberante, e não aos seus membros individualmente⁴³.

O mandato do representante não está, assim, condicionado à vontade particular do eleitor ou à localidade pela qual foi eleito, mas à nação inteira, pois se entende que esse mandato foi concedido pela nação ao órgão legislativo como um todo. Por isso entendemos

seja democracia, significando que a origem do poder está no povo, o qual o exerce com a finalidade de satisfazer o seu interesse.

⁴² FERREIRA, Pinto. O regime representativo. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 80, n. 3, p. 268, 1958.

⁴³ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 75.

que: “o deputado não representa directamente os eleitores: ele não é mais do que um dos elementos constitutivos dum órgão que, tomado no seu conjunto, representa toda a nação. Portanto, o deputado não pode receber dos seus eleitores alguma ordem de votar neste ou naquele sentido”⁴⁴.

Nessa mesma linha de raciocínio, para maior clareza, citaremos ainda a formulação de Laferriere quando, citado por Walter Costa Porto, ensina que: “Os poderes que cada deputado exercerá na assembléia lhe vêm, não de seus eleitores particulares, mas de sua participação nesse mandato coletivo que a nação, em seu conjunto, deu à assembléia”⁴⁵.

Em síntese, temos que as constituições dos Estados democráticos contemporâneos, adotando o modelo ocidental de democracia, determinam que sejam realizadas eleições periódicas para se escolher os representantes dos mandatos eletivos. Esses mandatos, por sua vez, não pertencem ao eleitor em particular, mas à nação como um todo.

O direito de sufrágio, dada a sua total conexão com a teoria da representação e por servir de critério de aprovação e definição do grau de legitimidade democrática do mandato representativo, é uma dimensão institucional que importa salientar.

⁴⁴ Ibid., p. 76.

⁴⁵ PORTO, Walter da Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 279.

4 SISTEMA SUFRAGISTA

O sistema de sufrágio corresponde ao conjunto de direitos postos à disposição do cidadão para que este, direta ou indiretamente, manifeste o seu consentimento concernente à condução dos negócios do Estado.

Tratando do tema, Silva ensina que:

o sufrágio é um direito público subjetivo democrático, que cabe ao povo nos limites técnicos do princípio da universalidade e da igualdade de voto e de elegibilidade. É direito que se fundamenta, como já referimos, no princípio da soberania popular e no seu exercício por meio de representantes⁴⁶.

Para Bonavides o sufrágio popular: "[...] é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública"⁴⁷.

O sistema sufragista é composto basicamente de quatro institutos: eleição, plebiscito, referendo e iniciativa popular⁴⁸. Como recurso didático, para uma melhor compreensão dessas formas participativas do povo no poder, pode-se dizer, utilizando uma linguagem musical, que esses quatro institutos são variações de um mesmo tema, que é o direito de sufrágio.

A seguir, tentar-se-á, com poucas palavras, definir os referidos institutos, a fim de angariar subsídios para este trabalho, mas consciente, no entanto, do perigo que a síntese sempre oferece. A tarefa não é simples, como a princípio se poderia supor, até porque a doutrina discrepa no mais das vezes acerca dos conceitos dos institutos em tela.

O plebiscito e o referendo são institutos oriundos da democracia direta e dizem respeito à ingerência do povo na matéria legislativa. O plebiscito, que é um dos instrumentos

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 339.

⁴⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 269.

⁴⁸ A iniciativa pode ser considerada como a prática mais avançada de participação do povo nos negócios do Estado. Configura-se este num instrumento democrático colocado à disposição dos cidadãos para, diretamente, propor ou iniciar leis, constituindo-se num dos mais legítimos exercícios da soberania popular. Na prática a iniciativa popular é exercida

da democracia direta, consiste em convocar o povo para aquiescer ou não acerca de uma medida a ser tomada pelo legislativo.

Rousseau, no século XVIII, já preconizava em sua doutrina que: "Os deputados não são nem podem ser representantes do povo; são apenas seus comissários: nada podem concluir em maneira definitiva". E acrescentou: "Toda lei que o povo pessoalmente não haja ratificado é nula: não é lei"⁴⁹.

A doutrina nacional e a estrangeira divergem quanto ao conceito e definição desse instituto, de forma que, estudando várias doutrinas, é preferível sintetizar os vários enunciados sobre referendo. Para tanto nos valem da definição dada por Schmitt, quando diz que referendo é: "votação popular sobre a confirmação ou não confirmação de uma medida do corpo legislativo"⁵⁰.

Para a maioria da doutrina pátria, o quê encontra eco nas disposições constitucionais, o referendo ocorre quando o povo é chamado a manifestar-se sobre uma norma após ela ter sido elaborada e aprovada pelos órgãos competentes. O plebiscito é uma consulta prévia, isto é, uma consulta direta ao cidadão, em que ele se manifesta sobre um assunto de suma importância para a sociedade, porém, antes que a norma seja elaborada e aprovada.

A eleição, por sua vez, é um instituto típico e indispensável da democracia representativa e constitui-se em forma de manifestação do consentimento de todos ou de parte de todos os cidadãos de um país, para designar um limitado número de cidadãos para representá-los no exercício dos cargos públicos eletivos do Estado.

pela apresentação ao parlamento de projeto de lei subscrito por uma percentagem dos eleitores distribuído no Estado para que, teoricamente reflita a vontade geral.

⁴⁹ *Apud* BONAVIDES, *ibid.*, p. 339.

⁵⁰ PORTO, Walter da Costa. *op. cit.*, p. 33.

Para o autor luso Jorge Miranda "a eleição é um processo de selecção de capacidades, fundado na idéia, segundo a qual, os mais qualificados para representar o interesse comum são designados pelo maior número de sufrágios"⁵¹.

A efetivação das eleições se dá por meio de um procedimento formal, que consiste na técnica de organização e realização das referidas eleições, de forma a concretizar a idéia de representação em uma democracia.

É, portanto, com as eleições que se evidenciam os sistemas eleitorais. Diferentemente da democracia utilizada pelos gregos, na Antigüidade Clássica, todo o Estado democrático e representativo contemporâneo que tem a titularidade do poder assentado na vontade popular utiliza primordialmente o instituto das eleições para perfectibilizar a sua representação política.

As eleições, sendo o conjunto de normas materiais e formais que realizam a idéia de representação, precisam de uma técnica que afira a escolha dos representantes feita pelos eleitores através do voto. Essa técnica é dos sistemas eleitorais. Antes, porém, de se discorrer acerca dos sistemas eleitorais, necessário se faz compreender o que seja sufrágio, votação e voto, condição inafastável para o entendimento deste trabalho.

O sufrágio ou direito de voto é meio de expressão da soberania do cidadão, e pode ser classificado em restrito ou universal.

O sufrágio é restrito quando o direito de participar da soberania se confere a determinados indivíduos que preenham certos requisitos, como grau de instrução (sufrágio capacitário), poder econômico (sufrágio censitário), origem de nascimento (sufrágio social ou racial) e sexo.

O sufrágio universal, a contrário *sensu*, é aquele em que o direito de participação é mais abrangente, não fica adstrito às condições do sufrágio restrito. A rigor não há sufrágio

⁵¹ MIRANDA, Jorge. **O Regime jurídico do acto eleitoral**. Coimbra: Coimbra, 1996. p. 88.

totalmente universal, uma vez que nesse tipo de sufrágio também há restrições, ainda que em grau menor do que no sufrágio restrito. Algumas limitações ao direito de participação da soberania são comuns, e até necessárias em diversas democracias do mundo, tais como a idade, nacionalidade, residência e capacidade mental.

Votação é o efeito de votar. Pode ser compreendida também como o conjunto de votos de uma eleição. No primeiro sentido, admite duas modalidades: a votação com eleição e a votação sem eleição. Quando se vota para eleger candidatos, tem-se eleição, pois aí há escolha. Porém, quando se vota em um plebiscito ou referendo, tem-se simplesmente votação.

Nesse sentido, Bonavides novamente ensina:

Quando o povo se serve do sufrágio para decidir, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve votação; quando o povo, porém, emprega o sufrágio para designar representantes, como na democracia indireta, diz-se que houve eleição. No primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso, o povo vota para eleger⁵².

Voto ou modo de se votar, que é o mesmo que escrutínio, corresponde ao exercício do sufrágio. Ou, com outras palavras, é a forma prática do exercício do sufrágio.

José Afonso da Silva, ao tratar da figura do sufrágio, apoiado em Carlos S. Fayt, faz uma consideração apreciável a respeito do voto: “[...] o voto é tão-só uma manifestação no plano prático, um dos atos do seu exercício”⁵³.

Consoante entendimento da maioria doutrinária, o voto pode ser classificado como: secreto ou público, igual ou plural e direto ou indireto. O voto secreto traduz-se no direito de o cidadão votar em sigilo. Essa liberdade traduz-se em garantia de independência moral e material do indivíduo contra o poder político vitorioso. Ao contrário, o voto público, como o

⁵² BONAVIDES, Paulo. op. cit., p. 269.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 339.

próprio nome sugere, é aquele em que o cidadão manifesta livremente e em público a sua vontade.

O voto igualitário atende a um dos princípios mais caros da democracia, que é o da igualdade dos indivíduos entre si. Por esse tipo de voto, expresso na fórmula “um homem, um voto”, cada cidadão tem direito a apenas um voto.

Pelo voto plural, por sua vez, “pode o eleitor acumular vários votos numa mesma circunscrição ou votar mais de uma vez em distintas circunscrições ou colégios eleitorais”⁵⁴.

Pelo voto direto, como o próprio nome sugere, o cidadão designa direta e pessoalmente os representantes políticos do Estado. Esse tipo de sufrágio goza de alta legitimidade democrática na medida em que aproxima ainda mais os governantes dos governados.

O sufrágio indireto, de acentuada carga antidemocrática, consiste na escolha pelos eleitores de intermediários – delegados, compromissários, eleitores de segundo grau -, que são os responsáveis pela eleição definitiva dos representantes.

O sufrágio, que, por sua vez, significa o direito de voto, constitui-se em meio de expressão da soberania do cidadão e pode ser classificado em restrito ou universal.

O sufrágio é restrito quando o direito de participar da soberania se confere a determinados indivíduos que preenchem certos requisitos, como grau de instrução (sufrágio capacitário), poder econômico (sufrágio censitário), origem de nascimento (sufrágio social ou racial) e sexo.

O sufrágio universal, a contrário *sensu*, é aquele em que o direito de participação é mais abrangente, não fica adstrito às condições do sufrágio restrito. A rigor não há sufrágio totalmente universal, uma vez que nesse tipo de sufrágio também há restrições, ainda que em grau menor do que no sufrágio restrito. Algumas limitações ao direito de participação da

⁵⁴ BONAVIDES, op. cit., p. 285.

soberania são comuns e até necessárias em diversas democracias do mundo, tais como a idade, nacionalidade, residência e capacidade mental.

5 REPÚBLICA

A palavra república pode ser empregada em duas acepções diferentes: para designar a forma de governo em contraposição à monarquia e para identificar algo que pertence a todas as pessoas.

Tem essa palavra o seu sentido originário do latim *res* (coisa) *publicum* (do povo; que pertence a todos). Jhering lembra que *res publica* significa, “originariamente, o que é comum a todos: *res publicae* são as diversas coisas da sociedade pública, às quais todos têm igual direito”⁵⁵.

Nesse sentido, governo republicano é aquele que pertence a todas as pessoas e não a um indivíduo de *per si*, como na monarquia. Outra característica que diferencia estas duas formas de governos é que na república o governante é eleito para um mandato certo e pré-determinado, enquanto que no governo monárquico, o governante, que recebe o cargo hereditariamente, é vitalício.

Esse tema foi tratado sistematicamente pela primeira vez na Antigüidade Clássica, por Aristóteles. Naquela oportunidade, o estagirita abordou as seis formas de governo segundo dois critérios: quem governa e como governa? As respostas a essas duas perguntas identificam as boas e as más formas de governo. Assim, monarquia, aristocracia e democracia são as formas boas de governo. As correspondentes más dessas formas de governo são, respectivamente, a tirania, a oligarquia e a demagogia.

Na Idade Moderna, Nicolau Maquiavel, tomando como ponto de partida a clássica tripartição aristotélica, estabeleceu uma nova classificação das formas de governo ao asseverar que existiam apenas principados e repúblicas. Segundo Maquiavel, “Todos os

⁵⁵ *Apud* SILVA, José Afonso da.op.cit., p. 104.

Estados, os domínios todos que já houve e que ainda há sobre os homens foram, e são, repúblicas ou principados”⁵⁶.

Pelas lições do pensador florentino, o poder pode ser atribuído a uma ou a várias pessoas. Se apenas uma governa, tem-se o principado, que é o equivalente à monarquia. Se são várias pessoas que governam, tem-se a república em uma de suas várias formas (aristocrática, democrática ou oligárquica). Maquiavel adotou como critério distintivo dessa classificação a vitaliciedade para a monarquia e a temporariedade para a república. Por essa ótica, a monarquia é a forma de governo em que o Chefe de Estado é hereditário, enquanto que na república o Chefe de Estado não é hereditário.

No século XVIII, Montesquieu, combinando essas classificações, forjou a sua teoria em monarquia, república aristocrática, república democrática e despotismo ou governo sem lei. Nesse passo, no decorrer dos últimos séculos, outras classificações vêm sendo apresentadas, porém todas casuísticas, conforme a ideologia do seu autor.

O que se verifica nesta pesquisa é que predominam atualmente na doutrina especializada duas formas de governo: a monárquica, onde o rei reina, e o povo, através do parlamento, governa, e a república, onde o povo reina e governa por intermédio de seus representantes especialmente eleitos para exercer o poder.

O Brasil já experimentou a forma monárquica de governo com a sua implantação em 1822 e que durou até 1889. Com a queda da monarquia, em 1889, o Brasil adotou a forma republicana de governo. Seguindo o exemplo da Constituição de 1891, todas as demais constituições brasileiras adotaram a república como forma de governo do Brasil.

No pórtico da atual Constituição brasileira, está timbrado que o Brasil constitui-se numa república: “A **República** Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de direito [...]”⁵⁷. (Grifo nosso).

⁵⁶ MAQUIAVEL. **Maquiavel**: vida e obra. São Paulo: Nova Cultural, 2000. p. 37. (Coleção Os Pensadores).

Mas o que seria um Estado republicano? Por quais princípios é regida uma República? É bem verdade que as constituições dos Estados não definem o que seja uma República. Mas, aliás, esse não é o seu propósito. Cabe, no entanto, à doutrina estabelecer os seus contornos. Nesse sentido, nos valem do escólio de Jorge Miranda, quando esclarece que:

[...] o princípio republicano postula:

- a) A configuração de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, por estatuto jurídico traduzido em situações funcionais, e não em direitos subjetivos *stricto sensu* ou, muito menos, em privilégios;
- b) A temporariedade de todos os cargos do Estado, políticos e não políticos, eletivos e não eletivos;
- c) Conseqüentemente, a proibição, quer de cargos hereditários, quer de cargos vitalícios, quer mesmo de cargos de duração indeterminada;
- d) A duração curta de cargos políticos;
- e) A limitação da designação para novos mandatos (ou do número de mandatos que a mesma pessoa pode exercer sucessivamente), devendo entender-se a renovação assim propiciada tanto um meio de prevenir a personalização e o abuso do poder como uma via para abrir as respectivas magistraturas ao maior número de cidadãos;
- f) Após o exercício dos cargos, a não-conservação ou a não-atribuição aos antigos titulares de direitos não conferidos aos cidadãos em geral (e que redundariam em privilégios);
- g) A não-sucessão imediata no mesmo cargo do cônjuge ou de qualquer parente ou afim mais próximo⁵⁸.

No Brasil, a temporariedade dos mandatos eletivos está firmada nos artigos 28, 29, I e II, e 77 da Constituição da República. Nesse passo, ao povo cabe o direito-dever de instituir o governo representativo no Legislativo e no Executivo para a condução do Estado.

⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

⁵⁸ MIRANDA, Jorge. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Estudos eleitorais**, v. 2, n. 1, p. 20, jan./abr. 1998.

6 SISTEMA PARTIDÁRIO

Consoante os ensinamentos de Duverger, os partidos políticos surgiram e se desenvolveram ao mesmo tempo em que os processos eleitorais e parlamentares. Apareceram inicialmente sob a forma de comitês eleitorais, responsáveis pela arrecadação de fundos para as campanhas.

A Inglaterra do século XVI pode ser considerada o berço dos partidos políticos, tendo ali surgido inicialmente como centros de polarização de forças sociais, sendo que, somente no século seguinte se definem da forma como hoje se concebem. O seu surgimento foi uma decorrência natural da busca pelo aprimoramento da incipiente democracia representativa.

Atualmente os partidos políticos cumprem uma função muito importante nas nações que utilizam eleições para escolher os seus governantes. São eles os responsáveis de apresentar ao eleitorado os programas políticos de seus governos e os candidatos incumbidos de realizá-lo.

Teoricamente, os sistemas partidários são analisados de acordo com o número de partidos envolvidos na disputa eleitoral. De acordo com o critério numérico, o sistema partidário pode ser classificado em sistema unipartidário, bipartidário e pluripartidário.

O primeiro desses sistemas partidários, o unipartidarismo, é também conhecido como sistema de partido único, no que é, por si só, uma contradição, pois “partido” pressupõe partes de um todo. Esse sistema é muito utilizado nos Estados de regime totalitário. Nesses países, em regra, não existe disputa eleitoral, e o partido político oficial é utilizado como instrumento de conservação do poder. Isso acontece porque nesses Estados inexistente pluralismo político, e o povo, não tendo direito a livre expressão de suas idéias, só precisa de um partido para canalizar a única ideologia permitida, que é a oficial.

No século XX, o unipartidarismo se fez presente em vários países de regimes totalitários. Dentre eles releva mencionar a Rússia comunista, a Itália facista e a Alemanha nazista.

O sistema bipartidário, por sua vez, consiste, como o próprio nome sugere, na existência de dois partidos reconhecidos e aceitos pelo Estado. Nesse sistema, a sociedade politicamente participativa pertence a um dos dois partidos que se revezam no poder.

Em sua primeira lei sobre os sistemas partidários, Maurice Duverger parte da premissa de que a tendência natural da sociedade é o dualismo de idéias, para afirmar que nessa mesma sociedade o eleitorado vai se agrupar em dois grandes blocos: blocos de eleitores da situação e blocos de eleitores da oposição. Por fim, conclui que esse fato, associado a um sistema eleitoral majoritário, conduz inevitavelmente ao bipartidarismo.

O Brasil já experimentou o sistema bipartidário no período de 1964 a 1979, quando da instalação do regime militar. Nessa ocasião, os dois partidos permitidos pelo Estado eram a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido que dava sustentação à ditadura, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido da oposição.

Atualmente a doutrina considera também bipartidarismo o sistema de partidos em que, apesar de existirem vários partidos na disputa pelo poder, apenas dois têm reais chances de alcançá-lo, sendo as demais agremiações inexpressivas ou apenas coadjuvantes. Esse bipartidarismo na realidade é um pluripartidarismo ou multipartidarismo que, dada a hegemonia de dois partidos que se alternam no poder, os estudiosos costumam denominá-lo de bipartidarismo. Com outras palavras, pode-se dizer que por esse sistema bipartidário, independentemente do número de partidos existentes, apenas dois sobressaem no cenário político.

Exemplos clássicos de sistema bipartidário são encontrados na Inglaterra, nos Estados Unidos⁵⁹ e na Nova Zelândia, dentre outros, onde, apesar de existirem muitos partidos registrados, apenas duas agremiações se alternam no poder.

Por último, temos o sistema pluripartidário, em que existem legalmente vários partidos, sendo que todos ou apenas alguns têm reais chances de alcançar o poder. Nesse sistema não há limites à constituição de partidos.

Maurice Duverger, na sua Segunda Lei sobre os sistemas partidários, defende a idéia de que, ao se adotar o sistema eleitoral de representação proporcional, tende-se ao pluripartidarismo.

O sistema pluripartidário é considerado o mais democrático dos sistemas partidários, na medida em que permite a participação das mais variadas correntes de opinião, proporcionando às minorias políticas uma influência que elas não teriam nos outros dois sistemas de partidos.

Outra característica do pluripartidarismo é que ele provoca com freqüência instabilidade política. Essa instabilidade ocorre em maior ou menor grau, conforme o número de partidos existentes. Se o número de partidos for entre três e cinco – sistema pluripartidário pouco fragmentado – a tendência é de estabilidade política. Se, no entanto, o número de partidos for acima de cinco – o que já é considerado muito fragmentado – há uma tendência natural para a instabilidade política, pois nenhum partido consegue a maioria absoluta do parlamento. Nesse caso, o partido da situação precisará formar um governo de coalisão.

O pluripartidarismo é o mais comum dos sistemas partidários, sendo encontrado principalmente nos Estados contemporâneos que adotam o sistema eleitoral proporcional em suas eleições. Encontramos exemplos desse sistema na Itália, onde existem mais de 30 partidos, na Rússia, que tem quase 60 partidos e no Brasil, com 30 partidos registrados.

7 SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS (Câmara Baixa)

7.1 CONCEITO E DEFINIÇÃO DE SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

Para se atender ao objetivo deste trabalho, é preciso saber o significado de sistema eleitoral. A *priori*, impõe-se a seguinte indagação: para descobrir-se o que seja sistema eleitoral, deve-se buscar o seu conceito ou a sua definição? Aqui surge uma outra interrogação: existe diferença entre as noções que esses dois vocábulos encerram? Não se deseja enveredar nesse terreno de declive escorregadio, até porque, derivando para o campo da Filosofia, certamente se afasta do curso do objetivo proposto. Mesmo assim, não se poderia ir muito longe sem antes perquirir os seus significados. Faz-se imperioso, antes do enfrentamento dessa questão, assinalar que a insistência em distinguir esses dois vocábulos não se dá por mera digressão retórica – desvio de discurso – mas para uma melhor adequação da linguagem, o que só facilitará o entendimento do trabalho, uma vez que servirá de moldura necessária ao seu desenvolvimento.

Conceito, do latim *conceptum*, é fazer a representação de algo ao espírito, é a idéia, o pensamento. Em sentido genérico, é uma noção abstrata, idéia geral. Caracteriza-se, do ponto de vista lógico, pela sua compreensão. Por seu turno, definir, do latim *definire*, é caracterizar um objeto, individualizando-o em sua composição orgânica e delimitando-o exatamente como ele é, indicando os seus atributos e distinguindo-o dos demais. Do ponto de vista lógico, significa determinar a compreensão que caracteriza um conceito⁶⁰.

⁵⁹ Nos Estados Unidos, por exemplo, além dos dois grandes partidos Republicano e Democrata, existem muitos partidos pequenos, como o Partido Progressista, Partido dos Fazendeiros, Partido Trabalhista e Partido Socialista, dentre outros.

⁶⁰ Há duas espécies de conceito: há o mero conceito, entendido no sentido que acabamos de expor, ou seja, como a representação das qualidades essenciais e comuns a um grupo de objetos, e há o conceito-definição, que, como o nome indica, serve para definir outro conceito.

Ambos os vocábulos querem, a princípio, dizer a mesma coisa, ou seja, mostrar o que uma coisa é, dizer aquilo que o ser é, porém, por caminhos diferentes.

Percebe-se, pois, que no definir está implícito o conceituar, muito embora no conceituar não esteja necessariamente implícito o definir. Para uma melhor compreensão do assunto, demasiado não será reproduzir os ensinamentos de Fernando Whitaker Cunha que, ao resumir o pensamento de Teles Júnior, afirma: “[...] definição é mais formal, esquemático em suas proposições, mais imediato”⁶¹. Conceituar “[...] sugere o clima do objeto representado, é mais ontológico que lógico, mas um e outro exigem exato conhecimento do objeto representado”⁶².

Embasado no que se disse até aqui, parece ser conveniente e adequada a formulação de um conceito e de uma definição do que seja sistema eleitoral. Caem bem como água no deserto as inquietudes de Santo Agostinho⁶³ em relação ao tempo, que ora se adapta para o sistema eleitoral, que é, pois, o procedimento que visa a instrumentalizar e converter os votos dos eleitores em mandatos? Quem poderá explicá-lo de modo claro e brevemente? Quem o poderá apreender, mesmo só com o pensamento, para depois traduzir por palavras o seu conceito? E que assunto mais familiar e mais batido na seara eleitoral do que seja sistema eleitoral? Quando se fala dele, compreende-se o que se diz. Compreende-se também o que nos dizem quando dele nos falam. O que é, por conseguinte, o sistema eleitoral? Se ninguém nos perguntar, sabemos; se quisermos explicá-lo a quem nos fizer a pergunta, já não se sabe tão bem assim. Portanto é claro o sistema eleitoral enquanto se enuncia sem se conceituar, mas torna-se, ao contrário, assaz obscuro, quando se tenta vazá-lo num conceito definitivo.

⁶¹ CUNHA, Fernando Whitaker. **Fundamentos da história teórica**. Rio de Janeiro: Arte nova, 1976. p. 24.

⁶² CUNHA, loc. cit.

⁶³ Santo Agostinho, na célebre análise filosófica sobre a essência do tempo, expressa a seguinte indagação: “O que é, pois, o tempo? Se ninguém me perguntar, eu sei, se desejar explicá-lo àquele que me pergunta, não sei”. (SANTO AGOSTINHO. **Confissões**. São Paulo: Nova Cultural, 2000. p. 322. (Coleção Os Pensadores).

Vê-se que a discussão em torno de conceitos não parece elementar quanto à primeira vista possa parecer, visto que toda conceituação, em qualquer campo do conhecimento humano, apresenta-se sempre como uma missão difícil e delicada.

Para Larenz, por exemplo:

A seleção das notas distintivas, que hão de ser recolhidas aquando da formação de um conceito abstrato na sua definição, é essencialmente determinada pelo fim que a ciência em causa persegue com a formação do conceito. Daí resulta que o conceito jurídico designa uma determinada classe de objetos que nem sempre se identifica plenamente com o conceito correspondente de outra ciência ou nem sequer com o que o uso lingüístico corrente por ele entende⁶⁴.

Dando continuidade ao seu raciocínio, pondera o supracitado autor: “Para levar a cabo esta missão, o caminho mais curto parece ser formar, a partir de conceitos abstratos, previsões às quais possam ser subsumidos sem esforço todos os fenômenos da vida que apresentam as notas distintivas do conceito”⁶⁵.

No magistério do Professor Andrade, “O conceito deve constituir-se da visão unitária das características ou notas essenciais do objeto conceituado. Os aspectos contingentes, transitórios, são deixados de lado. Interessam, apenas, os aspectos que têm caráter necessário e universal”⁶⁶.

Por fim, concluímos com Larenz: “Mediante a eliminação de notas particulares podem ser formados conceitos de mais elevado grau de abstração aos quais se podem subsumir todos aqueles que lhe são subordinados”⁶⁷.

Com efeito, por via desse ensinamento, entendemos que conceituar um objeto é buscar a razão, de forma universal, como fundamento.

No pertinente ao sistema eleitoral, objeto deste estudo, Nohlen, de forma concisa, conceitua-o como “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência

⁶⁴ LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamego. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 625.

⁶⁵ LARENZ, *ibid.*

⁶⁶ ANDRADE, Ivan Maciel de. Em torno do conceito de direito. **Revista do Curso de Direito da UFRN – RCD**, Natal, v. 2, n. 2, p. 81, jan./jun. 1997.

⁶⁷ LARENZ, *op. cit.*, p. 626.

partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”⁶⁸. Neste tópico, impõe-se a necessidade de uma prévia clarificação conceitual de sistema eleitoral, para que se possa gradativamente ir aprofundando a análise dos muitos pontos controvertidos e complexos ensejados pelo tema.

Considerando que o objetivo do sistema eleitoral é transformar os votos dos eleitores em mandatos públicos eletivos, podemos conceituar o referido instituto como sendo um instrumento de realização da democracia representativa.

Fazendo um confronto entre os vocábulos definição e conceituação, devemos firmar que a definição deve ser buscada pela via empírica, observando-se e investigando-se o direito positivo, sem buscar a razão como seu único fundamento, o que fica melhor em se tratando de conceituação, como antes tratado.

Segundo o jusfilósofo contemporâneo Hart

A definição, como a palavra sugere, é primariamente uma questão de traçado de linhas ou de distinção entre uma espécie de coisa e outra, as quais a linguagem delimita por palavras distintas.

A necessidade de tal traçado de linhas é muitas vezes sentida por aqueles que estão perfeitamente à vontade com o uso no dia-a-dia da palavra em questão, mas não podem exprimir ou explicar as distinções que, segundo sentem, dividem uma espécie de coisas de outras⁶⁹.

Voltando ao contexto do nosso estudo, é conveniente lembrar que mesmo hábeis doutrinadores eleitorais, muito embora conheçam com profundidade o sistema eleitoral, têm sentido que há muito a seu respeito e das suas íntimas relações que não se compreendem plenamente e que são inexplicáveis com palavras poucas.

Retornando a Hart, ele exemplifica:

⁶⁸ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

⁶⁹ HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 2. ed. Tradução de Armindo Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994. p. 18.

Tal como um homem que é capaz de ir de um ponto a outro numa cidade familiar, mas não é capaz de explicar ou mostrar a outros como fazê-lo, aqueles que insistem por uma definição precisam de um mapa que demonstre claramente as relações tenuemente sentidas entre o direito que conhecem e as outras coisas. Por vezes, nesses casos a definição de uma palavra pode fornecer um tal mapa⁷⁰.

Pelas idéias alinhadas pelo autor inglês, projeta-se uma luz que nos leva a ver que a definição localiza o objeto que define.

Os autores não são uniformes quanto à definição do que seja sistema eleitoral. Trabalhando a definição de sistemas eleitorais, Silva traz à lúmen o ensinamento alienígena de Douglas Rae, para quem sistema eleitoral é o conjunto de normas “que regulam os processos pelos quais as preferências eleitorais são articuladas em votos e pelos quais esses votos são transformados em parcelas da autoridade governamental (tipicamente cadeiras parlamentares) entre os partidos políticos em disputa”⁷¹.

Tavares, autor pátrio, também mostra preocupação em se buscar uma definição que, clareando essa expressão, torne-a mais fácil de manejá-la. Nesse sentido, ensina:

Sistemas eleitorais são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político⁷².

Archer entende que, num sentido, estrito sistema eleitoral “[...] refere-se a um conjunto de regras formais segundo as quais os eleitores expressam as suas escolhas numa eleição e a forma como os votos são convertidos em mandatos”⁷³.

No âmbito deste trabalho, delimitado em função de seus objetivos, procurou-se levar a cabo a tentativa de conceituar e definir o que seja sistema eleitoral.

⁷⁰ Ibid., p. 18-19.

⁷¹ SILVA, op. cit.

⁷² TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 17.

⁷³ ARCHER, Maria da Graça Miragaia. **Sistemas eleitorais. Revista de Assuntos Eleitorais: eleições.** Lisboa: STAPE, n. 8, p. 66, 2004.

7.2 IMPORTÂNCIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS

Ao estudar um sistema, deve-se primeiro saber o que ele é e, só depois, procurar saber a sua importância para a sociedade. Inicialmente convém lembrar que sistema, de uma forma geral, é um conjunto de elementos ou regras que fundamenta determinada ciência ou teoria, fornecendo explicação para algum fato. Na ciência do Direito, os sistemas apresentam contornos bem definidos, uma vez que ela é um modo de resolver casos concretos, aderindo, outrossim, à realidade em que está inserida.

Uma sistematização no Direito torna-se possível apenas com a obtenção de um certo estágio de desenvolvimento dessa ciência. A tarefa, na maioria das vezes, é lenta e complexa, uma vez que não bastam, para uma sistematização, resultados juscientíficos. Para o seu surgimento há de existir um propósito bem definido. Para tanto, bem como para o seu desenvolvimento, os elementos cultural, político e jurídico são imprescindíveis.

Qual então a importância de um sistema eleitoral? Os sistemas eleitorais como procedimentos institucionalizados surgiram para atender a uma necessidade política. Bobbio, tratando do tema, diz que: “A complexidade dos processos de formação das decisões políticas exige a maior simplificação possível, compatível com o direito, hoje mais do que nunca reconhecido a todos os indivíduos que fazem parte de uma organização política, de influir de qualquer forma sobre esses processos”⁷⁴.

Esse processo de formação das decisões políticas a que se refere o autor italiano são as eleições. Estas, dentro de sua estrutura, dispõem de um mecanismo peculiar para aferir a correlação entre os votos dados pelos eleitores e os mandatos públicos eletivos. Esse mecanismo recebeu o nome de sistema eleitoral e, como parte integrante do sistema do

⁷⁴ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 10. ed. Brasília: UnB, 1997. p. 1.174.

Direito, constitui-se de um complexo de procedimentos, funções e operações jurídicas mediante o qual se satisfaz aquela necessidade.

7.3 ELEMENTOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS

7.3.1 Considerações Iniciais

Antes de se analisar os diversos tipos de sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas, faz-se necessário elucidar os vários elementos que os compõem. É o que se fará a seguir.

Os sistemas eleitorais são estruturas complexas que se compõem de vários elementos técnicos, cujos principais são os que se seguem: **circunscrição, magnitude, forma de candidatura, estrutura do voto e fórmula eleitoral.**

Cada um desses elementos pode ser analisado isoladamente devido à diversidade de formas que cada um pode adquirir, conforme as situações concretas em que forem aplicados. Por outro lado, esses mesmos elementos, servindo aos grandes grupos de sistemas eleitorais, podem se combinar entre si, gerando múltiplas formas de subsistemas eleitorais.

A realidade é que os elementos acima mencionados produzem diferentes e variados efeitos no resultado das eleições. A sua combinação, consoante entendimento captado de Nohlen, permite reforçar, compensar ou neutralizar efeitos específicos das eleições⁷⁵. Esses efeitos políticos, no entanto, raramente dependem de um só elemento. Ao contrário, é da combinação desses elementos que sobressaem determinados efeitos políticos de um sistema eleitoral.

⁷⁵ SISTEMAS electorales y partidos políticos. 3. ed. México: FDE, 2004. p. 51.

7.3.2 Circunscrição Eleitoral

Em regra, circunscrição eleitoral significa o tamanho físico de uma zona na qual os votos dados pelos eleitores serão levados em consideração quando da atribuição de mandatos eletivos. Buscando uma definição para circunscrição, considerou-se importante mencionar a de Rae. Ele afirma que circunscrição são “Unidades nas quais os votos são transformados em cadeiras”⁷⁶.

A divisão ou distribuição e o tamanho da circunscrição constituem-se em elementos técnicos de grande importância no sistema eleitoral, pois exercem grande influência na conquista dos assentos parlamentares pelos partidos políticos. Por isso, esse componente do sistema eleitoral se apresenta como uma das questões mais discutidas quando se trata de analisar um sistema eleitoral.

Essa importância muitas vezes é motivo de sua manipulação quando da divisão da circunscrição pelo órgão organizador das eleições. O manejo da circunscrição tanto pode ser feito para beneficiar candidato⁷⁷ ou partido, como pode ser utilizado para prejudicar partidos adversários, tirando-lhes os votos de seus redutos eleitorais.

Outra questão fundamental em relação à circunscrição diz respeito ao seu tempo de permanência. Uma circunscrição deve ser criada e recriada ao longo do tempo, isso porque ela deve se ajustar à evolução ou involução do eleitorado, decorrente de processo migratório ou outra mudança geográfica.

⁷⁶ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 42.

⁷⁷ Dá-se o nome de “*gerrymandering*” à manipulação dos limites das circunscrições eleitorais com o objetivo de beneficiar um dado partido ou candidato. Essa denominação deriva do nome Gerry, que formou para o seu partido uma circunscrição

7.3.3 Magnitude

Magnitude significa a quantidade de parlamentares que serão eleitos numa circunscrição. As circunscrições podem ser uninominais, que são aquelas em que existe apenas uma vaga em disputa, e plurinominais, nas quais existem várias vagas em disputa.

Nas circunscrições uninominais, por só existir uma vaga, não há possibilidade de se adotar um sistema proporcional, impondo-se necessariamente, na espécie, o sistema majoritário. Teoricamente a adoção do sistema proporcional só faz sentido em circunscrição plurinomial. Dessa forma, os resultados verdadeiramente proporcionais somente costumam aparecer em circunscrições de grande magnitude.

7.3.4 Forma de Candidatura

Denomina-se candidatura a forma pela qual o postulante a cargo eletivo se apresenta nas eleições. As formas de candidaturas são do tipo pessoal ou por lista partidária.

É na destinação do voto para efeito de apuração que reside a principal diferença entre essas duas formas de candidaturas. Luís Virgílio Afonso da Silva, tratando do tema, distingue de maneira clara essas formas de candidaturas, quando diz:

[...] nos casos de candidatura pessoal, os votos dados a um determinado candidato somente contam para sua própria eleição, não contando para outros fins e não recebendo ele votos por outras vias. Já nos casos de candidaturas por listas, ainda que haja a possibilidade de se votar em apenas um candidato, todos os votos de todos os candidatos de uma lista serão considerados para o cálculo do número de cadeiras a que o partido terá direito, o que significa que os votos dados a um candidato beneficiam toda a lista e auxiliam a eleição de outros candidatos⁷⁸.

coincidente com o local onde se localizava a maioria dos seus eleitores. Como ao final o desenho da circunscrição tinha a forma de uma salamandra (mandra), denominaram-na de “*gerrymandering*”.

⁷⁸ SILVA, op. cit.

No que diz respeito às listas partidárias, essas podem ser basicamente de três tipos: lista aberta, lista fechada e bloqueada e lista fechada e não bloqueada.

No sistema de lista aberta, o próprio eleitor decide quais candidatos ocuparão as vagas a serem conquistadas pelo partido. Para isso, o partido apresenta a lista de candidatos da legenda, e o eleitor vota em um dos nomes da lista. Nesse caso, os mais votados de cada lista ocupam as cadeiras que couberem ao partido, de acordo com o quociente eleitoral e partidário.

Há outras variantes do sistema que utilizam lista aberta. Uma delas permite que o eleitor reordene os nomes dos candidatos apresentados na lista partidária. Há, ainda, uma outra que faculta ao eleitor escolher entre diversos candidatos de outras listas partidárias.

A seguir, elencam-se algumas vantagens evidenciadas no sistema que utiliza a lista aberta:

- permite um maior grau de escolha eleitoral pelo eleitor;
- a decisão sobre quais candidatos serão eleitos cabe exclusivamente ao eleitor;
- os candidatos mais votados de cada lista ocuparão as cadeiras alcançadas pelo partido;
- favorece a renovação política.

Por outro lado, detectamos algumas desvantagens evidenciadas no sistema que utiliza a lista aberta:

- o partido tem pouco controle sobre quais nomes serão eleitos;
- estimula a competição entre os candidatos do mesmo partido;
- estimula a personalização da escolha eleitoral.

O segundo tipo de candidatura por lista é o que utiliza a lista partidária fechada e bloqueada ou hierarquizada. Nesta, o eleitor só pode votar no partido, não podendo expressar

sua preferência por um determinado candidato da lista⁷⁹. Para isso, os partidos, através de prévias eleitorais, decidem a ordem em que os candidatos deverão figurar na lista. Os candidatos que tiverem os seus nomes figurando em primeiro lugar na lista partidária ocuparão as vagas conquistadas pelo partido ao qual pertencerem. Assim, um partido que nas eleições legislativas conseguir quatro cadeiras no parlamento deverá ocupá-las com os quatro primeiros candidatos da lista.

Duas vantagens sobressaem no sistema eleitoral que utiliza a lista fechada e hierarquizada:

- fortalece o partido na medida em que cabe a este escolher os candidatos que irão lhe representar;
- os dirigentes partidários têm um maior controle sobre quem representará o partido.

As desvantagens também sobressaem em número de duas:

- reduz a liberdade de escolha dos candidatos pelo eleitor;
- possibilita a geração de dificuldade no processo de renovação dos quadros partidários.

Por último, na forma de candidatura em que se utiliza a lista partidária fechada e não bloqueada ou não hierarquizada, é o eleitor que decide quem deve representar o partido no parlamento. Para isso, o partido fornece a relação de candidatos de forma não hierarquizada, cabendo ao eleitor, através de preferências, reordenar o nome dos candidatos figurantes na lista. Essa reordenação se dá basicamente de duas formas. Pela primeira, o eleitor coloca números ao lado de cada nome indicando sua preferência. A outra forma consiste em o eleitor depositar um voto categórico em apenas um candidato.

As vantagens do sistema eleitoral que utiliza a lista fechada e não hierarquizada são as seguintes:

- leva em consideração a preferência do partido;

⁷⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 48.

- valoriza a escolha do eleitor.

Por sua vez, as desvantagens do sistema eleitoral que utiliza a lista fechada e não hierarquizada são:

- complexidade da votação;
- gerar competição entre os candidatos de um mesmo partido.

7.3.5 Estrutura do Voto

A estrutura do voto diz respeito à forma pela qual os eleitores podem expressar suas preferências eleitorais. Um dos primeiros estudiosos a analisar a estrutura do voto foi Douglas Rae, que o classificou em voto categórico e voto ordinal. De acordo com a primeira classificação, o eleitor deve votar apenas em um partido. Pela segunda classificação, o eleitor pode votar em mais de um partido.

Para Rae, dependendo do tipo de voto adotado, o sistema partidário poderia sofrer efeitos quantitativos diferenciados. Ele explica que o voto categórico pode beneficiar os partidos maiores e, conseqüentemente, reduzir o número de partidos. Essa hipótese torna-se possível quando o eleitor, percebendo que o partido de sua preferência não tem chances reais de ganhar o pleito, deposita o seu voto no partido com maiores chances de ganhar. Quanto ao voto ordinal, explica, teria este uma tendência mais neutra.

Rae, no entanto, tempos depois, concluiu que a sua teoria estava equivocada e que a estrutura do voto poucos efeitos produz no sistema partidário. Conclusão essa confirmada por Arend Lijphart anos mais tarde.

Após essas breves considerações acerca da classificação da estrutura do voto criada por Douglas Rae, e tendo analisado diversas outras classificações, optou-se por discorrer sobre aquela classificação idealizada pelo autor pátrio Silva que, de forma didática e precisa, classifica esse elemento do sistema eleitoral em voto único, voto múltiplo em sentido estrito, voto limitado, voto preferencial, voto alternativo, voto cumulativo e *panachage*⁸⁰.

Pelo voto único, o eleitor dispõe de apenas um voto, que deverá utilizá-lo em favor de um candidato ou de um partido. O voto único tem como vantagens poder ser utilizado tanto em circunscrições uninominais, quanto em circunscrições plurinominais. O autor esclarece que o voto único pode ser utilizado nos sistemas eleitorais proporcionais, seja de “listas bloqueadas, quando o eleitor vota apenas em uma lista partidária”⁸¹, seja no caso de “listas fechadas e não-hierarquizadas, quando o eleitor, além da opção de apenas votar na lista, pode também votar em um dos candidatos dela [...]”⁸². Serve também o voto único às eleições cujo sistema eleitoral é o majoritário, oportunidade em que o eleitor vota no candidato de sua preferência.

O voto múltiplo em sentido estrito está intimamente ligado às circunscrições plurinominais. Por essa forma, os votos disponíveis ao eleitor são iguais ao número de vagas a serem preenchidas na circunscrição, não podendo o eleitor assinalar mais de um voto em favor de um determinado candidato. Esse tipo de voto é apropriado para eleições cujo sistema seja o proporcional de listas fechadas e não-hierarquizadas, oportunidade em que o eleitor poderá votar em vários candidatos do mesmo partido.

O voto limitado também é múltiplo, na medida em que o eleitor dispõe de vários votos. O que caracteriza a sua multiplicidade é que, embora ao eleitor caibam vários votos, terá ele sempre menos votos do que o número de vagas a serem preenchidas na circunscrição.

⁸⁰ SISTEMAS eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

⁸¹ Ibid., p. 48.

Esse tipo de voto é aplicado basicamente nas eleições que utilizam os sistemas majoritários em circunscrições plurinominais. Considera-se que ele protege as minorias políticas, na medida em que diminui os efeitos dominantes dos sistemas majoritários. Luís Virgílio Afonso da Silva lembra que “Sua aplicação costuma ocorrer em circunscrições trinominiais, nas quais cada eleitor dispõe de apenas dois votos, [...]”⁸³.

O voto preferencial, como o próprio nome sugere, “caracteriza-se pela possibilidade oferecida ao eleitor de não somente dispor de vários votos, mas também de estabelecer diversos pesos entre eles para demonstrar sua preferência”⁸⁴. Para isso, o eleitor coloca um número antes de cada preferência, indicando a hierarquia desejada. Esse tipo de voto é usado apenas em circunscrições plurinominais, com ou sem listas partidárias. O voto alternativo, por sua vez, é uma espécie de voto múltiplo em sentido amplo. É adotado apenas em circunscrições uninominais, como uma forma de substituir o segundo turno para a realização de eleições por maioria absoluta⁸⁵. Nos sistemas que utilizam esse tipo de voto, abre-se a oportunidade para que o eleitor expresse várias preferências alternativas, que serão levadas em consideração sempre que o candidato escolhido na primeira preferência não tiver chance de ser eleito. Dessa forma, os candidatos menos votados vão sendo eliminados, e os votos que eles recebem são transferidos para os candidatos das segundas preferências, e assim sucessivamente, até que algum candidato atinja a maioria absoluta dos votos⁸⁶.

O voto cumulativo permite que o eleitor disponha de vários votos, possibilitando-lhe concentrar múltiplos votos em apenas um candidato. Essa acumulação de voto pode ser parcial ou total. Pela parcial o eleitor deve concentrar os seus votos em mais de um candidato, vedando-se a concentração em apenas um candidato. Pela acumulação total, como o próprio

⁸² Ibid., p. 48.

⁸³ SILVA, op.cit. p. 49.

⁸⁴ SILVA, op. cit.

⁸⁵ SILVA, op. cit., p. 50.

⁸⁶ A diferença básica entre o voto alternativo e o voto preferencial reside em que o voto alternativo só pode ser utilizado em circunscrições uninominais, enquanto o voto preferencial é utilizado apenas em circunscrições plurinominais.

nome indica, o eleitor deve concentrar os seus votos em apenas um candidato. A origem desse tipo de voto deu-se como um meio de proteção às minorias, tendo em vista que possibilita a um candidato receber muitos votos, ainda que tenha poucos eleitores⁸⁷. Por último, tem-se o *panachage*,⁸⁸ que é um tipo de voto de rara utilização. Consiste na liberdade oferecida ao eleitor para que ele possa compor seu voto com nomes de candidatos de diversas listas partidárias. Ou seja, dá oportunidade para que o eleitor não se restrinja apenas à lista oferecida pelo partido.

7.3.6 Fórmulas Eleitorais para Conversão de Votos em Cadeiras

7.3.6.1 Considerações Iniciais

Fórmula eleitoral pode ser definida como o mecanismo ou procedimento matemático responsável pela transformação direta dos votos dos eleitores em mandatos representativos (cadeiras) nas casas legislativas.

Rae, discorrendo sobre o tema, ensina que fórmula eleitoral: “É o mecanismo que se aplica para a distribuição de mandatos e postos eletivos com base nos resultados da votação”⁸⁹ (tradução nossa⁹⁰).

As fórmulas eleitorais podem ser divididas em duas categorias básicas: fórmulas de índoles majoritárias e fórmulas de índoles proporcionais. Fala-se também em fórmula mista,

⁸⁷ SILVA, op. Cit. p. 50

⁸⁸ *Panachage* é um verbo de origem francesa e significa literalmente “ornar com panacho, matizar, tomar várias cores” (PORTO, Walter da Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 297).

⁸⁹ RAE, Douglas W. **The political consequences of electoral laws**. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1971. p. 235.

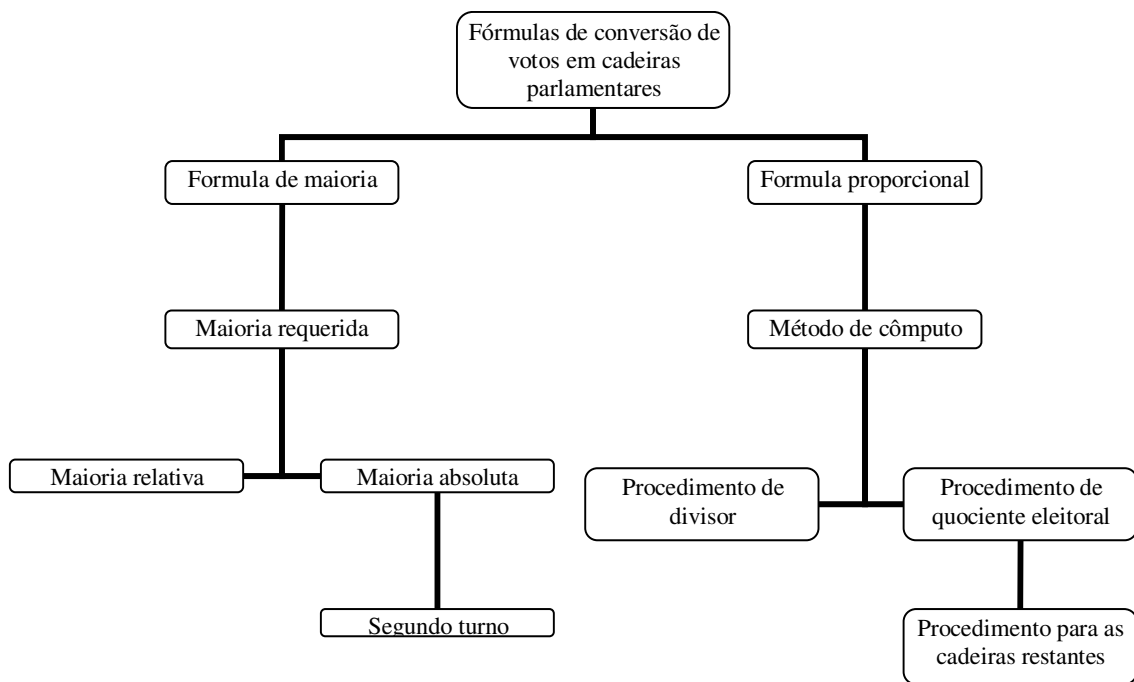
⁹⁰ Texto original: “Es el mecanismo que se aplica para la distribución de los escaños y puestos electivos con base en los resultados de la votación”.

que nada mais é do que a utilização das duas fórmulas anteriormente citadas, aplicadas concomitantemente. A análise a seguir cingir-se-á às duas categorias básicas.

Nesse passo, pode-se definir fórmula majoritária como a técnica de transformação de votos em cadeiras no parlamento cujos eleitos são aqueles que reúnem uma maioria de votos. As fórmulas de índole majoritária são usadas para conversão de votos em cadeiras parlamentares nas eleições legislativas que utilizam o sistema majoritário.

Já a fórmula proporcional pode ser definida como sendo a operação técnica na qual os lugares a preencher no parlamento distribuem-se na mesma proporção em que se encontram os votos emitidos para cada partido no sistema proporcional.

Dois métodos básicos sobressaem das fórmulas eleitorais proporcionais: o método de divisor (ou conforme a média maior) e o método de quociente (ou de cota). Alguns desses métodos tendem a um resultado mais proporcional, outros, ao contrário, menos proporcional. Sendo assim, para os diferentes tipos de sistemas eleitorais proporcionais pode ser adotada uma ou outra fórmula, conforme o viés político sugerido.



Esquema 1 Fórmulas eleitorais para conversão de votos em cadeiras parlamentares

Dito isso, é importante registrar que do conceito dessas categorias sobressaem os dois tipos básicos de sistemas eleitorais utilizados nas democracias contemporâneas, quais sejam, os sistemas de pluralidade (ou de maioria) e os sistemas proporcionais.

7.3.6.2 Fórmulas de Inspiração Majoritária

As fórmulas majoritárias são de duas espécies: de maioria simples ou de maioria absoluta. O primeiro tipo de fórmula é utilizado para as eleições de pluralidade que exigem uma maioria relativa de votos dos eleitores para eleger um candidato. Maioria relativa aqui significa que, para um candidato ser eleito, basta que obtenha um número de votos superior ao dos seus concorrentes individualmente, não sendo necessário que o total alcançado seja superior ao total dos votos recebidos por todos os seus adversários em conjunto.

A fórmula de maioria absoluta quer significar que ganha a eleição o candidato que obtém pelo menos a metade mais um dos votos válidos de uma eleição, ou seja, mais votos do que todos os outros candidatos em conjunto. Para a hipótese de quando a metade dos votos incidir sobre número ímpar, ensina Porto que “Se o total dos eleitores é número ímpar, a metade mais um se deve calcular tomando-se a metade do número imediatamente inferior e aumentado-o de uma unidade”⁹¹.

Nesse passo, exigida a fórmula de maioria absoluta para eleger um representante, e não alcançada essa, realiza-se outro escrutínio. Dependendo do sistema eleitoral, adotado esse segundo escrutínio, pode-se seguir uma das seguintes variantes: a) a realização de tantos escrutínios quantos se fizerem necessários até que algum candidato consiga a maioria absoluta exigida; b) renunciar à maioria absoluta e realizar um segundo escrutínio, exigindo-se apenas uma maioria relativa de votos para o candidato ser considerado eleito e c) limitar o segundo escrutínio aos candidatos que obtiveram o maior número de votos no primeiro escrutínio (os dois ou três primeiros colocados, por exemplo).

As fórmulas eleitorais de inspiração majoritária, seja relativa, seja absoluta, são adotadas, quase sempre, em circunscrições uninominais e voto pessoal. Ainda que raro, no entanto, essas fórmulas também podem ser adotadas em circunscrições plurinominais, seja em eleição pessoal, seja por lista.

7.3.6.3 Fórmulas de Inspiração Proporcional

A fórmula eleitoral proporcional é aquela em que as cadeiras do parlamento em determinada circunscrição são distribuídas em proporção equivalente aos votos recebidos pelos diversos partidos representativos das correntes ideológicas em disputa. Esse tipo de

fórmula, em princípio, só é compatível em circunscrições eleitorais de magnitude média e grande, em que se devem eleger vários candidatos, sendo, aplicável, em regra, a técnica de escrutínio de lista.

Silva classifica as fórmulas eleitorais proporcionais em unioperacionais e bioperacionais⁹². De acordo com as lições captadas desse autor, pela primeira, com apenas uma operação matemática são distribuídas todas as cadeiras em disputa no parlamento. Pela segunda classificação, é necessário mais de um procedimento ou operação matemática para se distribuir os mandatos.

7.3.6.3.1 Método de Quociente Eleitoral (cota)

A expressão quociente eleitoral é empregada nas eleições que se operam através do sistema de representação proporcional. Sendo assim, nessas eleições se estabelece um quociente eleitoral ou cota mínima de votos necessários para se obter uma cadeira no parlamento, e o partido obterá tantas cadeiras como quantas vezes caiba o quociente eleitoral no número de votos obtidos pela lista partidária.

Após essa distribuição, é comum sobrarem cadeiras, pois os partidos não têm os votos sobrantes necessários para se alcançar o quociente. Nesse caso, as cadeiras restantes são distribuídas entre os partidos que tenham o maior resto. Por essa razão é que Luís Virgílio Afonso da Silva denomina esse método de sistema bioperacional, pois é realizado em duas operações ou etapas.

⁹¹ PORTO, Walter da Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 277.

⁹² SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999.

Alguns doutrinadores utilizam a denominação cota eleitoral para se referir a quociente eleitoral. Ambos os termos estão corretos, de forma que não há nenhum prejuízo nessa escolha, desde que não se perca de vista o sentido ali empregado. A palavra quociente faz referência à forma como se calculam os votos de uma eleição, ou seja, quociente eleitoral é o produto de uma divisão na qual o dividendo é o total de votos válidos numa eleição, e o divisor é a quantidade de cadeiras parlamentares de uma determinada circunscrição. Cota eleitoral, por sua vez, diz respeito ao número de cadeiras legislativas a que têm direito os partidos, conforme a sua votação obtida.

São utilizados nas democracias contemporâneas várias fórmulas de quociente eleitoral. Sendo que, na prática, se distinguem cinco tipos adiante explicitadas: o quociente de Hare, de Droop, o Imperial, o Hare-Niemeyer e o de Hagenbach-Bischoff.

a) Quociente Hare ou Natural

O quociente natural foi idealizado pelo belga Thomas Hare, que publicou a sua idéia no livro “La Maquinaria de la Representación”, publicado em 1857. Naquela oportunidade, propôs a sua utilização conjuntamente com o “Sistema de Voto Único Transferível”.

O quociente Hare é obtido dividindo-se o número total de votos válidos expressos em uma circunscrição pelo número de cadeiras a ser provido num parlamento, e pode ser expresso através da seguinte fórmula:

$$\text{Quociente Hare (ou Natural)} = \text{Votos válidos} / \text{Cadeiras}$$

O resultado dessa divisão recebeu a denominação de quociente natural porque corresponde ao número de votos que em perfeita proporcionalidade ou naturalmente deveria receber uma lista de candidatos por cada posto que se lhe atribui. Representa, com outras palavras, o valor em votos que proporcionalmente deve ter cada cargo em disputa.⁹³

⁹³ Na Itália o quociente natural serve de base para a distribuição dos cargos restantes a nível nacional. Na Alemanha também se faz essa operação para a distribuição de postos segundo os votos de lista a nível nacional. Aqui se usa a fórmula de Niemeyer, que é uma forma abreviada de sistema dos restos mais altos com base no quociente eleitoral. A Venezuela e o Brasil, na América do Sul, também o utilizam para suas eleições parlamentares.

Uma desvantagem do quociente de Hare é que a operação matemática em jogo quase nunca resulta em um quociente exato, de forma que na sua aplicação é comum haver sobra de votos (restos) e, conseqüentemente, cadeiras ou postos por distribuir. De forma a eliminar ou reduzir essas desvantagens, tem-se proposto modificações em sua formulação que tem dado origem a outras formas de operação de quociente.

b) Quociente de Droop

Esse tipo de quociente recebeu essa denominação em homenagem ao seu criador, o advogado inglês Henry Droop, que, em seu livro “Método para eleger os representantes”, publicado em 1868, expôs a sua formulação.

Dá-se a sua operacionalização dividindo-se o total de votos válidos apurados mais um, dividido pelo número de cadeiras a distribuir mais um, e logo o número inteiro, que resulta se lhe agrega um. O quociente de Droop pode ser expresso na seguinte fórmula:

$$\text{Quociente de Droop} = \text{Votos} + 1 / \text{Cadeiras} + 1$$

Pelo quociente de Droop o menor divisor é utilizado sem perigo de atribuir mais postos ou cadeiras do que dispõe a circunscrição. Tem, assim, a referida fórmula a característica de ser a que teoricamente permite a distribuição de um número maior de cargos sem nunca chegar a dividir mais do que corresponda à respectiva circunscrição⁹⁴.

c) Quociente Imperial

Calcula-se o quociente Imperial⁹⁵ dividindo-se o total de votos válidos recebidos numa eleição pelo número de cadeiras ou postos em disputa na circunscrição mais dois. O referido quociente pode ser expresso pela seguinte fórmula:

$$\text{Quociente Imperial} = \text{Votos} / \text{Cadeiras} + 2$$

⁹⁴ Atualmente o quociente de Droop serve de base ao sistema de voto único transferível na Austrália (Senado), Irlanda e Malta. O quociente de Droop também é utilizado dentro do sistema de Hagenbach-Bischoff. Aqui se emprega a distribuição por quociente para a primeira distribuição e o método d’Hondt para a atribuição dos cargos restantes. Esta modalidade é empregada na Suíça, Liechtenstein e Luxemburgo.

⁹⁵ O quociente Imperial é utilizado na Itália, para as eleições da Câmara de Deputados com o objetivo de realizar a primeira distribuição de cargos a nível de circunscrições.

A utilização de pequenos quocientes favorece os grandes partidos, já que reduz o número de cargos a atribuir-se em uma circunscrição. Ao usar esse quociente como base para a distribuição de cargos, aumentam-se as possibilidades de atribuir-se todos os postos na primeira fase, mas, ao mesmo tempo, surge o perigo de se atribuir mais cargos do que os que estão em disputa⁹⁶.

d) Quociente Hare-Niemeyer

A fórmula de quociente eleitoral Hare-Niemeyer (ou Niemeyer) é, em regra, utilizada dentro do procedimento de quociente. O referido método é expresso na seguinte formulação:

$$\text{Votos X Cadeiras} / \text{Total de votos}$$

Primeiro, multiplica-se o número de cadeiras disponível pelo número de votos obtidos por cada partido. Em seguida, divide-se o resultado dessa multiplicação pelo número total de votos válidos. Dessa operação resulta uma cifra que indica a quantidade de cadeiras ou postos que corresponde a cada partido. As cadeiras que sobrarem serão distribuídas segundo a ordem das décimas, de modo que não é necessário um procedimento adicional.

O método Hare-Niemeyer produz exatamente o mesmo resultado que o quociente Hare. O seu cálculo, no entanto, se processa de forma diferente, como se demonstrou acima. Esse método atualmente é utilizado na Alemanha.

e) Quociente Hagenbach-Bischoff

O método Hagenbach-Bischoff é uma variante do quociente de Droop. Na sua operacionalização, utiliza-se numa primeira fase o método de Droop e, em seguida, em vez de repartir as cadeiras entre os restos maiores, quando já não se pode aplicar mais vezes a cota, usa-se o método d'Hondt para repartir as cadeiras restantes.

⁹⁶ Na Itália, quando isso se sucede, repete-se o procedimento, porém utilizando como divisor para calcular o quociente o número de postos ou cadeiras mais um.

7.3.6.3.2 Método de Divisor Eleitoral (média maior)

De acordo com esse método, o total de votos obtidos pelas diferentes listas partidárias é dividido por uma série fixa de números (diversos divisores). Dessa forma, a lista partidária que obtiver o maior quociente em cada fase desse processo tem direito a uma cadeira. O procedimento deverá ser repetido até que todas as cadeiras parlamentares tenham sido ocupadas.

Ensina Nohlen que:

Os procedimentos de divisor se caracterizam pela divisão de votos obtidos pelos diferentes partidos entre séries de divisores, o qual produz seqüências de quocientes decrescentes para cada um dos partidos. As cadeiras são então preenchidas pelos maiores quocientes (cifras maiores)⁹⁷. (Tradução nossa)⁹⁸.

Dentre as características do mecanismo de divisor, sobressai a simplicidade de sua operacionalização, já que permite a distribuição de cadeiras em um só procedimento. Esse mecanismo de distribuição de cadeiras parlamentares foi amplamente utilizado até princípios do século XX, tendo diminuída sua importância com a preferência pelo mecanismo de quociente eleitoral. As fórmulas de divisores mais utilizadas são: D'Hondt, Saint-Laguë pura, Saint-Laguë modificada, Saint-Laguë Húngaro, Danés, Imperialli, Hill-Huntington.

a) Fórmula D'Hondt

Método idealizado pelo matemático belga Victor D'Hondt⁹⁹ em 1878, consiste na divisão do total dos votos recebidos por cada partido pela série de números naturais 1, 2, 3, 4, 5, e assim sucessivamente. A partir dessa operação, os mandatos vão sendo atribuídos aos diversos concorrentes com base nos quocientes mais elevados.

⁹⁷ NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. 3. ed. México: FDE, 2004. p. 72.

⁹⁸ Texto original: "Los procedimientos del divisor se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada uno de los partidos. Los escaños se asignan entonces a los mayores cocientes (cifras mayores)".

Esse método de representação proporcional, que recebeu o nome do seu criador, é também conhecido como procedimento de atribuição de cadeiras pela maior média ou média mais alta. Esse é o método de divisores mais utilizado no mundo.

Nohlen, a fim de explicar o mecanismo de operação do método d’Hondt, fornece-nos um exemplo esclarecedor¹⁰⁰:

Por exemplo, em uma circunscrição eleitoral se disputam 10 cadeiras. Dos 10.000 votos, o partido A obtém 4.160; o B, 3.380; o C, 2.460. Ao dividir esses resultados entre 1, 2, 3 etc., dão-se as séries seguintes, segundo o quadro IV-6.

O preenchimento das cadeiras se rege segundo o quociente maior (maior cifra), de modo que o partido A obtém as cadeiras de números 1, 4, 6 e 9; o B, as cadeiras de números 2, 5, 8 e 10; e o C, as cadeiras de números 3 e 7 (cifra entre parênteses). (Tradução nossa)¹⁰¹.

Quadro IV-6.

| PARTIDO A | PARTIDO B | PARTIDO C |
|------------------|------------------|------------------|
| : 1 = 4.160 (1) | : 1 = 3.380 (2) | : 1 = 2.640 (3) |
| : 2 = 2.080 (4) | : 2 = 1.690 (5) | : 2 = 1.230 (7) |
| : 3 = 1.386 (6) | : 3 = 1.126 (8) | : 3 = 820 |
| : 4 = 1.040 (9) | : 4 = 845 (10) | : 4 = 615 |
| : 5 = 832 | : 5 = 676 | : 5 = 492 |

Fonte: Sistemas electorales y partidos políticos. 3. ed. México: FDE, 2004. Pág. 156.

A destinação das cadeiras se atribuirá segundo o maior quociente, de modo que o partido “A” obteve as cadeiras 1, 4, 6 e 9; o partido “B” as cadeiras 2, 5, 8 e 10 e o partido “C” as cadeiras 3 e 7. Dentre as principais características da fórmula D’Hondt sobressaem a simplicidade de sua operacionalização e o estímulo à formação de coligações, tendo em vista que o agrupamento de partidos torna mais fácil a obtenção de cadeiras do que se o partido concorresse isoladamente. Isso, no entanto, não tem evitado algumas críticas, dentre elas aquela que a classifica como um método que gera desproporcionalidade e que favorece os

⁹⁹ Victor D’Hondt (1841-1901), jurista belga e professor de direito civil na Universidade de Gand, era um adepto do sistema de representação proporcional.

¹⁰⁰ NOHLEN, loc. cit.

¹⁰¹ Texto original: “Por ejemplo, en una circunscripción electoral se disputan 10 escaños. De los 10.000 votos, el partido A obtiene 4.160; el B, 3.380; el C, 2.460. Al dividir estos resultados entre 1, 2, 3, etc., se dan las series siguientes, según el cuadro IV-6. La asignación de los escaños se rige según el cociente mayor (la cifra mayor), de modo que el partido A obtiene los escaños primero, cuarto, sexto y noveno; el B, el segundo, quinto, octavo y décimo; y el C, el tercero y séptimo (cifras entre paréntesis)”.

grandes partidos. Isso proporcionou o aparecimento de procedimentos de divisores alternativos ao modelo proposto por Víctor d'Hondt.

b) Fórmula de Saint-Laguë pura

Método utilizado para a distribuição proporcional de cadeiras parlamentares criado por Saint-Laguë, em que se opera por divisões sucessivas de número de votos alcançados por cada um dos partidos. Os divisores utilizados nessa operação seguem a série natural dos números inteiros ímpares 1, 3, 5, 7, 9, (...).

A título de exemplo, imaginemos uma eleição com quatro partidos disputando 10 vagas no parlamento, em que sejam apurados 200.000 votos válidos. Se os partidos A, B, C e D obtivessem, respectivamente, 88.000, 46.000, 35.000 e 31.000 votos, ter-se-ia, utilizando-se a fórmula de Saint-Laguë, a distribuição das vagas feita na forma da tabela 1.

TABELA 1 – Distribuição de vagas pela fórmula Saint-Laguë

| | Partido A | Partido B | Partido C | Partido D |
|-------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 88.000 | 46.000 | 35.000 | 31.000 |
| 1 | 88.000 | 46.000 | 35.000 | 31.000 |
| 3 | 29.333 | 15.333 | 11.666 | 10.333 |
| 5 | 17.600 | 9.200 | 7.000 | 6.200 |
| 7 | 12.571 | 6.571 | 5.000 | 4.428 |
| 9 | 9.777 | 5.111 | 3.888 | 3.444 |
| Total de cadeiras | 4 | 2 | 2 | 2 |

Os dez maiores resultados, como se pode verificar, contempla 4 cadeiras para o partido “A”, 2 cadeiras para o partido “B”, 2 cadeiras para o partido “C” e 2 cadeiras para o partido “D”. Daí se pode concluir que o método de Saint-Laguë é mais benéfico para os partidos menores. Pois se, ao invés do Saint-Laguë, nessa mesma hipótese fosse utilizado o método Hondt, o partido “A” ganharia 5 cadeiras, e não 4. Verificamos, contudo, que este método é de pouca utilização nos países pesquisados.

c) Fórmula de Saint-Laguë modificada

Essa fórmula denomina-se Sainte-Laguë modificado porque, à semelhança do Saint-Laguë puro, utilizam-se, com exceção do primeiro divisor, que é “1,4”, os números inteiros ímpares naturais “3, 5, 7, 9 ...”. A técnica de iniciar a operação com o divisor “1,4” é uma forma de tornar mais difícil a eleição do primeiro colocado.

A fórmula de Saint-Laguë modificada é mais utilizada do que a fórmula anterior.

d) Fórmula de Saint-Laguë Húngaro

Utiliza a série aritmética: 1,5, 3, 5, 7, 9, 11... Dessa forma, os votos obtidos por cada lista partidária são divididos por cada um dos números da série acima indicada.

A fórmula de Saint-Laguë Húngaro é semelhante à de Saint-Laguë modificado, com a diferença de que se utiliza inicialmente a divisão com “1,5”.

e) Fórmula Danés

Por este método o número total de votos obtido por cada lista partidária é dividido pela seguinte série de números: 1, 4, 7, 10, 13... Este método, que segue a mesma lógica do anterior, é utilizado unicamente na Dinamarca.

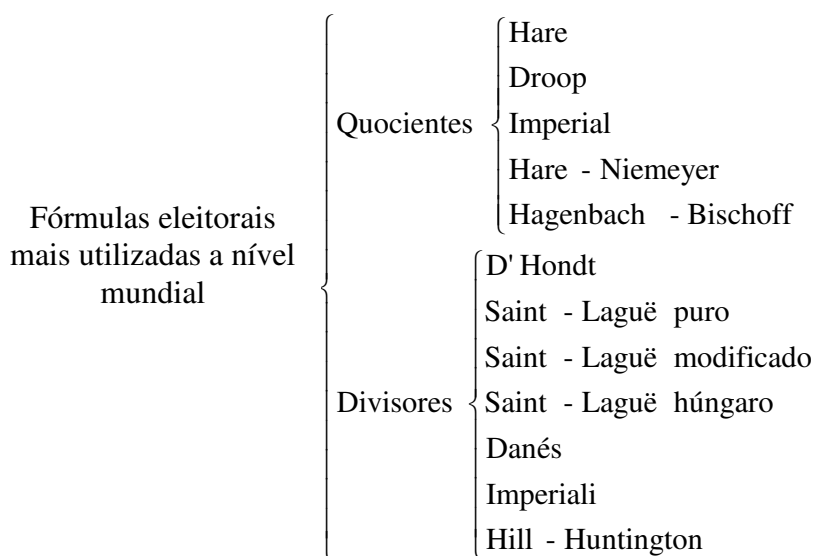
f) Fórmula Imperiali

Por este método o número total de votos obtido por cada lista partidária é dividido pelos seguintes números naturais, menos o 1, ou seja, 2, 3, 4, 5... Por esse procedimento, da mesma forma que os anteriores, as cadeiras são atribuídas pela média mais alta.

g) Fórmula Hill-Huntington

Este método utiliza como divisores os números 1,41, 2,45, 3,46, 4,47, 5,48..., que correspondem às raízes quadradas de 1,2, 2,3, 3,4, 4,5, 5,6... Por esta fórmula se exige mais votos para se obter a primeira cadeira.

Em síntese, há as seguintes possibilidades:



Esquema 2 – Tipos de fórmulas eleitorais

Após analisar as fórmulas eleitorais acima estampadas, constata-se que todas elas introduzem algum grau de distorção entre o número de votos dado pelos eleitores e o número de mandatos recebidos pelos partidos. Em outras palavras, pode-se dizer que nenhuma das fórmulas eleitorais indicadas é suficientemente eficaz para traduzir de forma perfeitamente proporcional a vontade do eleitor ao dar o seu voto a um partido, em mandato parlamentar, vez que fórmulas eleitorais distintas produzem taxas diferenciadas de desproporção.

As fórmulas eleitorais que utilizam divisores, por exemplo, geram efeitos de distorção significativamente maiores do que as fórmulas que utilizam o método de quociente. Da série de divisores, a fórmula D'Hondt favorece aos partidos com maiores votações, sendo considerada a fórmula que gera a mais alta desproporcionalidade.

Por outro lado, das séries de quocientes eleitorais, a fórmula de Droop é a que mais favorece aos grandes partidos, gerando com isso um alto grau de desproporcionalidade nos seus resultados.

No estudo acerca das fórmulas eleitorais, constatou-se que as fórmulas de quocientes eleitorais têm como principais características favorecer aos pequenos partidos representativos de minorias sociais, enquanto as fórmulas que utilizam divisores invariavelmente tendem a estimular uma desproporcionalidade, beneficiando sobremaneira os grandes partidos.

8 TIPOLOGIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS

A melhor forma que se encontrou para analisar a tipologia dos sistemas eleitorais foi agrupá-la conforme os critérios de conversão dos votos dados pelos eleitores em relação às vagas para o Poder Legislativo (Ver Apêndice A). Para atingir-se esse desiderato, recorrem-se, a princípio, à tipologia e aos critérios utilizados pelo Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), por entender ser quem melhor trata do assunto e de forma mais completa. Esse instituto sueco, especializado em assuntos democráticos e eleitorais, após detectar a existência de mais de cem sistemas eleitorais e muitas variações de cada tipo funcionando nas sociedades contemporâneas, sintetizou-os e agregou-os em três grandes grupos, a seguir mencionados:

1. Os de maioria-plural;
2. Os proporcionais e
3. Os semiproportionais.

Esses três sistemas comportam subsistemas ou divisões. Nesse passo, o primeiro dos sistemas, o de maioria-plural, divide-se em:

- 1.1 Subsistema de Maioria Relativa (SMR);
- 1.2 Subsistema de Voto em Bloco (SVB);
- 1.3 Subsistema de Voto Alternativo (SVA) e
- 1.4 Subsistema de “Doble Ronda” ou “Doble Vuelta” (SDR ou SDV).

O segundo dos grupos também é formado por três subsistemas ou subgrupos:

- 3.1 Subsistema de Representação Proporcional por Lista (SRPL);
- 3.2 Subsistema de Representação Proporcional Personalizada (SRPP) e
- 3.3 Subsistema de Voto Único Transferível (SVUT).

O terceiro sistema, o misto, compõe-se de três subgrupos ou subsistemas:

2.1 Subsistema Paralelo (SP);

2.2 Subsistema de voto Limitado (SVL) e

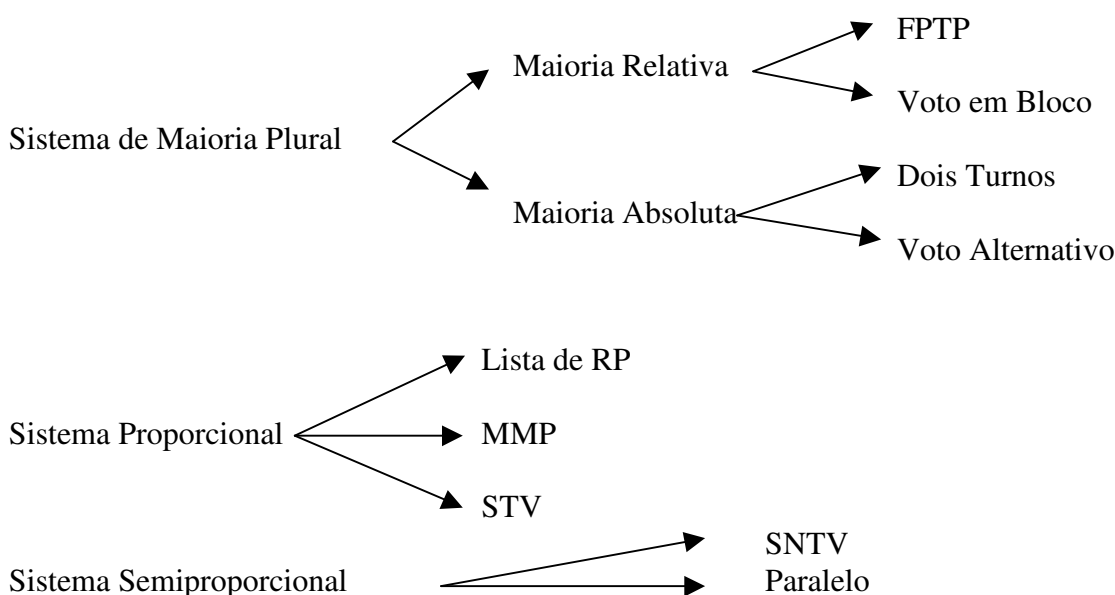
2.3 Subsistema de Voto Único Não Transferível (VUNT).

O IDEA, analisando os sistemas eleitorais adotados por 211 países, concluiu que estes pertencem a um dos 10 subsistemas acima listados ou são variações dos mesmos, sendo que desses 211 países que realizam eleições legislativas diretas:

- 114 (54,1%) utilizam sistemas de maioria-plural;
- 75 (35,5%) utilizam sistemas de representação proporcional e
- 22 (10,4%) utilizam sistemas semiproporcionais.

Quando classificamos os sistemas eleitorais por número de habitantes, encontramos o seguinte panorama¹⁰²:

- 2 bilhões e 400 milhões de habitantes (58,54%) utilizam sistemas de maioria-plural;
- 1 bilhão e 200 milhões (29,26%) utilizam sistemas de representação proporcional
- 500 milhões (12,20%) utilizam sistemas semiproporcionais.



Esquema 3 – Grupos de sistemas eleitorais

¹⁰² Em nossa pesquisa, constatamos que sete países não utilizam eleições diretas para os seus parlamentos, o que corresponde a 1 bilhão e trezentos e vinte e três milhões de habitantes. Desse total, 99% pertence à China.

A seguir, discorrer-se-á acerca desses três grandes grupos de sistemas eleitorais.

8.1 SISTEMA DE PLURALIDADE OU DE MAIORIA-PLURAL

O princípio majoritário não é uma entidade exclusiva dos sistemas eleitorais, pois ele serve tanto como critério para a tomada de decisão em uma coletividade ou grupos de pessoas, como critério de aferição de representação em eleições políticas.

Na história dos sistemas eleitorais para a escolha dos representantes do povo nos parlamentos das democracias modernas, inicialmente surgiu o sistema majoritário. Por esse sistema um candidato, para ser eleito, precisa receber o maior número de votos dos eleitores em um determinado território. A representação é feita, portanto, a partir de dois critérios: critério territorial e de maioria de votantes.

Nos sistemas majoritários, quanto menor o número de circunscrições eleitorais e maior o tamanho delas, maior será a desproporcionalidade dos resultados quanto à relação entre os votos dados pelos eleitores e os assentos no parlamento. Essa concentração beneficia os partidos maiores em prejuízo dos menores.

A experiência com esse sistema, contudo, demonstrou que, não raramente, nenhum dos candidatos obtém a maioria absoluta dos votos se houver mais de dois candidatos.

Para se resolver esse problema, criaram-se as técnicas da maioria simples e da maioria absoluta. Discorrendo acerca do tema, Nicolau diz como se opera a primeira dessas técnicas: “Esse sistema é conhecido por sua simplicidade: um candidato é eleito se, dentre todos os concorrentes, for o que obtiver mais votos. Em geral, a regra da maioria simples é aplicada em distritos eleitorais de um representante”¹⁰³.

¹⁰³ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 15.

A maioria relativa significa que para o partido ou candidato serem considerados vitoriosos, a soma dos seus votos pode ser inferior à soma dos votos obtidos por todos os demais partidos ou candidatos, conforme o caso. Por essa técnica, desde que determinado candidato obtenha mais votos, ainda que um único voto, em relação ao seu adversário, conquista o cargo eletivo objeto da disputa eleitoral. O inconveniente desse sistema é que, considerando-se que haja muitos candidatos disputando o pleito, o vencedor poderá carecer de legitimidade, haja vista não ter conseguido os votos da maioria dos eleitores.

A maioria absoluta, por sua vez, exige, para o candidato ser eleito, que ele obtenha mais da metade dos votos que compõem o colégio eleitoral, ou seja, mais da metade dos votos dos eleitores depositados nas urnas. Caso nenhum dos candidatos alcance a maioria dos votos na eleição, far-se-á uma nova eleição entre os dois candidatos mais votados. Nessa hipótese, o candidato que obtiver a maioria, ainda que simples, será o vencedor. Essa eleição é também conhecida como de dois turnos.

8.1.1 Efeitos Jurídicos e Políticos do Sistema Eleitoral de Pluralidade ou de Maioria-Plural

O sistema eleitoral inspirado no princípio majoritário, segundo os defensores desse sistema, provoca efeitos positivos numa democracia, tais como estabilidade política, governabilidade e coesão partidária, além de evitar o extremismo político e afastar grupos do parlamento, grupos que defendem apenas interesses particulares.

Por outro lado, os seus opositores advogam a tese de que o sistema eleitoral de pluralidade desestimula uma justa representação dos segmentos sociais no parlamento e concentra as disputas políticas a apenas dois ou três partidos.

A par dessas considerações, a seguir analisar-se-á, baseando-se na doutrina, acerca das vantagens e desvantagens desse sistema.

a) Vantagens:

▪ **Evita a fragmentação partidária** – O sistema de pluralidade impede a pulverização partidária na medida em que os votos dos eleitores se concentram em dois ou três partidos, inviabilizando, assim, a proliferação de partidos.

Em geral, nos países que adotam esse sistema, essa concentração partidária gera espontaneamente um sistema bipartidário. Os exemplos mais marcantes desse modelo são os Estados Unidos, onde sobressaem os Partidos Democrata e o Republicano, e a Grã-Bretanha, com o Partido Conservador e o Trabalhista;

▪ **Produz governos estáveis** – Conseqüência direta da concentração partidária é a estabilidade governamental. Isso se dá porque, com poucos partidos, dois ou três, em regra, fica mais fácil o Executivo administrar, na medida em que pode, livremente, formar o governo. O sistema de pluralidade conduz, assim, à formação de governos estáveis e homogêneos;

▪ **Coloca o representante numa dependência maior do eleitor** – Em vez de cobrar diretamente do partido político o sistema de pluralidade, incentiva a prestação de contas entre o parlamentar e o seu eleitorado;

▪ **Afasta do Parlamento os pequenos grupos de interesses** – Afasta do parlamento grupos que advogam interesses isolados. Esse afastamento se dá na medida em que pequenos grupos que poderiam vir a pressionar o parlamento unicamente em interesses próprios não têm oportunidade de organizar-se ou institucionalizar-se sob a forma partidária e acabam

integrados no seio das duas principais agremiações, absorvendo a ideologia destes. Nesta oportunidade, passam a trabalhar em nome das grandes causas da sociedade;

- **Evita o extremismo político** – Essa característica do sistema eleitoral de pluralidade acontece na medida em que os partidos políticos têm de orientar-se em direção aos círculos moderados da sociedade.

b) Desvantagens:

- **Exclui os partidos minoritários de uma representação justa** – Em regra, sob o sistema de representação majoritária, os partidos indicam o candidato de maior aceitação em uma região para atrair a maioria dos eleitores. Observa-se, pela análise dos sistemas eleitorais majoritários pesquisados nas democracias contemporâneas, que as minorias raciais e étnicas têm menos probabilidades de serem representadas;

- **Promove o desenvolvimento de partidos étnicos** – Em algumas situações, o sistema de maioria relativa promove um incentivo para que os partidos políticos baseiem sua plataforma de campanha em conceitos hostis de etnias, raça ou se voltem para temas regionais, em detrimento de uma preocupação nacional.

- **Incentiva o voto não-útil** – Os votos não contabilizados nas eleições de um candidato ou partido são comumente chamados de votos nulos, votos não-úteis ou votos desperdiçados. Na hipótese de disputa regional, os votos se desperdiçam quando os eleitores de um determinado partido minoritário, percebendo que não têm possibilidades reais de eleger seu candidato, anulam o seu voto.

- **Incentiva o bipartidarismo** – Alguns opositores do sistema de pluralidade afirmam que o principal inconveniente desse sistema é o fato de ele provocar a bipolarização partidária, ou seja, um sistema bipartidário em que dois partidos hegemônicos se revezam no poder na medida de suas forças, impedindo com isso que outras forças surjam no cenário político.

8.1.2 Subsistemas Eleitorais de Pluralidade

Algumas variantes do sistema eleitoral majoritário utilizadas nas democracias contemporâneas podem ser aqui sumariadas. Pesquisando as várias obras acerca dos sistemas eleitorais, percebe-se que, em sua maioria, cada autor que se dedica ao estudo do tema cria sua própria tipologia. A classificação dos sistemas eleitorais a seguir elencada tem por base, com pequena variação, a proposta exposta pelo IDEA.

8.1.2.1 Subsistema de Maioria Relativa (SMR)

Entre os sistemas eleitorais majoritários, a forma política consagrada nas democracias representativas e constitucionais que se instituíram segundo a tradição ocidental é a eleição por maioria relativa ou maioria simples em distritos uninominais e em um único turno, na qual o eleitor detém igualmente um voto uninominal. Esse subsistema é adotado em particular, mas não exclusivamente, pela grande maioria dos países de origem anglo-saxônica, especialmente a Inglaterra e os países por esta colonizado. Aqui ele recebe a denominação de *First past the post*, cuja sigla é FPTP, que em tradução livre significa “Ao primeiro, o posto”.

Caracteriza-se esse subsistema pela simplicidade de sua operacionalização. Por ele, o candidato que obtiver o maior número de votos é declarado o vencedor. Desta forma, teoricamente, um candidato pode ser eleito com apenas um voto, desde que os demais não consigam nenhum voto. Um exemplo clássico do sistema eleitoral de maioria relativa em circunscrições uninominais é a Grã-Bretanha, que, com exceção da Irlanda do Norte, adota-o desde 1950. Teoricamente o subsistema de maioria relativa evita a fragmentação partidária,

provocando uma concentração do sistema partidário, especialmente o bipartidarismo e, em consequência, favorece a estabilidade governamental.¹⁰⁴

TABELA 2 – Países que adotam o sistema de maioria relativa

| País | Continente | População | Forma e Sistema de Governo | Regime Cameral (Legislativo) | Nº de Parlam. (Câmara Baixa) | Sistema Partidário |
|----------------------|--------------|---------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------|
| Afganistão | Ásia | 24.900.000 | Presidencialista | Bicameral | 205 | Bipart. |
| Bangladesh | Ásia | 149.700.000 | Parlamentarista | Unicameral | 330 | Bipart |
| Botswana | África | 1.800.000 | Presidencialista | Unicameral | 57 | Multip. |
| Butão | Ásia | 2.300.000 | Cons. De Ministros | Unicameral | 150 | Bipart |
| Canadá | Am. do Norte | 31.700.000 | Mon./Parlam. | Bicameral | 301 | Bipart |
| Coréia do Norte | Ásia | 22.800.000 | Ditadura/Parlam. | Unicameral | 687 | Unipart. |
| Etiópia | África | 48.000.000 | Rep. Parlament. | Bicameral | 548 | Multip. |
| Estados Unidos | Am. do Norte | 297.000.000 | Rep. Presidenc. | Bicameral | 435 | Bipart |
| Gâmbia | África | 1.500.000 | Rep. Presidenc. | Unicameral | 53 | Multip. |
| Gana | África | 21.400.000 | Rep. Presidenc. | Unicameral | 230 | Multip. |
| Índia | Ásia | 1.081.200.000 | Rep. Parlament. | Bicameral | 545 | Bipart |
| Quasaquistão | Ásia | 15.400.000 | Rep. Mista | Bicameral | 77 | Multip. |
| Lesoto | África | 1.800.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral | 120 | Bipart |
| Malásia | Ásia | 24.900.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral | 219 | Multip. |
| Marrocos | África | 31.100.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral | 325 | Multip. |
| Mongólia | Ásia | 2.600.000 | Rep./Parlam. | Unicameral | 76 | Bipart |
| Nepal | Ásia | 25.700.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral | 205 | Bipart |
| Nigéria | África | 127.100.000 | Rep./Presid. | Bicameral | 360 | Multip. |
| Paquistão | Ásia | 157.300.000 | Rep./Parlam. | Bicameral | 342 | Multip. |
| Quênia | África | 32.400.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 224 | Multip. |
| Reino Unido | Europa | 59.400.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral | 659 | Bipart |
| Ruanda | África | 8.500.000 | Rep. Mista | Bicameral | 80 | Multip. |
| Sudão | África | 34.300.000 | Rep./Presid. ¹⁰⁵ | Unicameral ¹⁰⁶ | 275 | Multip. |
| Suazilândia | África | 1.100.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral | 65 | Bipart |
| Tanzânia | África | 37.700.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 274 ¹⁰⁷ | Bipart |
| Uganda | África | 26.700.000 | Rep./Presid. ¹⁰⁸ | Unicameral | 292 | Multip. |
| Zaire ¹⁰⁹ | África | 54.400.000 | Rep./Presi. | Bicameral | 500 | Multip. |
| Zimbábue | África | 12.900.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 150 | Multip. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

Dentro do sistema de pluralidade, o subsistema de maioria relativa pode ser considerado a matriz, de cujas variações sobressaem os subsistemas adiante arrolados, quais

¹⁰⁴ Dr. Matthias Basedau (Universidade de Heidelberg, Alemanha). Princípios básicos e fórmulas de diferentes sistemas eleitorais: funções e efeitos teóricos e práticos. Documento apresentado na Conferência sobre sistemas eleitorais, realizada em Luanda, de 13 a 15 de novembro de 2001, na Universidade Católica de Angola (UCAN), sob os auspícios da Friedrich-Ebert-Stiftung Angola e da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Angola.

¹⁰⁵ Ditadura militar desde 1989.

¹⁰⁶ Assembléia Nacional suspensa desde 1999.

¹⁰⁷ O governo pode mudar o número de representante em cada pleito.

¹⁰⁸ Ditadura militar desde 1986.

sejam, os subsistemas de maioria absoluta, o de voto em bloco e o de voto único não transferível.

8.1.2.2 Subsistema de Maioria Absoluta (SMA)

O subsistema de maioria absoluta é conhecido nos países de língua hispânica como “*doble vuelta*” ou “*doble ronda*”. Esse sistema, que é uma modalidade do sistema de maioria-plural, necessita no mínimo da metade dos votos mais um voto (50% + 1 voto)¹¹⁰ para o candidato ser declarado eleito.

Caso nenhum candidato consiga alcançar essa cifra na primeira votação, realizar-se-á uma segunda votação (segundo turno) em momento distinto, entre os candidatos que tenham alcançado um determinado número de votos para que a eleição se complete¹¹¹. Daí os espanhóis denominarem-no de *doble ronda* ou *doble vuelta*, que é o mesmo que eleição a dois turnos¹¹².

Na realidade, parece ser mais apropriado denominar esse subsistema eleitoral de maioria absoluta, em vez de *doble ronda* ou *doble vuelta*, pois não se cogita de uma segunda volta ou segundo turno de votação se algum candidato obtiver uma maioria absoluta na primeira votação.

A primeira volta ou votação é idêntica a uma eleição por maioria relativa, porém se um candidato obtém, nessa primeira rodada, a maioria absoluta dos votos, elege-se imediatamente, dispensando-se a segunda volta.

¹⁰⁹ Corresponde à ex-República Democrática do Congo

¹¹⁰ Votos validamente expressos.

¹¹¹ Na França a segunda volta ou segundo turno é conhecido como “scrutin de ballottage” ou simplesmente “ballottage”.

¹¹² Uma das características do segundo turno é a utilização massiva do voto útil. Inclusive, há uma compreensão de que na eleição pelo subsistema de maioria absoluta escolhe-se no primeiro turno e, no segundo, elimina-se. Ou, ainda, no primeiro turno se vota “por” e no segundo turno se vota “contra”.

Ao contrário, se nenhum candidato alcança a maioria absoluta dos votos na primeira volta, far-se-á uma segunda votação, oportunidade na qual, em regra, concorrerão os dois candidatos mais votados, elegendo-se aquele que tiver mais votos.

As regras específicas desse subsistema de ampla aceitação para eleições legislativas nos 30 países que o adotam variam conforme as necessidades, costumes e peculiaridades do Estado que as realize. A França, por exemplo, utiliza um método próprio para suas eleições de duas voltas. Nesse país, qualquer candidato que tenha recebido mais de 12,5 % dos votos na primeira volta pode competir na segunda volta.

Em seguida, o candidato eleito é aquele que alcançar o maior número de votos em relação aos outros concorrentes, independentemente de ter alcançado a maioria absoluta. Na Ucrânia, onde se tem o exemplo mais expressivo de subsistema de maioria absoluta, a segunda volta é realizada entre os dois candidatos mais votados na primeira volta.

Este parece ser um critério que acentuadamente legitima o eleito, pois necessariamente um dos candidatos conseguirá a maioria absoluta dos votos dados pelos eleitores.

O subsistema de maioria absoluta é utilizado principalmente na Europa, Ásia e África. Nesses dois últimos continentes, ele é utilizado principalmente nas ex-colônias francesas que, em alguns casos, usam o subsistema de MA em círculos de várias cadeiras.

Por fim, é importante registrar que o subsistema de maioria absoluta em círculo de assento único tende a produzir um sistema pluripartidário, ou seja, com um número limitado de partidos.

TABELA 3 – Países que adotam o subsistema de maioria absoluta

| País | Continente | População | Forma e Sist. de Governo | Reg. Cameral (Legislativo) | Nº Parlam. (Câmara Baixa) | Sistema Partidário |
|-----------------------------------|-------------|------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------|
| Albânia | Europa | 3.200.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 140 | Mult |
| Bielo-Rússia | Europa | 9.900.000 | Rep. mista | Bicameral | 110 | Multip. |
| Chade | África | 8.900.000 | Rep. mista | Bicameral | 125 | Multip. |
| Comores | África | 790.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 33 | Multip. |
| Congo | África | 3.800.000 | Rep./Presid. | Bicameral | 137 | Multip. |
| Cuba | Am. Central | 11.300.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 601 | Unipart. |
| Egito | África | 73.400.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 454 | Bipart. |
| França | Europa | 60.400.000 | Rep. mista | Bicameral | 577 | Bipart. |
| Gabão | África | 1.400.000 | Rep. mista | Bicameral | 120 | |
| Guiana Francesa | Am. do Sul | 767.000 | Rep. mista | Unicameral | 65 | Multip. |
| Haiti | Am. Central | 8.400.000 | Rep. mista | Bicameral | 83 | Multip. |
| Hungria | Europa | 9.800.000 | Rep./Parlam. | Unicameral | 386 | Multip. |
| Irã | Ásia | 69.800.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 290 | Multip. |
| Iraque ¹¹³ | Ásia | 25.900.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 250 | Bipart. |
| Kiribati | Oceania | 95.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 41 | Multip. |
| Lituânia | Europa | 3.400.000 | Rep. Parlam. | Unicameral | 141 | Multip. |
| Macedônia | Europa | 2.100.000 | Rep./Parlam. | Unicameral | 120 | Multip. |
| Mali | Europa | 13.400.000 | Rep. mista. | Unicameral | 147 | Bipart. |
| Maurício | África | 1.200.000 | Rep./Parlam. | Unicameral | 70 | Bipart. |
| Mauritânia | África | 3.000.000 | Rep. mista ¹¹⁴ | Bicameral | 81 | Bipart. |
| Moldávia | África | 4.300.000 | Rep. mista | Unicameral | 101 | Bipart. |
| Mônaco | Europa | 32.000 | Monarq./Parlm. | Unicameral | 24 | Bipart. |
| Quirguistão | Ásia | 5.200.000 | Rep. mista | Bicameral | 60 | Multip. |
| Rep. Cto. Africana ¹¹⁵ | África | 3.900.000 | Rep. mista | Unicameral ¹¹⁶ | 109 | Multip. |
| Tajiquistão | Ásia | 6.300.000 | Rep./Presid. | Bicameral | 63 | Bipart. |
| Togo | Ásia | 5.000.000 | Rep./Presid. | Unicameral ¹¹⁸ | 81 | Bipart. |
| Turcome-Nistão | Oceania | 4.900.000 | Rep. Presid. ¹¹⁷ | Unicameral | 50 | Bipart. |
| Nistão | Ásia | 48.200.000 | Rep./mista. | Unicameral | 450 | Multip. |
| Ucrânia | Ásia | 26.500.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 250 | Bipart. |
| Uzbequistão | Ásia | 82.500.000 | Rep. mista | Unicameral | 498 | Monopartid. |
| Vietnã | | | | | | |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.1.2.3 Subsistema de Voto em Bloco (VB)

O subsistema de voto em bloco é semelhante ao subsistema de maioria relativa com a diferença de que neste as circunscrições são uninominais, e naquele as circunscrições são

¹¹³ Esses dados são anteriores à ocupação militar estrangeira iniciada em março de 2002. Atualmente o Iraque vive sob um regime de governo provisório.

¹¹⁴ Ditadura militar desde 1984.

¹¹⁵ Ditadura desde 2003.

¹¹⁶ Assembléia dissolvida em 2003.

¹¹⁷ Ditadura militar desde 1967.

¹¹⁸ Assembléia dissolvida em 2003.

plurinominais, ou seja, nas circunscções ou distritos existem várias cadeiras parlamentares em disputa. Os representantes podem ser eleitos com a maioria relativa dos votos.

Na prática, a eleição funciona da seguinte forma: cada eleitor dispõe de um número de votos igual ao número de vagas a serem preenchidas, de sorte que esses eleitores têm a liberdade de votar individualmente nos candidatos sem levar em consideração as legendas partidárias. Essa modalidade de sistema permite, ainda, que o eleitor possa utilizar dos votos de que dispõe a quantidade que desejar. As Filipinas são um exemplo expressivo deste subsistema eleitoral.

TABELA 4 – Países que adotam o subsistema de voto em bloco

| País | Continente | População | Forma e Sistema de Governo | Regime Cameral |
|-------------|-------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| Fiji | Oceania | 847.000 | Rep. c/ forma mista de governo | Bicameral |
| Filipinas | Ásia | 81.400.000 | Rep./Presid. | Bicameral |
| Kuwait | Ásia | 2.600.000 | Monarquia | Unicameral |
| Laos | Ásia | 5.800.000 | Rep. c/ forma mista de governo | Unicameral |
| Maldivas | Ásia | 328.000 | Rep./Presid. | Unicameral |
| Maurício | África | 1.200.000 | Rep./Parlam. | Unicameral |
| Tailândia | Asia | 63.500.000 | Monarq./Parlam. | Bicameral |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

Alguns países utilizam uma variante do sistema de voto em bloco que, ao invés de o eleitor votar individualmente no candidato, vota numa lista de partidos. Esta modalidade recebeu o nome de “voto em bloco por partido”. Por ela, o partido que obtém mais votos ganha todas as vagas do distrito e, conseqüentemente, por essa lógica, toda a sua lista de candidatos é eleita. Há países que utilizam o voto em bloco por partido para equilibrar a representação étnica no parlamento. Para isso a legislação eleitoral determina que os partidos apresentem para as eleições listas de candidatos compostas de candidatos de várias etnias.

Tratando do tema, Reynolds e Reilly constataram que:

Em alguns países o voto em bloco por partido é usado para balancear a representação étnica, na medida em que permite aos partidos apresentar nas eleições listas de candidatos de diversidade étnica. No Líbano, por exemplo, cada lista de partido deve estar composta de um mescla de candidatos de diferentes grupos étnicos¹¹⁹. (Tradução nossa)¹²⁰.

TABELA 5 – Países que utilizam o subsistema de voto em bloco por partido

| País | Continente | População | Forma e Sistema de Governo | Sistema Cameral | Núm. De Parlamentares | Sistema Partidário |
|----------------|------------|------------|----------------------------|-----------------|-----------------------|--------------------|
| Djibouti | África | 712.000 | Rep. mista | Unicameral | 65 | Mult. |
| Filipinas | Ásia | 81.400.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 260 | Mult. |
| Kuweit | Ásia | 2.600.000 | Monarq. | Unicameral | 50 | Não há |
| Laos | Ásia | 5.800.000 | Rep. mista | Unicameral | 109 | Unipartid. |
| Líbano | Ásia | 3.700.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 128 | Multipard. |
| Maldivas | Ásia | 328.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 50 | Não há part. |
| Maurício | Ásia | 1.200.000 | Rep./Parl. | Unicameral | Até 70 | Multipart. |
| Palestina | Ásia | | | | | |
| Samoa do Oeste | Oceania | 180.000 | Mon./Parl. | Unicameral | 49 | Bipartid. |
| Tailândia | Asia | 63.500.000 | Mon./Part. | Bicameral | 500 | Bipartid. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.1.2.4 Subsistema de Voto Alternativo (SVA)

Este subsistema que Tavares denomina de “sistema de sufrágio majoritário uninominal

¹¹⁹ REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben. **The international IDEA handbook of electoral system design**. Stockholm, Sweden: IDEA, 1997. p. 89.

¹²⁰ Texto original: “En algunos países el voto en bloque por partido es usado para balancear la representación étnica, en la medida en que permite a los partidos presentar en las elecciones listas de candidatos de diversidad étnica. En Líbano, por ejemplo, cada lista de partido debe estar compuesta de una mezcla de candidatos de diferentes grupos étnicos”.

alternativo ou preferencial"¹²¹ goza de uma peculiaridade no mínimo paradoxal. É que por ele os distritos são uninominais, mas os cidadãos não votam em uma única pessoa, porém em várias.

Para isso o eleitor ordena na cédula os vários candidatos de acordo com sua preferência, marcando com um "1" o seu candidato favorito, com um "2" o seu "segundo candidato favorito", ou seja, a sua segunda preferência, e assim por diante. Daí a razão de ser também conhecido como "voto preferencial".

Se em um distrito um dos candidatos obtém a metade mais um dos votos, resulta automaticamente eleito. Mas se, ao contrário, não se obtém a maioria absoluta, elimina-se o candidato com o número mais baixo de primeiras preferências e se assinalam aos demais as segundas preferências de quem lhe havia elegido o primeiro. Este procedimento continua até que, somando as primeiras, segundas, terceiras e demais preferências, um dos candidatos alcance a maioria absoluta e seja declarado eleito.

Para isso, em regra, na maior parte dos casos é obrigatório que o eleitor marque todas as preferências. Considerando que o candidato necessita de uma maioria absoluta e não somente de uma pluralidade de todos os votos emitidos para assegurar uma vaga, é que esse subsistema classifica-se como majoritário.

Um exemplo notório do subsistema eleitoral de voto alternativo é o da Austrália, que o introduziu em 1918 em substituição ao subsistema de maioria relativa. Essa mudança se deu porque o governo nacionalista entendia que, tendo o mesmo eleitorado, o alinhamento de vários candidatos conservadores sob o sistema de MR poderia dividir os votos que sustentavam o seu governo, facilitando a vitória do Partido dos Trabalhadores que, apesar de menos popular, era mais disciplinado.

¹²¹ TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

A implementação do VA esteve intimamente relacionada com a necessidade de opor-se às possibilidades de divisão do voto e estimular e gerar vantagens para a colaboração ou coalizão entre os partidos. Essa capacidade para somar interesses em vez de dividir, tem sido uma característica típica da política eleitoral na Austrália.

Alguns doutrinadores, baseados na experiência australiana, mostram que esse subsistema favorece os grandes partidos, já que os minoritários negociam com aqueles as preferências, em lugar de intentar ganhar as eleições. Outros estudiosos, ao contrário, entendem que os partidos pequenos, ao transigirem, são beneficiados com uma maior cota de poder.

Balbuena, tratando do tema, afirma:

De acordo com os analistas, se trata de um sistema apropriado para os países onde a política apresenta divisões profundas, já que os partidos se vêem induzidos a negociar entre si as segundas preferências. Como resultado, os candidatos devem ter propostas amplas, que contemplem diversos interesses. Assim tendem a predominar as posições políticas moderadas¹²². (Tradução nossa)¹²³.

A prática tem demonstrado, no entanto, que uma grande parte dos eleitores vota na ordem sugerida pelo partido de sua preferência.

TABELA 6 – Países que utilizam o subsistema de voto alternativo

| País | Continente | População | Forma e Sist. de gov. | Regime Cameral | Núm. de Parlam. | Sistema Partidário |
|-----------|------------|------------|-----------------------|----------------|-----------------|--------------------|
| Austrália | Oceania | 19.900.000 | Mon./Part | Bicameral | 150 | Multipart. |
| Nauru | Oceania | 13.000.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 18 | Bipartid. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

¹²² BALBUENA, Marcelo. *The international IDEA handbook of electoral system design*. Stockholm, Sweden: IDEA, 1997. p. 105.

¹²³ Texto original: “De acuerdo com los analistas, se trata de un sistema apropiado en los países donde la política presenta divisiones profundas, ya que los partidos se ven inducidos a negociar entre sí las segundas preferencias. Como resultado, los candidatos deben tener propuestas amplas, que contemplem diversos intereses. Así tienden a predominar las posiciones políticas moderadas”.

8.2 SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

O segundo grande grupo de sistema eleitoral, formado por três subgrupos ou subsistemas, é o sistema eleitoral proporcional. Cronologicamente esse sistema, como hoje é conhecido, surgiu na história recente, mais precisamente no último quartel do século XIX, momento em que houve uma evolução no conceito e no sentido de representação.

O sistema eleitoral de representação proporcional é adotado apenas para eleições legislativas. Por ele cada partido elege um número de parlamentares proporcional ao número de votos dados à legenda. Com isso, objetiva-se que a composição de uma câmara de representantes reflita diretamente os pontos de vista, interesses e ideologia dos diversos segmentos da sociedade organizada em partidos políticos.

Com outras palavras, no sistema proporcional as cadeiras do parlamento são distribuídas proporcionalmente à expressão eleitoral de cada força política. Desta forma, garante-se a representatividade do pensamento das minorias sociais.

Cintra, tratando do tema, informa que:

Como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a de representar no parlamento, na medida do possível, todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral¹²⁴.

A essa conclusão Prélot já chegara na segunda metade do século passado, quando afirmou: O sistema proporcional tem por objetivo garantir às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcionais às suas respectivas forças¹²⁵.

¹²⁴ CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa 2000. Disponível em: www.2camara.gov/fiquepordentro/reformapolitica/textsistema.html. Acesso em: 23 jan. 2006. p. 4.

¹²⁵ PRÉLOT, Marcel. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1961. p. 71.

(Tradução Patrick Dubut)¹²⁶. Miranda, professor luso, sem negar as idéias dos autores anteriores, salienta o compromisso da representação proporcional numa sociedade fragmentada: “[...] a representação proporcional, [...] revela sociedades ideologicamente mais fragmentadas, com maior conflitualidade política e social, a que se procura responder com um espírito compromissório”¹²⁷.

Vê-se, pois, que os autores acima citados argumentam que a principal função do sistema eleitoral proporcional é estimular a representação proporcional dos mais diferentes segmentos político-sociais numa sociedade. Na realidade, a tese da representação proporcional já havia sido preconizada pelo filósofo inglês John Stuart Mill, na sua obra “Considerações em um governo representativo”, publicada em Londres, em 1860. Para ele “o princípio primeiro da democracia é o da representação na proporção dos números (The first principle of democracy – representation in proportion to numbers)”¹²⁸. Na prática, no entanto, o princípio da representação proporcional foi exercitado pela primeira vez na Bélgica, em 1899. A partir desse ano, um movimento em favor do sistema eleitoral proporcional tomou conta da Europa¹²⁹ e irradiou-se também para outros continentes.

No Brasil o sistema de representação proporcional só veio a ser acolhido em 1932, por imposição de uma conjuntura que se iniciara com a Revolução de Trinta. Não se pode esquecer, no entanto, que em 1868 José de Alencar já havia defendido a adoção de tal sistema quando pontificou:

[...] É evidente que um país estará representado quando seus elementos integrantes o estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um [...]. É essencial à legitimidade dessa instituição (o governo representativo) que ela concentre todo o país no parlamento, sem exclusão de uma fração qualquer da opinião pública¹³⁰.

¹²⁶ Texto original: “Le système proportionnel cherche garantir aux opinions des électeurs les plus diversifiées un nombre de places proportionnels à leurs forces respectives”.

¹²⁷ MIRANDA, Jorge. **Estudos de direito eleitoral**. Lisboa: Edições Jurídicas, 1995. p. 135.

¹²⁸ *Apud* Ibid., p. 5.

¹²⁹ Em 1920 o sistema eleitoral de representação proporcional já havia sido adotado na maior parte dos países da Europa Ocidental.

¹³⁰ *Apud* SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e castigo: os partidos e gerais na política brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice-Iuperj, 1987. p..20.

Traçadas essas linhas acerca do sistema eleitoral proporcional, passa-se em seguida a declinar os seus efeitos jurídicos e políticos, mencionando-os em forma de vantagens e desvantagens, conforme a ótica doutrinária analisada.

8.2.1 Efeitos Jurídicos e Políticos da Adoção do Sistema Eleitoral Proporcional

A partir da análise das suas vantagens e desvantagens, evidenciam-se os efeitos políticos e jurídico-constitucionais provocados pelo sistema de representação proporcional.

▪ **Proporciona maior legitimidade aos representantes do povo –**

Uma das principais vantagens do sistema proporcional diz respeito à forma pela qual o referido sistema evita os resultados anômalos dos sistemas de maioria plural, na medida em que torna mais representativos os representantes eleitos. E numa nação, quanto mais representativo o corpo legislativo, mais legitimidade lhe é conferida. Dessa forma, em países com profundas divisões na sociedade, a inclusão de todos os segmentos significativos é condição essencial para a consolidação democrática. Analisando os diversos sistemas eleitorais, verifica-se que o sistema de representação proporcional assegura a participação tanto de maiorias como de minorias sociais dentro de uma sociedade democrática. Dessa forma, o sistema eleitoral proporcional pode ser considerado como o sistema promotor da representação de todas as opiniões e interesses de acordo com a força de sua importância na sociedade.

▪ **Converte com maior precisão os votos dos eleitores em cadeiras parlamentares**

Quando as cláusulas de barreiras são pequenas, quase todos os votos nas eleições de representação proporcional contam para a eleição do candidato favorecido. Esse efeito atrai os

eleitores às urnas, conscientes de que vale a pena votar, já que têm consciência de que seu voto será útil para o resultado das eleições.

- **Facilita a representação dos partidos minoritários**

Os sistemas de representação proporcional facilitam o acesso dos pequenos partidos ao parlamento sem a necessidade de obtenção de grandes quantidades de votos. Isso satisfaz o princípio da inclusão social, que é essencial para a estabilidade nas sociedades divididas e traz benefícios na tomada de decisões em todas as democracias.

- **Maximiza o voto por circunscrição**

Um dos incentivos do sistema eleitoral proporcional é potencializar o voto nacional ou regional, conforme o caso, independentemente de onde ele provenha. Sendo assim, um voto de uma área eleitoral fraca junta-se a outro voto de outra área eleitoral e serve para conseguir uma cadeira no parlamento.

- **Evita mudanças políticas extremas**

Outra característica de relevo do sistema eleitoral proporcional se dá na medida em que esse sistema evita mudanças políticas extremas como resultado de distorções institucionais que não refletem as mudanças reais.

- **Evita sistemas políticos dominados por um ou por poucos partidos**

Em regra, onde se adota o sistema eleitoral proporcional, o parlamento é governado por vários partidos, evitando-se a concentração de poder por um ou dois grandes partidos.

- **Proporciona a participação de vários partidos no governo**

O sistema eleitoral proporcional promove a participação negociada dos partidos políticos no governo através de compromissos entre diferentes grupos sociais. Analisaremos, em seguida, os três subgrupos ou subsistemas pertencentes ao sistema proporcional.

8.2.2 Subsistema de Representação Proporcional por Lista (SRPL)

O subsistema de representação proporcional por lista é a modalidade mais utilizada pela maioria dos países que utilizam o sistema eleitoral de representação proporcional. De acordo com esse subsistema cada partido apresenta ao eleitorado uma lista de candidatos pré-definida para ser eleita.

Dessa forma, o eleitor vota no partido e este receberá as vagas em disputa na Assembléia em número equivalente à proporção de votos a ele atribuída. Em outras palavras, as cadeiras são distribuídas de acordo com a proporção de votos obtidos pelo partido. Os candidatos eleitos serão retirados das listas partidárias organizadas pelo partido na ordem de preferência em que se encontram.

Os sistemas de lista se distinguem entre si segundo uma série de fatores, dentre eles a fórmula eleitoral, os níveis para alocação de cadeiras (nacional, regional ou local), os métodos de escolha dos candidatos da lista, as coligações partidárias e a cláusula de barreira ou de exclusão.

O sistema de representação proporcional por listas para a eleição de membros do Legislativo é o tipo mais utilizado em todo o mundo, por ser o sistema que melhor resolve o problema das minorias, na medida em que assegura também a esses grupos a possibilidade de participação no governo, afirmam os seus defensores.

TABELA 7 – Países que adotam o subsistema de representação proporcional de lista

| País | Continente | População | Forma e Sist. de gov. | Regime Cameral | Núm. de Parlam. | Sistema Partidário |
|----------------------|-------------------|------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|
| África do sul | África | 45.200.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 350 a 400 | Pluripart. |
| Angola | África | 14.100.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 223 | Bicameral |
| Argélia | África | 32.300.000 | Rep. mista | Bicameral | 389 | Pluripart. |
| Argentina | Am. do Sul | 38.900.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 257 | Pluripart. |
| Áustria | Europa | 8.100.000 | Rep./Parl. | Bicameral | 183 | Pluripart. |
| Bélgica | Europa | 10.300.000 | Mon./Parl. | Bicameral | 150 | Pluripart. |
| Benin | África | 6.900.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 83 | Pluripart. |
| Bósnia e Herzegovina | Europa | 4.200.000 | Rep./Parl. ¹³¹ | Bicameral | 42 | Pluripart. |
| Brasil | Am. do Sul | 180.700.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 513 | Pluripart. |
| Bulgária | Europa | 7.800.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 240 | Pluripart. |
| Burkina Faso | África | 13.400.000 | Rep. mista | Unicameral | 111 | Pluripart. |
| Burundi | África | 7.100.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 121 | Pluripart. |
| Cabo Verde | África | 473.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 72 | Pluripart. |
| Camboja | Ásia | 14.500.000 | Mon./Parl. | Bicameral | 123 | Pluripart. |
| Chile | Am. do Sul | 16.000.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 120 | Pluripart. |
| Chipre | Europa | 808.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 130 ¹³² | Multipart. |
| Colômbia | Am. do Sul | 44.900.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 161 | Pluripart. |
| Costa Rica | Am. Central | 4.300.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 57 | Pluripart. |
| Dinamarca | Europa | 5.400.000 | Mon./Parl. | Unicameral | 179 | Pluripart. |
| El Salvador | Am. Central | 6.600.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 84 | Pluripart. |
| Eritreia | África | 4.300.000 | Rep./pres. | Unicameral | 150 | Unipartid. |
| Eslováquia | Europa | 5.400.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 150 | Pluripart. |
| Eslovênia | Europa | 2.000.000 | Rep. mista | Bicameral | 90 | Pluripart. |
| Espanha | Europa | 41.100.000 | Mon./Parl. | Bicameral | 350 | Bipartid. |
| Estônia | Europa | 1.300.000 | Rep. mista | Unicameral | 101 | Pluripart. |
| Finlândia | Europa | 5.200.000 | Rep. mista | Unicameral | 200 | Pluripart. |
| Grécia | Europa | 11.000.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 300 | Pluripart. |
| Guiana | Am. Do Sul | 767.000 | Rep. mista | Unicameral | 65 | Pluripart. |
| Guiné-Bissau | África | 1.500.000 | Rep. mista | Unicameral | 102 | Pluripart. |
| Holanda | Europa | 16.200.000 | Mon./Parl. | Bicameral | 150 | Pluripart. |
| Honduras | Am. Central | 7.100.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 128 | Bipart. |
| Indonésia | Ásia | 222.600.000 | Rep./Pres. | Unicameral | 500 | Pluripart. |
| Islândia | Europa | 292.000 | Rep. mista | Unicameral | 63 | Pluripart. |
| Israel | Ásia | 6.600.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 120 | Pluripart. |
| Libéria | África | 3.500.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 64 | Pluripart. |
| Israel | Ásia | 6.600.000 | Rep./Parl. | Unicameral | 120 | Pluripart. |
| Libéria | África | 3.500.000 | Rep./Pres. | Bicameral | 64 | Pluripart. |
| Luxemburgo | Europa | 459.000 | Mon. Parl.. | Unicameral | 60 | Pluripart. |

¹³¹ Presidência tripartite, representada por um bósnio muçulmano, um bósnio-croata e um bósnio-sérvio.

¹³² O Legislativo do Chipre tem duas Assembléias, sendo: uma no setor grego, com 80 representantes, e outra no setor turco, com 50 representantes.

| País | Continente | População | Forma e Sistem de gov. | Regime Cameral | Num de Parlam. | Sistema Partidário |
|------------------------------------|-------------|------------|------------------------|----------------|----------------|--------------------|
| Moçambique | África | 19.200.000 | Rep. mista | Unicameral | 250 | Bipartid. |
| Namíbia | África | 2.000.000 | Rep. mista | Bicameral | 78 | Pluripart. |
| Nicarágua | Am. Central | 5.600.000 | Rep/Pres. | Unicameral | 90 | Bipartid. |
| Noruega | Europa | 4.600.000 | Mon/Parl | Unicameral | 165 | Pluripart. |
| Panamá | Am. Central | 3.200.000 | Rep/Pres. | Unicameral | 78 | Pluripart. |
| Paraguai | Am. Do Sul | 6.000.000 | Rep/Pres. | Bicameral | 80 | Pluripart. |
| Peru | Am. Do Sul | 27.600.000 | Rep/Pres. | Unicameral | 120 | Pluripart. |
| Polónia | Europa | 38.600.000 | Rep. mista | Bicameral | 460 | Pluripart. |
| Portugal | Europa | 10.100.000 | Rep. mista | Unicameral | 180 a 230 | Pluripart. |
| República Dominicana | Am. Central | 8.900.000 | Rep/Pres. | Bicameral | 150 | Pluripart. |
| Romênia | Europa | 22.300.000 | Rep. mista | Bicameral | 346 | Pluripart. |
| San Marino | Europa | 28.000 | Rep/Parl. | Unicameral | 60 | Pluripart. |
| São Tomé e Príncipe | África | 154.000 | Rep. mista | Unicameral | 55 | Pluripart. |
| Serra Leoa | África | 5.200.000 | Rep/Pres. | Unicameral | 112 | Pluripart. |
| Sérvia e Montenegro ¹³³ | Europa | 10.500.000 | Rep/Parl. | Unicameral | 126 | Multipart. |
| Siri Lanka | Ásia | 19.200.000 | Rep. mista | Unicameral | 225 | Multipart. |
| Suécia | Europa | 8.900.000 | Mon/Parl. | Unicameral | 349 | Pluripart. |
| Suíça | Europa | 7.200.000 | Rep/Confed. | Bicameral | 200 | Pluripart. |
| Suriname | Am. Do Sul | 439.000 | Rep/Pres. | Unicameral | 51 | Pluripart. |
| Uruguai | Am. Do Sul | 3.400.000 | Rep/Pres. | Bicameral | 99 | Pluripart. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.2.3 Subsistema de Representação Proporcional Personalizada (SRPP)

A princípio, este subsistema procura combinar os aspectos positivos do sistema proporcional com o majoritário, sendo uma parte do parlamento eleita pelo sistema majoritário, geralmente em distritos uninominais, enquanto a parte restante é constituída pelo sistema de representação por lista.

¹³³ O país chamava-se Iugoslávia até o início de 2003. O nome atual foi adotado após a aprovação de acordo pelo Parlamento das duas repúblicas que o compõem, em 2002.

Esse subsistema, que à primeira vista parece se identificar com o subsistema paralelo, se diferencia deste pelo fato de sob a RPP as vagas de RPL se compensam, em maior ou menor medida, qualquer desproporcionalidade produzida pelos resultados nos distritos uninominais (majoritários). Andrew Reynolds dá um exemplo de como se opera na prática essa modalidade: “por exemplo, se um partido ganha 10% dos votos nacionais mas não ganha nenhum mandato, então lhe seriam outorgados mandatos suficientes das listas de RP para compensar sua representação em aproximadamente uns 10% do parlamento”¹³⁴. (Tradução nossa)¹³⁵.

TABELA 8 – Países que adotam o subsistema de representação proporcional personalizada (SRPP)

| País | Continente | População | Forma e Sist. de gov. | Regime Cameral | Núm. de Parlam. | Sistema Partidário |
|---------------|--------------|-------------|-----------------------|----------------|-----------------|--------------------|
| Alemanha | Europa | 82.500.000 | Rep/Parl. | Bicameral | 603 | Pluripart. |
| Bolívia | Am. do Sul | 9.000.000 | Rep/Presid. | Bicameral | 130 | Pluripart. |
| Hungria | Europa | 9.800.000 | Rep/Parlam. | Unicameral | 386 | Pluripart. |
| Itália | Europa | 57.300.000 | Rep/Parlam. | Bicameral | 630 | Multipart. |
| México | Am. do Norte | 104.900.000 | Rep/Presid. | Bicameral | 500 | Pluripartid. |
| Nova Zelândia | Oceania | 3.900.000 | Mon/Parlam. | Unicameral | 120 | Pluripartid. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.2.4 Subsistema de Voto Único Transferível (SVUT)

Também conhecido como subsistema de voto pessoal único transferível. Os seus princípios fundamentais foram idealizados no terceiro quartel do século XIX, pelo inglês Thomas Hare e pelo dinamarquês Carl Andru.

¹³⁴ REYNOLDS, Andrew. **La distribución global de los sistemas electorales:** representación proporcional personalizada. Disponível em: www.aceproject.org/main/espanol/es/esh.htm. Acesso em: 11 dez. 2005.

¹³⁵ Texto original: “por ejemplo, si un partido gana 10% de los votos nacionales pero no gana ningún escaño de mayoría, entonces le serían otorgados suficientes escaños de las listas de RP para compensar su representación en aproximadamente un 10% del parlamento”.

Na sua essência, esse subsistema eleitoral utiliza distritos plurinominais nas suas eleições, e os eleitores votam nos candidatos em uma ordem preferencial. Na maioria dos casos, a indicação das preferências é opcional, e os votantes não estão obrigados a ordenar todos os candidatos, de forma que, se quiserem, podem votar em apenas um candidato.

O processo, na prática, dá-se da seguinte forma: depois de contados os números de primeiras preferências, utiliza-se uma operação para estabelecer a cota de votos necessária para a eleição de um candidato. Para isso, emprega-se uma fórmula para calcular a cota; é o que se demonstrará a seguir:

$$\text{Quota} = \frac{\text{votos}}{\text{Vagas} + 1} + 1$$

A primeira fase da operação consiste em comprovar o número total de votos de primeira preferência para cada candidato. O candidato que tiver mais preferências que a cota é declarado automaticamente eleito. Por outro lado, se nenhum candidato alcança a cota, o candidato com o menor número de primeiras preferências é eliminado, e suas segundas e terceiras preferências são redistribuídas entre os candidatos restantes. Ao mesmo tempo, o excedente de votos dos candidatos eleitos em relação à cota é redistribuído de acordo com as segundas preferências das cédulas.

Para a distribuição não se tornar injusta, todas as cédulas dos candidatos são redistribuídas para cada um conforme uma porcentagem fracional de um voto, para que o total de votos redistribuídos seja igual ao excedente do candidato. Ben Reilly e Andrew Reynolds, ao discorrerem sobre o tema, fornecem um exemplo elucidativo: Por exemplo, se um candidato tem 100 votos e seu excedente é de 10 votos, então cada cédula será redistribuída

no valor de 1/10 de um voto. Este processo continua até que todos os mandatos do distrito sejam ocupados¹³⁶. (Tradução nossa)¹³⁷.

Apesar de o subsistema eleitoral de voto único transferível ser considerado pelos estudiosos da matéria como um dos mais atrativos, esse modelo só é encontrado atualmente na Irlanda, que o aplica desde 1921, em Malta, desde 1947, na Austrália, que o utiliza para eleger os membros do Parlamento da Tasmânia. Esse modelo também foi utilizado uma única vez, em 1990, na Estônia.

TABELA 9 – Países que adotam o subsistema de voto único transferível (SVUT)

| País | Continente | População | Forma e Sist. de gov. | Regime Cameral | Núm. de Parlam. | Sistema Partidário |
|-------------|-------------------|------------------|------------------------------|-----------------------|------------------------|---------------------------|
| Irlanda | Europa | 4.000.000 | Rep. mista | Bicameral | 166 | Pluripartid. |
| Malta | Europa | 396.000 | Rep/Parl. | Unicameral | 65 | Bicameral |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.3 SISTEMA SEMIPROPORCIONAL

O que alguns cientistas políticos denominam de sistema misto é, como a própria locução sugere, uma combinação das características do sistema de maioria-plural com as do sistema proporcional, que se dá através de listas, de forma a angariar os benefícios dos dois sistemas.

A seguir, expor-se-ão os três subsistemas que o compõem, quais sejam: o paralelo, o de voto limitado e o de voto único não transferível.

¹³⁶ BALBUENA, Marcelo. **The international IDEA handbook of electoral system design**. Stockholm, Sweden: IDEA, 1997. p. 55.

8.3.1 Subsistema Paralelo (SP)

O subsistema paralelo também é conhecido como “misto”, dado que utiliza tanto o subsistema de representação proporcional por lista, como o subsistema de maioria relativa em distritos uninominais.

As listas de representação proporcional não compensam a desproporcionalidade gerada nos distritos uninominais de maioria relativa. Esse subsistema é atualmente utilizado nos vinte países a seguir nominados: Camarão, Croácia, Guatemala, Guiné, Japão, Coréia do Sul, Nigéria, Rússia, Ilhas Seychelles e Somália.

Esses países utilizam o voto por maioria em distritos uninominais conjuntamente com o sistema de representação proporcional por lista.

Albânia, Armênia, Azerbaijão, Geórgia e Lituânia utilizam o subsistema de “doble vuelta” nos distritos uninominais por maioria. Andorra utiliza o voto em bloco para eleger a metade de seus parlamentares.

A Tunísia e o Senegal utilizam o voto em bloco por partido para eleger uma parte dos deputados do parlamento. Taiwan utiliza o voto único não transferível e um sistema proporcional, combinado com um componente de sistema de representação proporcional.

¹³⁷ Texto original: “Por ejemplo, si un candidato tiene 100 votos y su excedente es de 10 votos, entonces cada papeleta sera redistribuida al valor de 1/10 de un voto. Este proceso continúa hasta que todos los escaños del distrito son ocupados”.

TABELA 10 – Países que adotam o subsistema paralelo

| País | Continente | População | Forma e Sist. De gov. | Regime Cameral | Num. Parlam. | De Sistema Partidário |
|---------------|-------------------|------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|
| Albânia | Europa | 3.200.000 | Rep/Parlament. | Unicam. | 140 | Pluripart. |
| Andorra | Europa | 68.000 | Mon/Parlament. | Unicameral | 28 | Bipartid. |
| Armênia | Europa | 3.100.000 | Rep/Parlament. | Unicameral | 131 | Pluripart. |
| Azerbaijão | Europa | 8.400.000 | Rep. Mista | Unicameral | 125 | Bipartid. |
| Camarões | África | 16.300.000 | Rep/Presid. | Unicameral | 180 | Pluripartid. |
| Coréia do Sul | Ásia | 48.000.000 | Rep. Mista | Unicameral | 299 | Pluripartid. |
| Croácia | Europa | 4.400.000 | Rep. Mista | Unicameral | 151 | Pluripartid. |
| Equador | Am. Do Sul | 13.200.000 | Rep/Presid. | Unicameral | 121 | Pluripartid. |
| Geórgia | Europa | 5.100.000 | Rep/Presid. | Unicameral | 235 | Pluripartid. |
| Japão | Ásia | 127.800.000 | Mon/Parl. | Bicameral | 480 | Pluripartid. |
| Lituânia | Europa | 3.400.000 | Rep/Parlam. | Unicameral | 141 | Pluripartid. |
| Níger | África | 12.400.000 | Rep/Mista | Unicameral | 83 | Pluripartid. |
| Rússia | Europa | 142.400.000 | Rep. Mista | Bicameral | 450 | Pluripartid. |
| Senegal | África | 10.300.000 | Rep/Mista | Unicameral | 120 | Pluripartid. |
| Seicheles | África | 84.000 | Rep/Pres | Unicameral | 35 | Bipartid. |
| Somália | África | 10.300.000 | Rep. Mista | Unicameral | 275 | Não há |
| Taiwan | Ásia | 22.700.000 | Rep/Mista | Bicameral | 334 | Pluripart. |
| Tunisia | Asia | 9.900.000 | Rep./Presid. | Unicameral | 182 | Bipart. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.3.2 Subsistema de Voto Limitado (SVL)

O subsistema do voto limitado utiliza distritos plurinominais nas suas eleições. Por ele, os candidatos ganhadores são simplesmente aqueles que obtêm mais votos. Para isso os eleitores dispõem de mais de um voto, porém menos votos do que a quantidade de lugares a serem ocupados. Esse subsistema situa-se entre o subsistema de voto único não transferível e o de voto em bloco, já que se baseia em distritos plurinominais, e os candidatos vencedores são aqueles que conquistam mais votos.

O voto limitado, apesar de ser um dos raros subsistemas eleitorais da atualidade, ainda é utilizado para a eleição da Câmara Alta das Cortes Espanholas, para as eleições da Câmara Baixa em Gibraltar e para eleições de governos locais nos Estados Unidos.

Atualmente, na Espanha, o voto limitado tem uma característica peculiar, na medida em que o eleitor tem apenas um voto a menos que o número de lugares a preencher no Parlamento. A Grã-Bretanha utilizou esse método em suas eleições entre 1867 e 1885.

TABELA 11 – Países que adotam o subsistema de voto limitado

| País | Continente | População | Forma e Sistema de Governo | Regime Cameral | Num. De Parlamentares | Sistema de Partidos |
|---------------|-------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------------|------------------------------|----------------------------|
| Espanha | Europa | 41.100.000 | Mon/Parl. | Bicameral | 350 | Pluripart. |
| EstadosUnidos | A.do Norte | 297.000.000 | Rep/Presid. | Bicameral | 435 | Bipartid. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

8.3.3 Subsistema de Voto Único Não Transferível (SVUNT)

De acordo com esta modalidade de subsistema eleitoral cada eleitor tem direito a um voto, ainda que os distritos sejam plurinominais, ou seja, várias vagas por distrito. Nesses distritos, o candidato com o maior número de votos será declarado eleito.

Tomando-se como exemplo um distrito onde se elege quatro membros, é necessário um pouco mais de 20% da votação para o candidato ser eleito.

A Jordânia utiliza essa modalidade de subsistema desde 1997. Em Taiwan, ele é utilizado para preencher 125 das 161 cadeiras do Parlamento. Essa modalidade também é utilizada para as eleições de Vanuatu.

TABELA 12 – Países que adotam o subsistema de voto único não transferível (VUNT)

| País | Continentes | População | Forma e Sistema de Governo | Regime Cameral | Num. De Parlamentares | Sistema de Partidos |
|----------|-------------|------------|----------------------------|----------------|-----------------------|---------------------|
| Jordânia | Ásia | 5.600.000 | Mon/Parl. | Bicameral | 110 | Bipartid. |
| Taiwan | Ásia | 22.700.000 | Rep./mista | Bicameral | 334 | Pluripart. |
| Vanuatu | Oceania | 217.000 | Rep/Parlam | Unicameral | 52 | Pluripart. |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

TABELA 13 – Países que não utilizam eleições parlamentares

| País | Continentes | População | Forma e Sistema de Governo | Regime Cameral | Num. De Parlamentares | Sistema de Partidos |
|---------|-------------|---------------|----------------------------|----------------|-----------------------|---------------------|
| Brunei | Ásia | 366.000 | Mon/Sultanato | Unicameral | 21 | Part. Único |
| Bahrein | Ásia | 739.000 | Mon./Parl. | Bicameral | 40 | Não há Part. |
| China | Ásia | 1.313.300.000 | República | Unicameral | 2.916 | Part. Único |
| Líbia | África | 5.700.000 | Ditadura Militar | Unicameral | 1.112 | Part. Único |
| Omã | Ásia | 2.900.000 | Mon/Sultanato | Bicameral | 83 | Não há Part |
| Quatar | Ásia | 619.000 | Monarquia | Não há | Não há | Não há Part |

Fonte: Almanaque Abril – Mundo 2005

Quais as conclusões a serem extraídas das tabelas anteriormente expostas? Para efeito deste estudo, várias são as leituras possíveis, dentre as quais se citam:

Tabela 2 – Países que adotam o subsistema de maioria relativa

- 1 – 29 países adotam esse subsistema eleitoral;
- 2 – Esse total corresponde a 43,4 % da população mundial;
- 3 – Dos países que adotam o sistema de maioria relativa 34,4 % ficam na Ásia; 55,1 % na África; 3,4 % ficam na Europa e 6,8 % estão localizado na América do Norte. Nas Américas do Sul e Central, bem como na Oceania, não há exemplos de países que adotam o referido sistema.

- 4 – Os países que adotam o sistema de maioria relativa ou foram colônias ou receberam forte influência política do Reino Unido;
- 5 – 13 (46,4%) países adotam o presidencialismo como sistema de governo;
- 6 – 12 (42,8%) países adotam o parlamentarismo como sistema de governo;
- 7 – 19 (67,8%) países são repúblicas;
- 8 – 6 (21,4%) países são monarquias;
- 9 – 2 (7,1%) países utilizam um sistema misto de governo (Parlamentarismo/Presidencialismo);
- 10 – 1 (3,5%) país adota Conselho de Ministros;
- 11 – Os sistemas partidários das 29 nações analisadas são:
- 1 unipartidário;
 - 13 bipartidário e
 - 15 pluripartidário.
- 12 – Com exceção dos EUA, todos os demais países da tabela analisada são de pequena dimensão territorial.

Tabela 3 – Países que adotam o subsistema de maioria absoluta

- 1 – 30 países adotam esse subsistema eleitoral. Esse total corresponde a 9,2 % da população mundial, com o que se conclui que esse sistema eleitoral também é um dos mais utilizados no mundo.
- 3 – Dos países que adotam o sistema de maioria absoluta, 9 (30%) ficam na África; 8 (26,6%) na Ásia; 8 (26,6%) ficam na Europa; 2 (6,6%) estão localizados na América Central; 1 (3,3%) na América do Sul e 2 (6,6%) na Oceania. Não há exemplos de países na América do Norte que adotam o referido sistema.
- 4 – Uma grande parte dos países que adotam o sistema de maioria absoluta ou foram colônias ou receberam forte influência política da França;
- 5 – 1 (3,3%) país é monarquia;

- 6 – 29 (96,6%) países são repúblicas;
- 7 – 6 (20%) países adotam o parlamentarismo como sistema de governo;
- 8 – 10 (33,3%) países adotam o presidencialismo como sistema de governo;
- 9 – 14 (46,6%) países utilizam um sistema misto de governo (Parlamentarismo/Presidencialismo);
- 10 – Os sistemas partidários das 30 nações analisadas são:
 - 2 unipartidários;
 - 12 bipartidários e
 - 16 pluripartidários.

Tabela 4 – Países que adotam o subsistema de voto em bloco

- 1 – 7 países adotam o subsistema de voto em bloco;
- 2 – Esse total corresponde a 2,8 % da população mundial;
- 3 – Dos países que adotam o subsistema de voto em bloco, 1 (12,5%) fica na África; 5 (75,0%) na Ásia e 1 (12,5%) na Oceania. Não há exemplos de países nos demais continentes que utilizem o referido subsistema.
- 4 – 2 (25,0%) países são monarquias;
- 6 – 5 (62,5%) países são repúblicas;
- 7 – 2 (25,0%) países adotam o presidencialismo como sistema de governo;
- 8 – 2 (25,0%) países adotam o parlamentarismo como sistema de governo;
- 9 – 2 (25,0%) países utilizam a forma mista de governo(Parlamentarismo/Presidencialismo);
- 10 – Os sistemas partidários das 7 nações analisadas são:
 - 1 unipartidário;
 - 2 nações não têm sistema partidário e
 - 4 pluripartidários.

Tabela 5 – Países que adotam o subsistema de voto em bloco por partido

- 1 – 10 países adotam esse subsistema;

- 2 – Esse total corresponde a 2,9 % da população mundial;
- 3 – Dos países que adotam o subsistema de voto em bloco por partido 9 (30%) ficam na África; 8 (26,6%) na Ásia; 8 (26,6%) ficam na Europa; 2 (6,6%) estão localizados na América Central; 1 (3,3%) na América do Sul e 2 (6,6%) na Oceania. Não há exemplos de países na América do Norte que adotam o referido sistema.
- 4 – Dos países que adotam o referido subsistema:
- 1 (3,3%) é monarquia;
 - 29 (96,6%) são repúblicas;
 - 10 (33,3%) adotam o presidencialismo como sistema de governo;
 - 6 (20%) países adotam o parlamentarismo como sistema de governo;
 - 14 (46,6%) países utilizam um sistema misto de governo (Parlamentarismo/Presidencialismo);
- 5 – Os sistemas partidários das 10 nações analisadas são:
- 1 unipartidário;
 - 2 bipartidários e
 - 4 pluripartidários
 - 2 não têm sistema partidário
 - 1 não temos informação.

Tabela 6 – Países que adotam o subsistema de voto alternativo

- 1 – Apenas 2 países adotam esse subsistema eleitoral;
- 2 – Esse total corresponde a 0,6 % da população mundial, com o que se conclui que esse sistema eleitoral é um dos menos utilizados no mundo.
- 3 – Todos os países que adotam o subsistema de voto alternativo estão localizados na Oceania, não havendo exemplos desse subsistema em outros continentes;

4 – Desses países:

- 1 (50%) país é monarquia;
- 1 (50%) país é república;
- os dois (100%) países adotam o parlamentarismo como sistema de governo;

5 – Quanto ao sistemas partidários das 2 nações analisadas:

- 1 (50%) bipartidário e
- 1 (50%) pluripartidário.

Tabela 7 – Países que adotam o subsistema de voto proporcional de lista

1 – 61 países adotam esse subsistema eleitoral;

2 – Esse total corresponde a 18,9 % da população mundial, com o que se conclui que esse sistema eleitoral é um dos mais utilizados no mundo.

3 – Essa modalidade de subsistema eleitoral está distribuída em cinco continentes da seguinte forma:

- África: 17 países (27,8%);
- Ásia: 4 países (6,5%);
- Am. Central: 6 países (9,8);
- Am. do Sul: 9 países (14,7%);
- Europa: 25 países (40,9%);

4 – Desse total:

- 9 países são monarquias;
- 52 países são repúblicas;
- 20 países adotam o sistema parlamentar de governo;
- 23 países adotam o sistema presidencialista de governo;
- 16 países adotam uma forma mista de governo;

- 1 país adota a confederação.

5 – Quanto aos sistemas partidários das nações analisadas:

- 7 países são bipartidários e
- 54 são pluripartidários.

Tabela 8 – Países que adotam o subsistema de representação proporcional personalizada

1 – Apenas 7 países adotam esse subsistema eleitoral, o que equivale a uma população de 293.600.000;

2 – Esse total corresponde a 5,4 % da população mundial;

3 – Os países que adotam esse subsistema estão localizados:

- América do Sul: 2 (28,5%);
- América do Norte 1 (14,2%);
- Europa: 3 (42,8%);
- Oceania: 1 (14,2%).

4 – Desses países:

- 1 país é monarquia;
- 6 países são repúblicas;

Quanto ao sistema de governo:

- adotam o parlamentarismo e
- o presidencialismo.

5 – Quanto ao sistemas partidários das 7 nações analisadas:

- todos os sete países são pluripartidários.

Tabela 9 – Países que adotam o subsistema de voto único transferível (VUT)

1 – Apenas 2 países adotam esse subsistema eleitoral;

2 – Esse total corresponde a 0,08 % da população mundial, concluindo-se que esse sistema eleitoral é um dos menos utilizados no mundo.

3 – Os países que adotam esse subsistema estão localizados:

Europa: 2 (100%).

4 – Desses países:

- 2 (100%) países são república.

5 – Quanto ao sistema de governo:

- 1 adota o parlamentarismo e

- 1 adota a forma mista de governo.

6 – Quanto aos sistemas partidários das 2 nações analisadas:

- 1 (50%) é bipartidário e

- 1 (50%) pluripartidário.

Tabela 10 – Países que adotam o subsistema paralelo

1 – 20 países adotam esse subsistema eleitoral;

2 – Esse total corresponde a 8,5 % da população mundial;

3 – Os países que adotam esse subsistema estão localizados:

África: 6 (30%);

Ásia: 4 (20%);

Am. Central: 1 (5%);

Am. do Sul: 1 (5%);

Europa: 8 (40%);

4 – Desses países:

- 2 são monarquias;

- 18 são repúblicas;

5 – Quanto ao sistema de governo:

- 5 adotam o parlamentarismo;
- 7 adotam o presidencialismo e
- 8 adotam uma forma mista de governo.

6 – Quanto aos sistemas partidários das 2 nações analisadas:

- 5 são bipartidários e
- 14 são pluripartidários.

Tabela 11 – Países que adotam o subsistema de voto limitado

1 – Apenas 2 países adotam esse subsistema eleitoral;

2 – Esse total corresponde a 6,2% da população mundial;

3 – Os países que adotam esse subsistema estão localizados:

Am. do Norte: 1 (50%);

Europa: 1 (50%);

4 – Desses países:

- 1 é monarquia;
- 1 é república;

5 – Quanto ao sistema de governo:

- 1 adota o parlamentarismo e
- 1 adota o presidencialismo.

6 – Quanto aos sistemas partidários das 2 nações analisadas:

- 1 (50%) bipartidário e
- 1 (50%) pluripartidário.

Tabela 12 – Países que adotam o subsistema de voto único não transferível

1 – 3 países adotam esse subsistema eleitoral;

2 – Esse total corresponde a 0,5 % da população mundial;

3 – Os países que adotam esse subsistema estão localizados:

 Ásia: 2 (66,6%);

 Oceania: 1 (33,3%).

4 – Desses países:

- 1 é monarquia;

- 2 são repúblicas;

5 – Quanto ao sistema de governo:

- 2 adotam o parlamentarismo;

6 – Quanto aos sistemas partidários das 3 nações analisadas:

- (33,3%) bipartidários e

- (66,6%) pluripartidários.

9 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL BRASILEIRO

9.1 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL BRASILEIRO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

O resgate histórico de um país e de suas instituições e a sua conseqüente preservação são fundamentais para a construção de um futuro balizado em caminhos mais seguros, de modo que, à luz daquela experiência, evitem-se os erros cometidos no passado e aproveitem-se os progressos conquistados e consolidados, de forma a se potencializarem os acertos do presente¹³⁸.

Todo estudo histórico deve ter o tempo e o fato como bússola. As instituições não surgem espontaneamente, por mero capricho ou arbítrio de um povo, mas em função de sua evolução histórica, com suas fases de criação, solidificação e progressivo aperfeiçoamento.

Os sistemas eleitorais foram criados com o fito de transformar os votos dados pelos eleitores em cadeiras no Legislativo e no Executivo. Essa foi a forma por excelência encontrada nos Estados modernos e representativos para o povo participar do poder¹³⁹.

Não se desconhece em épocas anteriores o instituto do sistema eleitoral. Na Antigüidade grega, por exemplo, já se utilizava o sistema majoritário de maioria relativa. Em seguida, já mais recente, houve o exemplo da Inglaterra, que em 1225 utilizou também o sistema de maioria relativa.

¹³⁸ “[...] se o presente é um simples desdobramento do passado, o conhecer este parece indispensável para compreender aquele”. (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 138).

¹³⁹ Em 1876, Luiz Ferreira Maciel Pinheiro publicou, pelo Instituto Typographico do Direito do Rio de Janeiro – Reforma Eleitoral – em que, comentando a Lei do Terço, doutrinou: “Nos governos representativos não há poder constituído sem delegação e sem voto popular”. Em seguida, ensinou: “A eleição popular, o voto dos cidadãos é o meio único de conferir poderes, a verdadeira prova de legitimidade delles” (*Apud* MOTA, Aroldo. **Legislação eleitoral: comportamento histórico. Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná**, Curitiba, n. 33, p. 13, jul./set. 1999).

Nos moldes modernos, no entanto, somente com a instituição do sufrágio universal trazido no bojo da Revolução Francesa, no último quartel do século XVIII, é que se começou a desenhar os atuais sistemas eleitorais.

Uma outra observação é que o panorama histórico que se verá adiante foi concebido para ser compreendido através de uma mentalidade copernicana, ou seja, contextualizada com os fatos mundiais, e não sob uma forma ptolomaica, provinciana.

Evidentemente, que os sistemas eleitorais do passado até os nossos dias não se deram linearmente, descontextualizados. Pensar assim seria desconhecer que, enquanto fato jurídico, os sistemas eleitorais dependem da História Política, que lhe dão sentido e que se relacionam estreitamente com a História Social de seu povo, na medida em que os mais diversos problemas desse mesmo povo esperam soluções adequadas dos seus dirigentes que, por sua vez, são alçados a esses cargos por meio de eleições, que dependem de um sistema eleitoral.

Por último, fica a advertência de que, apenas para efeito didático, considerou-se a formação histórica dos sistemas eleitorais brasileiros em quatro partes entre si interligadas: sistema eleitoral no Brasil Colônia, no Império, na República Velha e pós-Revolução de Trinta.

9.1.1 Brasil-Colônia

Esse período da História do Brasil inicia-se com as primeiras expedições colonizadoras e termina nos primeiros anos do século XIX. Nessa época, havia duas administrações no Brasil: uma constituída dos governadores, que eram os representantes da Coroa Portuguesa, e por ela nomeada, com duração de mandato imprevisível; e outra, dos oficiais da Câmara, com mandato de duração pré-estabelecido e eleitos pelo povo.

Dessa forma, no Brasil colonial só existia eleição no âmbito municipal. Essas eleições iniciaram-se com a fundação das primeiras vilas e cidades e só terminaram nos primeiros anos do Brasil Império, mais precisamente no ano de 1828.

Antes mesmo que fossem publicadas as Ordenações Manuelinas, D. Manuel mandou expedir o "Regimento dos Oficiais das cidades, vilas e lugares deste Reino", o que demonstra a importância de se realizarem eleições já naquela época.

Em seguida, já na vigência das Ordenações Manuelinas, cabia, pela letra das cartas de doações, ao Capitão e Governador "por si e seu ouvidor estar à eleição dos juízes e oficiais". Essa eleição se dava conforme o procedimento estabelecido no Tít. XLV, do Livro I, da citada Ordenação, nos seguintes termos: "Em que modo se fará a eleição dos juízes, vereadores e outros oficiais".

Em 22 de janeiro de 1532, foi fundada a primeira vila no Brasil. Esse episódio foi relatado pelos cronistas, no que foi reproduzido por Max Fleiuss:

Ao fundar São Vicente, Martin Afonso demarcou primeiro, e arruou o terreno, distribuiu-o em lotes aos sesmeiros, edificou as casas necessárias, levantou um forte, a casa da Câmara, a cadeia, a igreja, a alfândega; nomeou oficiais para administrar a justiça e **convocou os homens bons para procederem à eleição dos vereadores**; instalou, assim, o nosso primeiro núcleo civil de administração colonial¹⁴⁰. (Grifos nossos).

A data, portanto, acima mencionada assinala um fato que tem para o Direito Eleitoral pátrio uma importância capital, pois vale como marco inicial das primeiras eleições realizadas em solo brasileiro. Naquela época, o sistema eleitoral adotado para as eleições para as câmaras era o majoritário simples.

Em seguida, deu-se o advento das Ordenações Filipinas. O Título LXVII do Livro I dessas Ordenações¹⁴¹, que era um verdadeiro código eleitoral, disciplinava o modo de realizar

¹⁴⁰ *Apud* FERREIRA, Waldemar. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1962. p. 172-173.

¹⁴¹ JOBIM, Nelson; PORTO, W. Costa. **Legislação eleitoral no Brasil**: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal 1996. 3 v. p. 12.

as eleições dos oficiais das câmaras. Esse "código" foi utilizado no Brasil até 1828 e servia unicamente para reger eleições municipais.

A eleição do conselho se realizava conforme prescrevia o Título LXVII do Livro I dessas Ordenações:

Antes que os Officiaes do derradeiro anno da eleição passada acabem de servir, nas oitavas do Natal do mesmo anno sejam juntos em Camera com os homens bons e povo, chamada a Conselho, e o juiz mais velho lhe requerêrá, que nomêem seis homens para Eleitores; os quaes lhe serão nomeados secretamente, nomeando-lhes cada hum seis homens para isso mais aptos, os quaes tomará em scripto o Scrivão da Camera, andando per todos com o dito Juiz, sem outrem ouvir o voto de cada um¹⁴².

Todo o povo votava, não havia qualificações prévias, nem privilégio de voto. A eleição era indireta, em dois graus: o povo elegia seis eleitores, e estes escolhiam os oficiais da câmara para três anos, ou melhor, três conselhos para três anos consecutivos.

O primeiro grau da eleição tinha o seguinte procedimento:

No dia da eleição, cada cidadão aproximava-se da mesa eleitoral e dizia ao escrivão, em segredo, o nome de seis pessoas. Os seis votantes eram, pois 'nomeados secretamente', ou seja, 'sem outrem ouvir o voto de cada um'. 'O escrivão ia anotando os nomes, e, terminada a votação, os juizes com os vereadores verão o rol, e dado juramento dos Santos Evangelhos'¹⁴³.

No segundo grau da eleição (segunda fase), os seis votantes eram agrupados de dois em dois e, formando três grupos, deixavam o recinto da votação e dirigiam-se a outro local para organizar as suas listas de votação: "E em outra Casa, onde stêm sós, starão apartados dous a dous, de maneira que não falhem huns com os outros"(sic)¹⁴⁴.

Para facilitar o entendimento, utilizaremos um exemplo de Ferreira:

Exemplificaremos com um grupo: os dois votantes, numa folha de papel, faziam tantas colunas quantos os cargos de oficiais a eleger. Na primeira coluna, sob o título juizes, escreviam um máximo de três nomes, caso fosse um só juiz para cada ano.

¹⁴² JOBIM; PORTO, loc. cit.

¹⁴³ JOBIM; PORTO, loc. cit.

¹⁴⁴ JOBIM; PORTO, loc. cit.

Na segunda coluna, sob o título vereadores, escreviam um máximo de nove nomes, desde que fossem três vereadores a cada ano (raramente eram quatro; então neste caso, seriam doze nomes). E assim procediam para cada cargo de oficial da câmara.

Cada grupo organizava o seu rol (como diziam naqueles tempos), ou cédula (como dizemos hoje). Os três grupos entregavam esses três róis (ou relações, ou cédulas) 'ao juiz mais antigo, o qual perante todos jurará de não dizer a pessoa alguma os oficiais, que na eleição ficam feitos'¹⁴⁵.

Após receber as relações organizadas e assinadas pelos três grupos de dois votantes, caberia apenas ao juiz fazer a apuração da eleição, manipulando os três róis, o que se chamava "apurar a pauta". Dizia a ordenação que o juiz:

verá por si só os róis e concertará uns com os outros, **e por eles escolherá as pessoas que mais votos tiverem**. E tanto que os assim tiver apurados, escreva por sua mão em uma folha, que se chama pauta, os que ficam eleitos juízes, e em outro título os vereadores, e procuradores, e assim de cada ofício¹⁴⁶. (Grifos nossos).

Após esse procedimento, a pauta era assinada, cerrada e selada pelo juiz. Antes de cerrar a pauta, o juiz escrevia, em três papezinhos separados, aqueles nomes escolhidos para ocupar o cargo de oficiais. Isto é, se haviam sido escolhidos nove nomes para vereadores, divididos de três em três, o juiz, num pequeno pedaço de papel, escrevia três nomes; noutro, mais três nomes; e no terceiro, mais três. Havia, pois, três papezinhos, cada um com três nomes.

A seguir, o juiz tomava três bolas de cera chamadas pelouros. Ato contínuo, o juiz tomava de um saco com um certo número de divisões, para colocar os três pelouros de vereadores na divisão, em que estivesse escrito "vereadores".

E repetia o processo: se era um só escrivão da Câmara, escrevia três nomes diferentes (retirados da pauta), um nome em cada um dos três papezinhos que eram colocados, separadamente, dentro de pelouros e fechados. Esses pelouros eram levados à divisão do saco em que estava escrito "escrivães". O mesmo processo repetia-se para todos os cargos de

¹⁴⁵ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 46.

¹⁴⁶ JOBIM, Nelson; PORTO, W. Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal 1996. 3 v. p. 13.

oficiais. Havia no saco uma divisão em que era depositada a pauta, e esta não seria colocada num pelouro, mas sim "cerrada e selada". O único que sabia dos nomes encerrados nos pelouros era o juiz, pois ele havia jurado pelos Santos Evangelhos que guardaria segredo. E o saco de pelouro era guardado num cofre com três fechaduras. Cada vereador cujo mandato estivesse sendo exercido guardava uma chave. Aquele que cedesse sua chave a outro seria "degredado um ano para fora da vila" e pagaria "quatro mil réis" de multa. Quando estava para vencer-se o mandato dos oficiais (que era de um ano), o povo era convidado a assistir à retirada dos pelouros.

Os três vereadores abriam o cofre, "e perante todos, um moço de idade até sete anos meterá a mão em cada repartimento, e revolverá bem os pelouros, e tirará um de cada repartimento, e os que saírem nos pelouros serão oficiais esse ano, e não outros". A cada ano, repetia-se esse processo.

No último ano, não havia o que escolher: era só retirar os pelouros restantes. Ficavam por último, no saco, a pauta do juiz e os três róis dos eleitores. Era retirada e aberta. E, agora, oficiais e povo iam verificar duas coisas: se o juiz agiu correta e conscientemente e se os pelouros não haviam sido substituídos. Assim se verificava se "saíram os oficiais que nela (pauta) foram postos, ou se foi feita alguma falsidade, para dar o castigo a quem o merecer"¹⁴⁷.

Terminado esse procedimento, passava-se para a última fase das eleições, que era a "diplomação", requisito indispensável para o eleito tomar posse. Transcreveremos, a seguir, uma observação de Luís da Câmara Cascudo, que fielmente retrata esse ato: "O escrivão entregava a cada um dos oficiais citados no Pelouro, com a indicação do cargo, a **Carta de usança do Cargo**, espécie de diploma, que o nomeado apresentava quando ia prestar

¹⁴⁷ JOBIM; PORTO, loc. cit.

juramento dos Santos Evangelhos em um livro deles, e tomar posse a 1^o de janeiro”¹⁴⁸.
(Grifos nossos).

Esse foi o sistema eleitoral utilizado nas eleições municipais do Brasil Colônia e que entre nós vigorou até o ano de 1828, quando se passou a utilizar uma legislação brasileira com sistemas eleitorais especialmente elaborados para aqui serem aplicados.

9.1.2 Brasil-Império

Para estudar a história dos sistemas eleitorais no Brasil-Império e compreender o seu sentido, é necessário acompanhar a evolução histórica da Europa e do Brasil daquela época, de modo que se permita a compreensão do cenário político que envolvia as suas transformações.

Para isso, como artifício didático, far-se-á um recuo histórico para traçar, ainda que em rápidas pinceladas, o panorama desse mundo ocidental a partir da segunda metade do século XVIII e primeiro quartel do século XIX, realçando alguns pontos que julgamos importantes para o nosso estudo.

A partir dessa época, o Mundo Ocidental e a Europa, em particular, começaram a passar por uma série de transformações: crise do Antigo Regime (Iluminismo, despotismo esclarecido e Independência dos Estados Unidos); Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade); Revolução Industrial (trabalho assalariado); o liberalismo político e econômico (decadência do mercantilismo, como conseqüência deste último) e, no Brasil, movimentos nativistas separatistas, influenciados por essas idéias e modos de vida.

¹⁴⁸ CASCUDO, Luís da Câmara. **História da cidade do Natal**. 3. ed. Natal: RN Econômico, 1999. p. 78.

Napoleão Bonaparte assumiu o poder na França burguesa, consolidou a Revolução Francesa, e, por meio de guerras, desejava expandir as suas idéias de modernização política e impor o seu modelo econômico (industrial) aos outros países da Europa e, ainda, conquistar mercados consumidores para a produção francesa. A Inglaterra se insurgiu, pois também queria deter essa hegemonia. Nesse cenário geopolítico, Portugal inclinou-se para o lado da Inglaterra, o que ensejou represálias por parte das tropas de Napoleão.

Na iminência de ser presa e deposta pelas tropas de Napoleão, a família real portuguesa foge da Europa em abril de 1808, chegando ao Brasil em agosto do mesmo ano. Com esse fato, o Brasil torna-se o centro de decisões do Reino português.

Em 1820, com a derrocada de Napoleão, o cenário político e institucional europeu se normalizaram como dantes. Em Portugal, eclodiram dois movimentos revolucionários exigindo a volta de D. João VI àquele País. Desses movimentos resultaram duas juntas, que coexistiam harmonicamente. Uma foi criada com o objetivo de governar provisoriamente Portugal. A outra junta se incumbiu de convocar, o mais rápido possível, a Corte Portuguesa que se encontrava no Brasil. Preocupado com os movimentos que poderiam lhe tirar o trono, D. João VI resolveu retornar a Portugal em 1821, deixando aqui o seu filho D. Pedro I.

A Junta Provisional Preparatória das Cortes encarregou-se de providenciar a eleição dos deputados que iriam formar as Cortes Gerais de Lisboa. Os deputados, que seriam eleitos pelos povos de Portugal, Brasil e Algarves, tinham como objetivo redigir e aprovar a primeira constituição da monarquia portuguesa. Até então o Brasil não dispunha de uma lei eleitoral geral. Nesse caso, dada a urgência e as circunstâncias do momento, tomou-se de empréstimo a legislação eleitoral espanhola.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Lembra Manoel Rodrigues Ferreira (op. cit., p. 99-100) que "A Junta Portuguesa encarregada de convocar as eleições, devido a premência do tempo, viu-se em dificuldades para organizar uma lei eleitoral que servisse aos seus objetivos. Resolveu, por isso, adotar a lei eleitoral estabelecida pela Constituição espanhola de 1812. Pequenas modificações foram introduzidas, unicamente com o objetivo de adaptá-las às particularidades do reino português". A pré-falada legislação eleitoral espanhola foi estabelecida de acordo com a Constituição de Cadiz, de 1812. Essa Constituição, por sua vez, baseava-se na Constituição Francesa de 1791.

Para isso, antes de voltar a Portugal, D. João VI, mediante decreto de 7 de março de 1821, convocou o povo brasileiro a escolher, através de eleições, os seus representantes às Cortes de Lisboa. O referido decreto tinha o seguinte título: "Manda proceder à nomeação dos Deputados às Côrtes Portuguezas, dando instrucções a respeito". As instrucções tinham o título: "Instrucções para as eleições dos Deputados das Côrtes, segundo o methodo estabelecido na Constituição Hespanhola, e adoptado para o Reino Unido de Portugal, Brazil e Algarves, a que se refere o Decreto acima"¹⁵⁰.

Essas Instrucções constituíam o que hoje denominamos de "Lei Eleitoral". Elas estabeleciam um complexo sistema eleitoral em quatro graus. Por essa forma, o povo, em geral (das freguesias), escolhia os compromissários; estes escolhiam os eleitores de paróquia, que, por sua vez, escolhiam os eleitores de comarca; por último, estes procediam à eleição dos deputados. Nessa, que pode ser considerada a primeira eleição geral realizada no Brasil, foram eleitos 72 deputados brasileiros às Cortes de Lisboa¹⁵¹.

Em 3 de junho de 1822, D. Pedro I, por decreto, "Manda convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brasil, os quaes serão eleitos pelas Instrucções que forem expedidas"¹⁵².

De forma a atender os ditames desse Decreto, é publicado em 19 de junho do mesmo ano as referidas instrucções com o seguinte título: "Instrucções, a que se refere o Real Decreto de 3 de junho do corrente anno que manda convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brazil"¹⁵³. Essas Instrucções podem, assim, ser consideradas a primeira lei eleitoral genuinamente brasileira, pois foram especialmente elaboradas para regular as eleições no Brasil.

¹⁵⁰ JOBIM, Nelson; PORTO, W. Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal 1996. 3 v. p. 25.

¹⁵¹ FERREIRA, op. cit., p. 104.

¹⁵² JOBIM; PORTO, op. cit., p. 36.

¹⁵³ Ibid., p. 37.

O sistema continuava sendo o indireto, só que agora em dois graus: o povo escolhia os eleitores de paróquia, os quais, por sua vez, elegeriam os deputados.

Em 7 de setembro de 1822, D. Pedro I declara o Brasil independente de Portugal. Nessa nova ordem jurídica, a primeira instrução eleitoral parlamentar veio a lume um dia após a outorga da Constituição de 25 de março de 1824. Essa lei se destinava às eleições gerais pelo princípio majoritário de senadores e deputados do Império e de conselheiros de províncias.

Em 1º de outubro de 1828, é publicada nova lei eleitoral que não revogava a de 26 de março de 1824, pois se destinava exclusivamente às eleições de vereadores às câmaras municipais. Essa lei municipal se diferenciava daquela feita para as eleições gerais, na medida em que era de um só grau.

Em 19 de agosto de 1846, é editada a lei eleitoral nº 387. Essa lei revogava as anteriores leis eleitorais e passava a reger todas as eleições no Brasil.

A Lei dos Círculos, como ficou conhecido o Decreto nº 842, foi elaborada pela Assembléia Geral Legislativa e assinada pelo Imperador D. Pedro II em 19 de setembro de 1855. Essa lei alterou a Lei nº 387/46, estabelecendo eleição por círculo (distrito) de um só deputado¹⁵⁴.

A grande inovação dessa norma foi a introdução do voto distrital. As províncias (Estado) do Império foram divididas em tantos distritos eleitorais quantos fossem os seus deputados à Assembléia Geral. Outra característica é que o candidato poderia ser eleito por mais de um distrito. Nesse caso, poderia optar pelo distrito que quisesse representar. O sistema eleitoral continuava a ser indireto e em dois graus.

¹⁵⁴ A eleição era feita por distritos ou círculos eleitorais de um só deputado, daí ser conhecida como a primeira Lei dos Círculos. (BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas eleitorais do Brasil: 1821-1988**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1990. p. 30).

A segunda lei dos círculos, Decreto nº 1.082, de 18 de agosto de 1860, não revogou, apenas alterou a Lei nº 387/46 e o Decreto nº 842/55. O sistema eleitoral determinava que as eleições continuavam sendo indiretas, em dois graus, mas agora por distrito de três deputados.

A representação das minorias era tema de acirradas discussões no Parlamento, de forma que alguns deputados e senadores defendiam a reforma eleitoral com intuito de permitir que essas minorias fossem representadas no parlamento. Em consequência disso, é publicado em 20 de outubro de 1875 o Decreto nº 2.675, conhecido por Lei do Terço. Essa norma reformou a legislação eleitoral, introduzindo o voto das minorias.

A Lei do Terço determinava também que as eleições para deputados à Assembléia Geral e para membros das assembleias legislativas seriam feitas por províncias e não mais por distritos. Determinava, ainda, que os partidos ou coligações vitoriosos preencheriam dois terços dos cargos, o restante (o outro terço) seria ocupado pelos partidos minoritários.¹⁵⁵ O sistema eleitoral continuava o majoritário simples.

No final da década de setenta e início da década de oitenta, havia muito descontentamento com o sistema eleitoral em vigor. Vários discursos foram proferidos no parlamento, conclamando uma reforma no atual sistema eleitoral que abolisse as fraudes, os abusos e extinguisse a eleição indireta, que perdurava desde 1821.

Com esse objetivo, após vários projetos elaborados sobre a matéria, vigorou aquele idealizado por Rui Barbosa, a pedido do Conselheiro Saraiva. Aprovado pelo Parlamento, em 9 de janeiro de 1881, recebeu o número 3.029. Essa lei se destacou em relação às anteriores por ter instituído a eleição direta, ter abolido as juntas paroquiais de qualificação e confiado à magistratura o alistamento eleitoral. As eleições passaram a ser por distrito de um deputado.

¹⁵⁵ A origem do nome "Lei do Terço" advém da preocupação em deixar um terço das vagas do parlamento para ser preenchido pelas minorias. Ou seja, o eleitor votava em apenas dois terços do número de vagas a preencher na província, cabendo à minoria o outro terço.

Resumindo, havia os seguintes sistemas eleitorais no período do Brasil-Império: majoritário de listas completas por províncias, majoritário com voto distrital de um deputado por distrito, majoritário com voto distrital de três deputados por distrito, majoritário com voto limitado ou de lista incompleta e, finalmente, o restabelecimento do sistema majoritário com voto distrital de um deputado por distrito.

Aproxima-se, entretanto, o desmoronamento da sociedade imperial. As concepções predominantes acerca do modelo sóciopolítico começam a ruir ante as novas atividades econômicas, o progresso industrial, os novos ideários filosóficos e as reivindicações por uma nova legislação eleitoral mais eficiente e moralizadora.

Novas instituições, novos modos de vida e ideologia teriam fatalmente de corresponder a tamanha transformação. Diante dos progressos na área do conhecimento e das liberdades civis e políticas conseguidas, a imagem do Império se desvanece.

9.1.3 Brasil-República

Nesse passo, estava formado o caldo ideal para a proclamação da República. Essa se deu em 15 de novembro de 1889. O novo regime aboliu a monarquia e criou uma república federativa. Adotou-se o “regime representativo” e o presidencialismo.

As antigas Províncias passaram a formar estados. Juntamente com essa nova ordem foi iniciado um novo ciclo de legislação eleitoral no Brasil, para legitimar os representantes do povo no poder.

Ferreira comenta o panorama legislativo eleitoral do fim do Império:

Ao findar o Império, a 15 de novembro de 1889, o Brasil possuía uma legislação eleitoral perfeita. A Lei Saraiva, de 1881, foi a culminância de um processo evolutivo que durou 67 anos, desde os primeiros dias da Independência. Durante todo o Império, os partidos, os políticos nas assembléias, os jornais, os publicistas, enfim, a classe dirigente da sociedade esteve voltada para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Esse esforço culminou com a Lei Saraiva, que colocou o Brasil entre as nações civilizadas. A República, ao instalar-se aos 15 de novembro de 1889, nada teria a fazer, em matéria eleitoral, senão suprimir os privilégios (do voto, das elegibilidades) e adaptar aquela legislação à nova organização político-administrativa do país¹⁵⁶.

A elaboração legislativa eleitoral da República Velha inaugurou-se com o Decreto número 6, de 19 de novembro de 1889, expedido pelo Governo Provisório que estava sob a chefia do Marechal Deodoro da Fonseca.

Constavam desta norma apenas três artigos. O seu art. 1º prescrevia: “Declara que se consideram eleitores para as câmaras geraes, provinciaes e municipaes, todos os cidadãos brasileiros, no gozo de seus direitos civis e políticos, que souberem ler e escrever”¹⁵⁷.

Em 24 de fevereiro de 1891, é promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Essa Constituição teve a responsabilidade de reorganizar o país, sob o modelo de uma República Federativa – tomado o seu modelo de empréstimo da experiência norte-americana.

Fiel ao federalismo, o constituinte republicano transferiu aos estados (antigas províncias) grande parte de deliberação nas matérias político-administrativas. Reservou, no entanto, ao Congresso Nacional a competência privativa para "regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais em todo o País"¹⁵⁸. Como o sistema de federação adotado pela nova Carta era bastante descentralizador, atribuiu-se aos Estados-membros ampla autonomia para disciplinar as eleições estaduais e municipais.

¹⁵⁶ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 284.

¹⁵⁷ JOBIM, Nelson; PORTO, W. Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. Brasília: Senado Federal 1996. v. I, II e III. p. 359.

¹⁵⁸ BRASIL. Constituição 1891. In: BRASIL. **Constituições do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. v. 1, art. 34, inciso 22.

9.1.3.1 Primeira República (1889)

A primeira lei eleitoral federal do Brasil República foi a de número 35, de 26 de janeiro de 1892, sancionada por Floriano Peixoto. Essa lei estabeleceu o procedimento para as eleições de deputados federais e introduziu, entre outras inovações, o distrito de três deputados.

Durante a República Velha, a produção legislativa eleitoral foi bastante intensa, sendo, para efeito do nosso estudo, relevante mencionar a Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904 e as Leis nºs 3.139 e 3.208, ambas de 1916.

A primeira dessas leis acima mencionadas, que ficou conhecida por "Lei Rosa e Silva"¹⁵⁹, manteve o voto distrital, aumentando, no entanto, para cinco o número de deputados por distrito.

Também introduziu o voto cumulativo e conservou o voto limitado ou de lista incompleta. Com o voto cumulativo em listas incompletas, essa lei visava assegurar a representação das minorias.

A eleição seria por escrutínio secreto, facultando-se, ao eleitor, votar a descoberto. O referido Diploma vigorou até 1930.

9.1.3.2 Segunda República (1930)

Eclode a Revolução de Trinta, e como até então as eleições eram feitas pelo próprio parlamento – sistema de verificação de poderes –, Getúlio Vargas, como líder do movimento,

¹⁵⁹ Essa Lei tornou-se conhecida por "Lei Rosa e Silva", em homenagem ao nome do Senador autor do substitutivo ao projeto de discussão no Congresso Nacional.

prometeu a criação de um órgão judiciário independente de injunções políticas, para organizar o eleitorado, proceder às eleições e diplomar os eleitos. Como não existia também um Código Eleitoral, e sim leis eleitorais esparsas – antes cada estado tinha a sua própria legislação eleitoral –, prometeu providenciar a elaboração de um Código Eleitoral uniforme para todo o país. O movimento de 1930 sobressai vitorioso e, nesse momento, a fogueira da Revolução iluminava dois brasis, o oligárquico, que morria, e o democrático, que nascia.

Nesse passo, em 11 de novembro de 1930, foi editado o Decreto nº 19.398, redigido pelo jurista Levi Fernandes Carneiro. Pelo texto, deixaram de existir as Constituições da República de 1891 e a dos Estados. Determinava, também, o referido decreto, a dissolução do Congresso Nacional e das assembleias legislativas estaduais.

No entanto, para não gerar descrédito e descontentamento perante a sociedade e os grupos que o apoiaram no movimento, Getúlio Vargas, como uma das primeiras providências no campo político, determinou uma revisão geral da legislação do país, em especial da legislação eleitoral. É sempre bom lembrar que um dos objetivos da Revolução era acabar de uma vez por todas com as fraudes no alistamento eleitoral e nas eleições e criar um sistema eleitoral mais justo.

A subcomissão, encarregada de idealizar uma legislação eleitoral, foi composta por Francisco de Assis Brasil, João Crisóstomo da Rocha Cabral e Mário Pinto Serva, todos notáveis juristas da época. Foram elaborados dois projetos. Um relativo ao alistamento e outro referente ao processo eleitoral.

Os projetos foram submetidos a uma comissão revisora, presidida pelo Ministro da Justiça, Maurício Cardoso. Após discutidos, os projetos foram unificados, nascendo, através do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, o primeiro código eleitoral brasileiro. Devido às discordâncias quanto aos rumos tomados pelos líderes da Revolução de Trinta,

eclode em São Paulo uma nova revolução. O movimento, que recebeu o nome de Revolução constitucionalista, foi deflagrado em 1932, mas logo em seguida derrotado.

Com o poder consolidado, após a vitória contra os revolucionários paulistas, Getúlio Vargas, temendo outros movimentos semelhantes, convocou uma Assembléia Constituinte. Essas eleições foram diretas e através do sufrágio universal e voto secreto. As mulheres também tiveram direito de votar.

Nesse passo, é promulgada em 16 de julho de 1934 uma nova Constituição para o Brasil. Essa nova Carta concedeu status constitucional ao sistema eleitoral já existente.

Em consonância com a nova ordem jurídico-constitucional é editado, por meio da Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, o segundo Código Eleitoral brasileiro.

9.1.3.3 Terceira República (1937)

Em janeiro de 1938, haveria eleições para presidente da República e para os governos dos estados. Mesmo falando em garantir as referidas eleições, Vargas pensava em continuar no poder aos moldes das ditaduras tão em moda na Europa. Faltava-lhe apenas um pretexto. Esse foi criado pelos militares com o argumento de que uma insurreição comunista estava prestes a eclodir. Tomando essa notícia como "verdadeira", Getúlio Vargas mandou fechar, em 10 de novembro de 1937, o Congresso, e, nos estados, as Assembléias.

O Brasil entrava no Estado Novo. A tônica desse novo regime era a censura, prisões, terror e ausência de liberdade. Não havia parlamento e governos democráticos. Portanto, não existiam eleições nem sistemas eleitorais. Era a ditadura de Vargas. Essa situação perdurou por longos oito anos.

9.1.3.4 Quarta República (1945)

Contudo, principiando-se o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo que vivia em sua quase totalidade sob a influência de regimes autoritários e totalitários buscava uma nova ordem política, social e econômica aos moldes dos Estados democráticos.

A repercussão dessa nova ordem favoreceu, no Brasil, a luta pela redemocratização, pois, como anteriormente dito, nesse período, vigia no Brasil o Estado Novo. Até então não se conhecia na história nenhum exemplo de uma ditadura empenhada em dirigir o processo de reintegração de um país no regime democrático.

Com essa preocupação, os brasileiros que lutaram na Europa contra o totalitarismo e os que aqui os apoiaram, todos cientes dos seus direitos num Estado Democrático, depuseram a ditadura e enterraram o Estado Novo, pois a conjuntura da época não permitia que se conciliassem interesses tão antagônicos.

Nessa época de reconstrução nacional, para legitimar a representação popular, permitiu-se ao povo a escolha dos seus representantes em eleições livres. Estas vieram por força do Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945.

Consolidada a democracia liberal, veio a lume, nessa nova ordem político-jurídica, a Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, o terceiro Código Eleitoral do Brasil, trazendo em seu bojo normas de procedimento para realizar eleições.

O sistema eleitoral continuou sendo o mesmo da legislação anterior.

9.1.3.5 Quinta República (1964)

Os tempos mudam, e as idéias absolutistas, revestidas de roupagens novas, servindo aos interesses e a objetivos os mais diversos, por vezes, permanecem a serviço de interesses os mais variáveis.

Nesse passo, eclode o Golpe de Estado de 31 de março de 1964, provocando profundas alterações nas instituições políticas do País. Como eram inevitáveis, essas modificações tiveram reflexos relevantes na nossa vida eleitoral, sobretudo se considerarmos que o regime que vigia até aquela época era o mais democrático até então concebido no Brasil.

Nessa marcha, em 15 de julho de 1965, é inserida em nossa ordem jurídica a Lei nº 4.737, instituindo o quarto Código Eleitoral brasileiro, que continua vigente até nossos dias. Manteve-se para as eleições do parlamento o sistema eleitoral de representação proporcional.

Procurou-se mostrar a origem e o desenvolvimento do nosso sistema eleitoral parlamentar, evidenciando o seu progressivo aperfeiçoamento dentro do contexto sócio, político e econômico das diferentes fases pelas quais passou o nosso País.

Mister é observar que essa evolução não se deu linearmente, de maneira clara e constante. A história das instituições faz-se através de marchas e contramarchas, entrecortadas às vezes por retrocessos e estagnações¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Ensina Ferreira que “nenhum jurista pode dispensar o contingente do passado a fim de bem compreender as instituições jurídicas dos dias atuais”. (FERREIRA, Waldemar. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1962. p. 1).

9.2 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL NO ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

9.2.1 Sistema Eleitoral Proporcional Positivado

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil e, por força de preceito constitucional¹⁶¹, o Brasil hoje é considerado um Estado Democrático de Direito, em que todo o poder emana do povo, que o exerce, em regra, por meio de representantes políticos eleitos pelo próprio povo, que se traduz como expressão maior da soberania popular. Essa soberania popular exerce-se pelo sufrágio universal, através do voto direto, secreto e periódico, com valor igual para todos. A forma mais usual para se aferir a legitimidade da representação é através do instituto da eleição, que tem na Constituição o seu marco fundante, *verbis*: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, [...]”¹⁶².

O art. 82 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral –, por força do princípio da recepção, foi acolhido pela Constituição Federal, dispondo que “O sufrágio é universal e direto; o voto, obrigatório e secreto”¹⁶³. Vê-se, pois, que o dispositivo legal acrescenta em relação ao comando constitucional apenas a obrigatoriedade do voto, quando a Constituição Federal prevê tanto o voto obrigatório quanto o voto facultativo, no § 1º do art. 14.

Nesse palmilhar, o constituinte de 1987/88, atendendo a uma tradição histórica, consagrou explicitamente na Constituição da República o princípio da representação proporcional para as eleições parlamentares brasileiras: “Art. 84. A eleição para a Câmara dos

¹⁶¹ Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003).

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao **princípio da representação proporcional** na forma desta lei”¹⁶⁴. (Grifos nossos).

Quanto à composição do legislativo federal, a Constituição do Brasil determina que o Congresso Nacional é bicameral, formado por duas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal. Nesse sentido determina o *caput* do art. 44 da Constituição Federal: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”¹⁶⁵. Do aspecto político-institucional, por injunção do princípio federativo, a primeira dessas Casas representa o povo brasileiro, consoante dispõe o art. 45 da Constituição Federal: “**A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo**, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”¹⁶⁶. (Grifos nossos). Por outro lado, de acordo com o art. 46 da Constituição Federal, o Senado Federal representa os Estados da Federação e o Distrito Federal, *verbis*: “**O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal**, eleitos segundo o princípio majoritário”¹⁶⁷. (Grifos nossos).

Depreende-se, assim, dos dispositivos retrocitados, que a Constituição da República Federativa do Brasil prevê a coexistência de dois sistemas eleitorais a serem aplicados na escolha dos nossos representantes para o Legislativo Federal: o proporcional, utilizado para as eleições de deputados federais, e o majoritário, utilizado para as eleições de senadores da República. Deste último não nos ocuparemos por se referir à Câmara Alta e, como advertido dantes, em nível federal, tratar-se-á exclusivamente do sistema eleitoral concernente à Câmara Baixa: Câmara dos Deputados, que, *mutatis mutandis*, por força dos princípios constitucionais expressos, sensíveis e da simetria, pode a análise ser estendida às demais câmaras legislativas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

¹⁶⁴ BRASIL. Constituição 1988, op. cit.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

No que se refere ao número de deputados federais, estabelece a Constituição:

Art. 45. [...]

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, **proporcionalmente à população**, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que **nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados**.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados¹⁶⁸. (Grifos nossos).

Em obediência a esse dispositivo constitucional, foi publicada, em 5 de janeiro de 1994, a Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, disciplinando a matéria, *verbis*:

Art. 1º. Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de Deputados Federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

Art. 2º. Nenhum dos Estados-membros da Federação terá menos de oito Deputados Federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro Deputados Federais.

Art. 3º. O Estado mais populoso será representado por setenta Deputados Federais. [...]¹⁶⁹.

Semelhantemente ao tratamento dado ao parlamento federal, na esfera política dos Estados da Federação também se aplica para a eleição dos deputados estaduais o sistema eleitoral proporcional. Esse sistema eleitoral aplica-se, igualmente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal para a escolha dos deputados distritais.

No que diz respeito ao número de deputados estaduais e distritais dispõe a Constituição Federal no art. 27, *verbis*: “O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de deputados, nos termos do artigo 45, § 1 da CF. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 170.

número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze”¹⁷⁰.

Por fim, temos em relação aos Municípios, o Legislativo municipal, cujos membros representativos do povo são os Vereadores. Aqui também se opera para a eleição dos Edis o sistema eleitoral proporcional.

A Constituição da República, pelo art. 29, dispõe sobre os limites mínimos e máximos dos Vereadores que deverão ser eleitos pelos Municípios brasileiros para compor a Câmara dos Vereadores, *verbis*:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

IV – número de Vereadores proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

- a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;
- b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes¹⁷¹.

No Brasil, a nível constitucional, foi adotado, como ficou demonstrado, o sistema eleitoral proporcional para as eleições dos ocupantes dos cargos do legislativo da União representativo do povo (deputados federais), dos Estados (deputados estaduais), do Distrito Federal (deputados distritais) e dos Municípios (vereadores).

Como não poderia deixar de ser, o Código Eleitoral, ao disciplinar a matéria, reproduziu semelhante entendimento: “Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei”¹⁷².

¹⁷⁰ BRASIL. Constituição 1988, op. cit.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

O sistema eleitoral proporcional, de longa tradição no Brasil, foi instituído com o objetivo de refletir a mais fiel representatividade da população dos respectivos colégios eleitorais, sem obliúvio da participação dos segmentos minoritários da sociedade, segundo os vários expedientes legais de composição político-eleitoral.

O colégio eleitoral, que no Brasil, tecnicamente, recebe o nome de circunscrição eleitoral, é disciplinado no Código Eleitoral da seguinte forma: “Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo Município”¹⁷³.

O legislador ordinário, quando da regulamentação do sistema proporcional adotado constitucionalmente, escolheu o subsistema proporcional de lista fechada não hierarquizada. Por esse sistema, o eleitor tem a liberdade de escolher entre dar o seu voto ao candidato ou à legenda. Caso ele vote apenas na legenda, o voto é computado para efeito da distribuição de cadeiras para o partido, mas não é contabilizado em particular para nenhum dos candidatos da lista fornecida pelo partido. Os candidatos, assim, serão eleitos conforme recebam o maior número de votos dentro da legenda partidária.

Por outro lado, se o eleitor deu o seu voto diretamente ao candidato de sua preferência, automaticamente estará votando também no partido a que o candidato pertence. Dessa forma, para o candidato ser eleito, é necessário que o partido ao qual pertença receba dos eleitores que o desejam representante um mínimo de apoio eleitoral à legenda. Esse apoio tecnicamente recebe o nome de quociente eleitoral.

Dito de outra forma, por esse método não será necessariamente o candidato mais votado na eleição que será o eleito; é necessário também que o seu partido atinja o quociente eleitoral.

¹⁷³ Ibid.

Tecnicamente esse quociente eleitoral ou apoio dos eleitores é traduzido através de uma fórmula matemática que corresponde à divisão de todos os votos válidos¹⁷⁴ pelo número de vagas do parlamento a serem preenchidas, só podendo concorrer à distribuição dos lugares os partidos cuja soma dos votos válidos tiver alcançado o quociente eleitoral.

Nesse sentido, o Código Eleitoral abre um capítulo exclusivo para tratar da operação de transformação dos votos dos eleitores em cadeiras no parlamento, *verbis*:

DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Art. 105. Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador.

§ 1º *omissis*;

§ 2º *omissis*;

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Art. 107. Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quanto o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido¹⁷⁵.

Caso haja sobra de cadeiras quando da operação acima realizada, procede-se ao seu preenchimento com a técnica da maior sobra.

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação de partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II – repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Art. 110. Em caso de empate, haver-se-á por eleito o candidato mais idoso.

Art. 111. Se nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Os votos válidos correspondem aos votos nominais (votos dados aos candidatos) mais os votos de legendas (votos dados aos partidos). Os votos brancos e os nulos não entram na contagem.

¹⁷⁵ BRASIL. Lei 4.737/65, op. cit.

¹⁷⁶ Ibid.

Como se pôde observar, esse é o sistema eleitoral proporcional utilizado para prover os cargos legislativos da União representativos do povo, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Então, o estudo do sistema eleitoral da atualidade deva ser feito a partir da análise dos seus dispositivos constitucionais e legais. Isso, por si só, justifica a transcrição dos dispositivos constitucionais e legais acima elencados. Eis por que, em sendo os sistemas eleitorais instrumentos através dos quais a representação política efetiva-se, os problemas técnico-institucionais a seguir analisados somente se tornam inteligíveis a partir da teoria da representação política e dos sistemas eleitorais tratados em capítulo específico desta dissertação.

Feito esse registro, seguir-se-á a análise dos elementos constitutivos desse sistema eleitoral, tais como circunscrição, magnitude, fórmula eleitoral e estrutura do voto. Com a análise desses fatores, estarão lançadas as bases para a reflexão dos efeitos jurídicos e políticos do sistema eleitoral adotado nas eleições legislativas brasileiras. É o que faremos a seguir.

O sistema eleitoral adotado para as eleições legislativas brasileiras, como ficou bem evidenciado, é o proporcional na variante do subsistema de lista fechada não hierarquizada. As circunscrições nas eleições federais e estaduais correspondem aos respectivos Estados, enquanto que nas eleições municipais as circunscrições coincidem com a área do próprio Município. Essa opção se deu em função de uma tradição que remonta ao início da nossa República.

A magnitude que é a quantidade de parlamentar a ser eleito varia entre 8 e 70 deputados por circunscrição nas eleições federais, consoante dispõe o art. 2º e o 3º da LC nº 78/93, linhas acima reproduzidos, enquanto que para deputados dos Estados a magnitude corresponde ao triplo do adotado para a Câmara Federal. Em nível municipal a magnitude é

aquela adotada pela Câmara Municipal respectiva, observados os parâmetros do art. 29 da Constituição Federal.

A estrutura do voto representa as opções de que dispõe o eleitor para votar. Pelo nosso atual subsistema de representação proporcional de lista fechada não hierarquizada, o eleitor dispõe de duas opções ao votar: pode votar apenas no partido, ao que se convencionou chamar de voto na legenda, e pode votar apenas no candidato de sua preferência. Votando no partido, que, com exceção do Brasil e da Finlândia, é a regra na maioria dos países que adotam o sistema de lista, estará o eleitor contribuindo diretamente para que o partido alcance o quociente eleitoral. Nessa hipótese, caso o partido alcance o apoio mínimo necessário para obter uma cadeira no parlamento, o mandato será atribuído ao candidato mais votado dentro da lista partidária. Votando no candidato, o eleitor age como se estivesse indicando quem dentro da lista ele prefere para representar o partido, caso este consiga uma cadeira no parlamento.

Quanto à forma de candidatura, no Brasil, a apresentação de candidaturas é exclusividade dos partidos políticos, não existindo a possibilidade de candidaturas avulsas, conforme determina o artigo 87 do Código Eleitoral.

Para se candidatar, o pré-candidato deverá preencher as seguintes condições de elegibilidade previstas no artigo 14, § 3º da CF:

- nacionalidade brasileira;
- pleno exercício dos direitos políticos;
- alistamento eleitoral;
- domicílio eleitoral na circunscrição e
- filiação partidária.

O artigo 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, limita a quantidade de candidatos que poderá constar da lista partidária, *verbis*: “Cada partido poderá registrar

candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembleias legislativas e câmaras municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher”.

O § 1º do retro citado artigo faculta aos partidos políticos coligarem-se para registrarem os seus candidatos.

As listas partidárias adotadas no Brasil são fechadas e não abertas, como é tratado pela maioria doutrinária. Nesse sentido, adverte Luís Virgílio Afonso da Silva:

É importante ressaltar que as listas partidárias, ao contrário do que afirmam muitos autores, não são listas abertas, mas listas fechadas e não-hierarquizadas, pois não é permitido aos eleitores estabelecer preferências entre candidatos de diferentes listas, possibilidade que caracteriza as listas abertas. O máximo que ele pode fazer é estabelecer uma única preferência, o que faz, obviamente, com que sua preferência se limite a apenas um partido, configurando, então, uma lista fechada não-hierarquizada¹⁷⁷.

Assiste razão ao doutrinador acima mencionado quando afirma que no Brasil as listas partidárias são do tipo “fechadas e não hierarquizadas”, pois essa espécie de lista faculta ao eleitor definir a ordem de preferência dos candidatos ao votar num único candidato. Ao contrário das listas abertas – que costumeiramente se atribui às listas aplicadas no Brasil –, em que o eleitor participa com maior poder de decisão, podendo reordenar a lista partidária fornecida pelo partido, votar num número menor de candidatos (onde o sistema permitir) e até mesmo introduzir candidatos de outro partido na lista oferecida.

No que diz respeito a fórmula eleitoral, consiste esta no mecanismo responsável pela transformação de votos em mandatos legislativos. No Brasil adota-se como fórmula para a conversão dos votos o quociente de Hare, sendo utilizado para as sobras de cadeiras o artifício da sobra maior.

Para tornar mais compreensível o nosso sistema eleitoral de representação proporcional, em especial a operação de transformação de votos em cadeiras legislativas,

¹⁷⁷ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 155.

exemplifica-se com um caso hipotético. Considerando um município de magnitude 11, ou seja, que tenha 11 lugares a preencher numa Câmara Municipal, e um total de 19.114 votos apurados, sendo que, desse total, 15.990 dos votos foram válidos, como proceder para distribuir os mandatos? O primeiro passo é encontrar o quociente eleitoral.

Nesse caso, considerando que o artigo 107 da Lei nº 9.504/97 revogou o parágrafo único do artigo 106 do Código Eleitoral para encontrar o resultado da representação proporcional prevista no artigo 5º da lei das eleições, deve-se observar o que dispõem os artigos 106 e seguintes do Código Eleitoral, *verbis*: “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior”¹⁷⁸.

Vê-se, pois, que o primeiro passo é encontrar o quociente eleitoral. Para isso, utilizaremos uma fórmula prática:

$VV/NLP = QE$, sendo:

VVA = votos válidos apurados

NLP = número de lugares a preencher

QE = quociente eleitoral

Para esse caso, teremos:

$$15.990/11 = 1.453,63$$

Como se observa, a fração é maior do que meio, motivo pelo qual, conforme a parte final do artigo 106, deve-se considerá-la equivalente a um, passando-se a ter como quociente eleitoral o valor de 1.454.

O segundo passo é encontrar o quociente partidário. Diz o artigo 107, do Código Eleitoral, *verbis*: “Determina-se para cada partido ou coligação o quociente partidário,

dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração”¹⁷⁹.

Utilizando-se os mesmos dados do exemplo anterior, teremos agora que identificar a votação individual de cada partido. Tomemos como exemplo a disputa entre 3 partidos, com a seguinte votação:

Partido “A” 6.873

Partido “B” 4.784

Partido “C” 4.333

Votos em branco (-) 2.023

Votos nulos (-) 1.101

Total de votos válidos - 15.990

Utilizando uma segunda fórmula para facilitar os cálculos, em que:

$VP / QE = QP$, sendo:

VP - votos do partido

QE - quociente eleitoral

QP - quociente partidário

Agora, dividindo-se o número de votos obtidos pelo partido pelo quociente eleitoral, encontramos o quociente partidário:

Partido “A” $6.873 / 1.454 = 4.73$

Partido “B” $4.784 / 1.454 = 3.29$

Partido “C” $4.333 / 1.454 = 2,98$

Quando do cálculo do quociente partidário, consoante a parte final do art. 107, deve-se desprezar a fração, e o número inteiro encontrado determina o número de vagas obtidas por cada partido ou coligação.

¹⁷⁸ BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação**

Portanto, pelo quociente partidário, teremos a seguinte situação:

o Partido “A” terá 4 vagas

o Partido “B” terá 3 vagas

o Partido “C” terá 2 vagas

Como nesse caso há sobras, elas serão distribuídas conforme dispõe o artigo 109, ou seja, pela média maior, *verbis*: “I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou Coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;”¹⁸⁰.

Partido “A” $6.873/(4+1) = 1.374,6$

Partido “B” $4.784 / (3+1) = 1.196$

Partido “C” $4.333 / (2+1) = 1.444$

In casu, como o partido “C” apresentou a maior sobra, a ele caberá mais uma vaga.

A operação deverá ser repetida até preencher todas as vagas, conforme dispõe o inciso II do art. 109, *verbis*: “II – repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares”¹⁸¹.

Ao final, o § 1º do art. 109 prevê a hipótese da escolha uninominal do candidato, *verbis*: “O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou Coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos”¹⁸².

Por fim, tem-se a restrição imposta aos partidos políticos que não alcançarem o quociente eleitoral: “§ 2º Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e Coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”¹⁸³.

eleitoral e código eleitoral. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral.** 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

Esse é o sistema eleitoral de representação proporcional brasileiro. Examinar-se-ão agora os efeitos jurídico-constitucionais por ele proporcionados, oportunidade em que também serão feitas as críticas e as considerações pertinentes.

9.2.1.1 Efeitos e Críticas ao Atual Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro

Após a apresentação dos preceitos constitucionais e legais pertinentes ao sistema eleitoral proporcional aplicado às eleições legislativas brasileiras, cabe-nos fazer algumas observações críticas aos efeitos jurídico-constitucionais por ele proporcionados.

O sistema eleitoral brasileiro tal qual se encontra em vigor apresenta algumas distorções que geram graves conseqüências jurídicas e políticas na engenharia do ordenamento legal e constitucional do Brasil, tais como o personalismo excessivo dos candidatos a postos parlamentares, a ingovernabilidade proveniente da proliferação de partidos políticos, o enfraquecimento dos partidos políticos fruto da alta personificação dos seus próprios candidatos, a baixa legitimidade da representação política e a inconstitucionalidade da forma de preenchimento das sobras de cadeiras no cômputo final das eleições.

A par dessas afirmações, não se desconhece que alguns outros fatores também influenciam diretamente esse sistema eleitoral, tais como o instituto da coligação partidária, a não obrigatoriedade nos estatutos dos partidos políticos de uma cláusula de fidelidade partidária para os filiados e o financiamento público de campanha. Essa observação, é importante que se diga, serve apenas de registro, pois esses fatores não serão estudados nesta dissertação por fugir aos seus objetivos.

Voltando ao tema, constata-se que uma das origens dessas conseqüências é o nosso subsistema proporcional de lista fechada não hierarquizada que, além do Brasil, só é utilizado pela Finlândia. Esse subsistema sempre foi motivo de admiração e espanto pelos seus analistas, a ponto de em diversas oportunidades ser chamado de estranho, complexo e singular. Jean Blondel, por exemplo, foi um dos primeiros estudiosos a identificar a peculiaridade do nosso sistema proporcional. Em 1952, acompanhando diretamente as eleições legislativas no Estado da Paraíba, admirou-se com o nosso sistema eleitoral proporcional. Naquela oportunidade afirmou: “A lei eleitoral brasileira é original e merece seja descrita minuciosamente. É, com efeito, uma mistura de escrutínio uninominal e de representação proporcional, da qual há poucos exemplos através do mundo”¹⁸⁴. Em outra passagem, o estudioso francês considera complexo o sistema eleitoral proporcional brasileiro: “[...] para a Câmara Federal, para as Câmaras dos Estados e para as Câmaras Municipais, o sistema é muito mais complexo”¹⁸⁵.

O legislador infraconstitucional brasileiro, como se pôde verificar, adotou o sistema eleitoral proporcional de lista fechada não hierarquizada para a transformação de votos em cargos para o Poder Legislativo do Brasil nas três esferas políticas (União, Estados e Municípios). Esse sistema, que veio inserido no bojo do Código Eleitoral de 1932 e que se tem mantido até o presente momento, não se tem mostrado benfazejo à nossa sociedade.

Realmente, o sistema eleitoral proporcional de lista fechada não hierarquizada trouxe mais malefícios do que benefícios ao sistema político representativo brasileiro. Essa assertiva justifica-se porque pelo sistema de lista partidária não hierarquizada o eleitor, em sua maioria, costuma votar mais no candidato do que no próprio partido. Aliás, o eleitorado é até incentivado a isso, na medida em que a legislação estimula essa prática. O próprio candidato na campanha eleitoral, ao invés de pedir voto para o seu partido, pede para si, estimulando o

personalismo, o individualismo. Essa prática gera o enfraquecimento das agremiações partidárias, provoca disputas intestinas e desideologiza esses mesmos partidos.

Mas não é só. O mecanismo de transformação dos votos dos eleitores em cargos legislativos também gera distorção no sistema representativo brasileiro.

Com efeito, a fórmula usada para transformar votos em cadeiras do Legislativo da União, Estados e Municípios brasileiro é o quociente de Hare combinado com o mecanismo dos restos maiores. Por esse mecanismo, inicialmente utiliza-se o quociente de Hare numa primeira distribuição das cadeiras, para, em seguida, quando houver sobra de cadeiras, utilizar-se, numa segunda operação, o mecanismo dos restos maiores para o seu preenchimento.

Essa fórmula seria perfeita se não houvesse um dispositivo do Código Eleitoral – §2º, do art. 109 – excluindo da disputa pelas cadeiras legislativas os partidos políticos que não alcançarem o quociente eleitoral naquela primeira operação.

9.2.1.2 Exame da Constitucionalidade do § 2º, do art. 109, do Código Eleitoral

Preconiza o art. 109, § 2º, que: “Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.”¹⁸⁶ Esse dispositivo legal encerra em seu enunciado uma verdadeira cláusula de exclusão, ao impedir o acesso ao parlamento dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral na primeira operação. Evidentemente só

¹⁸⁴ BLONDEL, Jean. **A lei eleitoral e os partidos no Brasil**. Brasília: Fundação Projeto Rondon – MINTER; Ministério da Educação. SESU, [198-?]. p. 1.

¹⁸⁵ BLONDEL, loc. cit.

¹⁸⁶ BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

não alcançam o quociente eleitoral aqueles partidos que tiveram poucos votos, ou seja, os pequenos partidos, representativos das minorias sociais.

Essa é uma hipótese de inconstitucionalidade que já mereceu o olhar acurado de alguns poucos doutrinadores. Com efeito, Janilson Bezerra de Siqueira, tratando do tema, foi muito feliz ao afirmar: “Na verdade, o que se proibiu na lei, foi obliquamente permitido no cálculo das sobras às grandes legendas, ou seja, a participação no cálculo das sobras com quociente inferior ao obtido pelo partido excluído”¹⁸⁷.

Na realidade, o § 2º, do art. 109 do CE exclui da distribuição das cadeiras do Legislativo as minorias sociais. Ao permitir essa exclusão, esse dispositivo do Código Eleitoral fere diretamente diversos princípios da Constituição da República, especialmente os da democracia, do pluripartidarismo, do sistema eleitoral proporcional, da representação popular e o da igualdade do voto, dentre outros.

O princípio da soberania popular, fundamento do regime democrático, significa que o poder de conduzir o Estado cabe ao povo diretamente ou através de representantes. Muito embora a Constituição permita a condução do governo diretamente pelo povo, a regra é o governo representativo. Para viabilizar este tipo de governo, é necessária a participação dos partidos políticos para canalizar a opinião do povo e, através dos parlamentares, representá-los nas Casas Legislativas. Portanto, quanto mais partidos políticos ideologicamente coesos, mais opiniões, mais representatividade. Sendo assim, toda norma infraconstitucional deve buscar potencializar o princípio da soberania popular e nunca, em hipótese alguma, deve procurar enfraquecê-lo.

O art. 109, § 2º, do CE fere também o princípio da democracia na medida em que, sendo este o governo de todo o povo, a lei deve procurar efetivá-lo ao máximo, e não alijar da disputa eleitoral os partidos que não alcançam o quociente eleitoral. Da mesma forma, ao

retirar a chance de os pequenos partidos participarem do parlamento, ainda quando seus candidatos obtêm uma expressiva soma de votos, o mencionado dispositivo legal está incidindo em flagrante inconstitucionalidade, pois, ao invés de estimular o pluripartidarismo, inibe-o.

No que diz respeito ao princípio do sistema eleitoral proporcional, também se torna mister evidenciar que o art. 109, § 2º do CE, ao invés de estimular a proporcionalidade, procura incentivar a desproporcionalidade. É que a proporcionalidade a que se refere a Constituição da República é a representatividade proporcional dos vários partidos políticos que representam os diversos segmentos sociais organizados. Sendo assim, na medida em que o art. 109, § 2º não permite aos partidos que não alcançarem o quociente eleitoral participar da disputa, obsta que uma parcela da sociedade faça-se representar no parlamento.

Não é por outra razão que J. J. Gomes Canotilho, tratando do tema, ainda que em relação ao ordenamento constitucional português, pontifica: “A Constituição, ao consagrar o sistema proporcional como elemento caracterizador da ordem constitucional, parece ter apontado para a inadmissibilidade da marginalização de quaisquer forças partidárias¹⁸⁸”.

O princípio da representatividade é corolário do princípio abordado no parágrafo anterior. Dessa forma, o que a Constituição da República almeja com este princípio é tornar o parlamento, através dos parlamentares, um mosaico, um retrato o mais próximo possível das correntes de opinião pública. Para isso, a lei deve maximizar a participação social através dos partidos políticos. É bem verdade que é impossível colocar no parlamento todos os partidos políticos representativos dos diversos segmentos sociais. Mas isso não impede que se busque alcançar com a lei o maior número de partidos no parlamento. O que não pode acontecer é a

¹⁸⁷ SIQUEIRA, Janilson Bezerra de. Quociente eleitoral e barreira nas eleições proporcionais do Brasil: incompatibilidade com a Constituição? *Revista eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte*, v. 16, p. 46, jan./dez. 2002.

¹⁸⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992. p. 445.

lei, além de não estimular a representação popular no parlamento, criar óbice à efetivação desse princípio constitucional.

Por último, dentre aqueles princípios constitucionais elencados inicialmente, temos o da igualdade do valor do voto. Determina o art. 14, *caput*, da Constituição Federal que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, [...]”¹⁸⁹. Com efeito, se a Constituição Federal prescreve que o voto tem valor igual para todos, toda e qualquer lei que venha a regulamentar o referido dispositivo deve, obrigatoriamente, procurar efetivar ao máximo esse comando, sob pena de, em assim não agindo, infligir-se de flagrante inconstitucionalidade.

A legislação infraconstitucional, através do Código Eleitoral, contudo, parece não querer se compatibilizar com o referido princípio constitucional do “direito de voto com valor igual para todos”, na medida em que, afirmando que “Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral”¹⁹⁰, dá pesos diferentes aos votos de eleitores de partidos diferentes.

O doutrinador luso J. J. Gomes Canotilho, mais uma vez, ensina: “[...] da exigência de igual valor quanto ao resultado deriva também a exigência (para além da proporcionalidade) de não condicionamento da possibilidade de representação à obtenção de percentagens globais mínimas – proibição de cláusulas-barreira”¹⁹¹.

Legalmente, no entanto, o ordenamento jurídico brasileiro já adota cláusula de exclusão partidária. A sua previsibilidade encontra-se disciplinada no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995). Dispõe o mencionado dispositivo:

Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha eleito representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos

¹⁸⁹ BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

¹⁹⁰ BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6ª ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 49-139.

¹⁹¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992. p. 439.

Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles¹⁹².

Como se pode perceber, o art. 109, § 2º, do CE, combinado com o art. 13 da LPP, consiste num verdadeiro *bis in idem*, pois ambos atuam como cláusula excludente ou cláusula de desempenho para a existência dos partidos políticos. Para Jairo Marconi Nicolau, “O propósito da cláusula de exclusão é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo”.

Na opinião ainda do mesmo jurista,

Quando muitos partidos obtêm votações inferiores aos valores definidos na cláusula de exclusão, gera-se, no agregado, uma alta distorção na relação entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos, bem como um aumento do número de eleitores que têm seus votos ‘não contabilizados’, ou seja, não aproveitados pelo sistema eleitoral. Levados ao extremo – arremata – esses dois efeitos acabam produzindo resultados contrários aos princípios gerais da representação proporcional¹⁹³.

É bem verdade que a transformação de votos em mandatos não é tão simples, como a princípio se poderia supor, até porque não existe um mecanismo matemático perfeito que possa fazer essa exata aferição. Mas permitir a participação da disputa das vagas restantes apenas aos partidos que obtiveram o quociente eleitoral é eliminar duas vezes da disputa democrática os pequenos partidos representativos de minorias sociais. Isso porque os pequenos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral não participam da primeira operação para a entrega das cadeiras, o que é aceitável num primeiro momento, em face de ele não ter alcançado o quociente eleitoral. Porém, numa segunda fase, para quando da distribuição das vagas parlamentares restantes, todos os partidos deverão participar do cálculo dessa distribuição. Só assim se estará dando concreção aos preceitos constitucionais do “direito de voto com valor igual para todos”.

Por tudo o que foi dito nos parágrafos antecedentes, conclui-se que o § 2º, do art. 109 do Código Eleitoral encontra-se, por dois motivos, em flagrante inconstitucionalidade.

Primeiro, por infringir diversos princípios constitucionais, notadamente o da democracia, da isonomia do valor do voto, do pluripartidarismo, do sistema eleitoral proporcional e da máxima efetivação da representatividade popular. Segundo, por funcionar disfarçadamente como uma cláusula de barreira, pois ainda que legalmente não receba essa designação, na prática age como se fosse, proporcionando um verdadeiro *bis in idem* juntamente com o art. 13 da LPP.

Por tudo o que foi dito acima, ou seja, por o art. 109, § 2º do CE não estar em harmonia com os preceitos constitucionais, é que se entende que esteja o mesmo maculado de flagrante inconstitucionalidade.

9.2.1.3 Efeitos do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro Sobre o Sistema Partidário

O sistema eleitoral brasileiro utilizado para as eleições proporcionais é comumente criticado, e com certa razão, por facilitar a proliferação de partidos políticos sem afinidade ideológica e detentores de baixa representatividade social.

O sistema proporcional de lista fechada não hierarquizada adotado no Brasil provoca no partido político dois efeitos: um externo e outro interno. No que diz respeito ao efeito externo, essa questão não tem sido bem posta pelos estudiosos da matéria. É comum a doutrina especializada alegar a pluralidade dos partidos como um efeito nefasto ao sistema partidário. Na verdade o sistema eleitoral proporcional provoca, sim, o pluripartidarismo, mas, aliás, esse é o seu propósito e pelo qual ele foi concebido.

¹⁹² BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004. p. 167.

¹⁹³ NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**: uma Introdução. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 47.

Um sistema eleitoral que proporciona o surgimento de partidos que representam vários segmentos da sociedade é salutar numa democracia pluralista, pois não há como homogeneizar politicamente uma sociedade que é heterogênea ideologicamente. Portanto, esse efeito do sistema eleitoral proporcional sobre o sistema partidário é benéfico e necessário.

O que não é saudável mesmo numa democracia é o multipartidarismo, que consiste num número muito grande de agremiações partidárias. Essa proliferação de partidos não tem colaborado para a consolidação dos partidos no Brasil. Ferreira Filho diagnosticou essa hipótese quando afirmou:

Também não é nova a tese de que, se partidos são necessários, não devem ser eles em grande número. Sem dúvida, a imposição de um *numerus clausus* contraria o próprio cerne da democracia e, assim, desta é decorrência inafastável a admissão do pluripartidarismo. Distinga-se, porém, o princípio do pluripartidarismo do fenômeno do multipartidarismo.

Caracteriza-se este último pela existência e atuação num país de uma multiplicidade de pequenos, de ‘pequeníssimos’ – como se diz coloquialmente – ou de ‘micro-partidos’ – como se fala até na esfera científica. Esta pleora de partidos prejudica, não favorece, a democracia.

De um ângulo, ela é prejudicial porque estonteia o eleitor que não mais consegue ver a significação político-ideológica de cada um e assim tem dificuldade de emitir um voto consciente. De outro, essa multiplicação enseja anormalidades como partidos constituídos não em torno de idéias mas de um líder, ou práticas anti-éticas como as legendas ‘de aluguel’¹⁹⁴.

Essa lição do doutrinador paulista serve para reforçar a nossa comprovação de quanto o sistema eleitoral influencia o sistema partidário. Esse entendimento, inclusive, vem corroborar aquilo que Maurice Duverger já afirmara nas suas “leis”: o sistema de representação proporcional estimula a proliferação de partidos políticos.

Realmente, como na representação proporcional, a participação do partido no parlamento se dá em proporção ao apoio do corpo eleitoral, o eleitor se sente estimulado a dar o seu voto mesmo que seja a uma pequena agremiação, sabendo ele que assim terá grandes chances de não perder o seu voto.

O efeito interno constatado é a disputa entre os próprios candidatos do partido para se elegerem. Essa realidade é prejudicial ao partido na medida em que torna a eleição preponderantemente individualizada, além de incentivar a indisciplina do candidato em relação à agremiação à qual pertence, tornando secundário o papel do partido político.

Na prática, para que um candidato seja eleito a um cargo parlamentar, é imprescindível que obtenha a maior quantidade de votos nominais dentro da própria legenda da qual ele faz parte, uma vez que, quando da distribuição das cadeiras a que cada partido tem direito, o total de votos de cada candidato individualizado é decisivo para a sua eleição. Dessa forma, para um candidato de um partido “W”, mais importante do que ter mais votos do que os candidatos dos partidos “X”, “Y” e “Z” é ter mais votos do que os seus companheiros de partido. É como diz Luís Virgílio Afonso da Silva: “é cada um por si e todos contra todos, independente de partido ou ideologia”¹⁹⁵.

Os partidos nacionais, nesse passo, desprezando uma estrutura ideologicamente definida e fechada que deveriam ter, passam a ter apenas uma visão pragmática das eleições, ignorando ou flexibilizando os seus programas, para aceitar candidatos tipo “pára-queda”, sem nenhuma afinidade ou compromisso com os ideais do partido, desde que essas práticas os conduzam a uma possível vitória nas eleições.

Tudo isso transforma os partidos políticos em simples veículos para transportar candidatos sem compromisso com o partido ou com o eleitor. Os partidos que assim atuam receberam no Brasil a denominação pejorativa de “partidos de aluguel”¹⁹⁶. Como decorrência natural dessa prática, a disciplina, a fidelidade e a coesão intrapartidária ficam comprometidas ou até inexistem na medida em que os políticos quando já eleitos frequentemente votam

¹⁹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. cap. 8, p. 101.

¹⁹⁵ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 161.

contra as diretrizes do partido, trocam de partido e se insurgem sob os mais diferentes motivos, alegando na maioria das vezes que o seu compromisso é com o eleitor, e não com o partido.

Semelhante constatação já foi feita por Giovanni Sartori, quando afirmou que os políticos “freqüentemente trocam de partido, votam contra as diretrizes partidárias e recusam qualquer tipo de disciplina, sob o pretexto de que a liberdade de representação de suas bases não pode sofrer interferências”¹⁹⁷.

Tudo isso leva a crer que o subsistema proporcional de lista fechada não hierarquizada incentiva, no Brasil, o voto nominal em detrimento do voto na legenda, fazendo com que, em consequência disso, os candidatos de um mesmo partido lutem entre si para lograrem êxito nas eleições. A plataforma desses candidatos será o compromisso individual entre eles e o eleitor em detrimento do programa e diretrizes partidárias e dos próprios correligionários, reforçando, assim, o enfraquecimento e a fragilização dos partidos, tornando-os meras siglas partidárias que se prestam apenas para oficializar candidaturas.

Por outro lado, uma constatação nada desprezível é que, apesar de formalmente a legislação não permitir a candidatura avulsa, na prática procede como se permitisse. Na realidade essa distorção é provocada pela previsão do voto uninominal dentro de uma lista partidária, que é adotado quase que exclusivamente pelo sistema eleitoral proporcional brasileiro. O comum é o voto uninominal ser utilizado nos sistemas de pluralidade. A constatação do malefício do voto uninominal para a nossa sociedade não é recente. José de Alencar, quando da discussão da reforma eleitoral de 1875, já afirmava que o voto uninominal poderia: “trazer aquilo de que buscamos fugir; importa a individualização da representação;

¹⁹⁶ Constatamos que essa má referência – “partido de aluguel” – já faz parte da doutrina alienígena, como pode ser conferido na obra de Sartori (SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1996).

¹⁹⁷ *Apud* SILVA, loc. cit.

cria o egoísmo e, por consequência, o antagonismo das candidaturas, não adversas, mas da mesma opinião, enfraquecendo assim ainda mais os nossos partidos”¹⁹⁸.

Por tudo isso, podemos afirmar que as nossas leis eleitorais e partidárias – únicas leis no Brasil cujo emitente é o mesmo destinatário – estimulam o enfraquecimento dos partidos políticos e fortalecem a atuação individual dos candidatos.

9.2.1.4 Efeitos do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro sobre a Governabilidade

O que se busca neste tópico é colocar em discussão a compatibilidade entre as estruturas políticas formal e funcional definida, respectivamente, pela Constituição e pela prática política adotada no nosso País.

O sistema eleitoral proporcional de lista fechada não hierarquizada utilizado no Brasil não tem servido para uma harmonização entre essas estruturas. Ou seja, não se encontra no modelo brasileiro uma compatibilização entre os modelos teóricos definidos na Constituição e os modelos práticos de atuação política e institucional.

Teoricamente o modelo político adotado pela Constituição procura estimular a política para a realização do bem-comum da sociedade. A prática dessa política, no entanto, não tem se conformado com o modelo teórico e, ao que tudo indica, um dos componentes desse fracasso é o nosso subsistema eleitoral proporcional, que, estimulando a multiplicação de partidos, provoca a sua desarmonia, inviabilizando ou dificultando, assim, qualquer tipo de acordo entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esse conflito entre os poderes provoca

¹⁹⁸ ALENCAR, José de. **Discurso de 1874**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977. p. 163. (Perfis Parlamentares n. 1).

ingovernabilidade, gerando graves efeitos para a sociedade tanto do ponto de vista político, como do econômico ou do social.

Por outro lado, sem maioria parlamentar, a atuação do governo executivo fica comprometida, sem capacidade de atuar satisfatoriamente, gerando ingovernabilidade.

Nesse sentido, apregoa Ferreira Filho:

[...] a representação proporcional enfatiza a expressão de posições ideológicas, que, para marcarem suas diferenças em relação a outras, às vezes muito sutis, sublinham (e exageram) as discordâncias. Disto resultam dificuldades nas alianças necessárias a eleições majoritárias e, o que é mais daninho, na definição da maioria parlamentar¹⁹⁹.

A realidade é que em geral esses partidos procuram tirar proveito político através de barganhas em eleições ou votações importantes, de forma a poderem sobreviver politicamente, e essa prática na maioria das vezes provoca instabilidade política no governo.

9.2.1.5 Efeitos do Sistema Eleitoral Proporcional Brasileiro Sobre a Representatividade

A representatividade política numa democracia deve ser, na medida do possível, uma amostra da sociedade que representa.

No subsistema eleitoral proporcional brasileiro, o partido que nas eleições não alcança o quociente eleitoral fica de fora da disputa pelos mandatos. Esse resultado, considerando que existe um limite de cadeiras no parlamento, é compreensível, necessário e existe em todos os sistemas eleitorais proporcionais que utilizam o sistema de cota ou de quociente eleitoral nos seus cálculos.

¹⁹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. cap. 8, p. 102.

O que não nos afigura justo e, no nosso entender, conspira contra a representatividade política das minorias é os partidos que não alcançarem o quociente eleitoral serem impedidos de disputar os mandatos eletivos através das sobras.

Sendo assim, e em consonância com o princípio constitucional da representatividade, é justo que os pequenos partidos representativos de segmentos sociais minoritários possam participar da disputa das sobras eleitorais resultantes da operação do quociente eleitoral.

Por outro lado, o sistema proporcional de listas fechadas não hierarquizadas adotado no Brasil aparentemente fortalece a representatividade dos grupos sociais, mas na realidade essa representatividade é fragilizada na medida em que fica dispersa por inúmeros partidos.

Uma das causas, senão a maior, desse problema é a adoção legal do instituto da coligação partidária nas eleições legislativas. Esse instituto desvirtua a representação política na medida em que o eleitor vota na coligação, mas o candidato eleito para exercer o mandato pertence a um partido, e não à coligação. Dessa forma, muitas vezes o eleitor ideologicamente ligado a um partido contribui para a eleição de um candidato compromissado com outra linha de pensamento²⁰⁰.

Por tudo isso, no Brasil impõem-se as exigências renovadas de um sistema eleitoral que melhor legitime o princípio representativo e mais fortemente consolide a estabilidade política e o sistema partidário e que seja capaz de responder a uma realidade política em permanente evolução, levando em consideração as particularidades de nossa sociedade.

²⁰⁰ José Antônio Giusti Tavares, trabalhando o tema, adverte que “O voto uninominal, as coligações eleitorais interpartidárias e, sobretudo, a combinação entre esses dois mecanismos, são inconsistentes com a lógica da representação proporcional [...]. (TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. p. 24).

10 PROPOSTA DE UM NOVO SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL PARA O BRASIL

10.1 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL DE LISTA FECHADA HIERARQUIZADA

Expor, ainda que sucintamente, os diversos modelos de sistemas eleitorais utilizados pelos países democráticos que utilizam eleições políticas para conferir mandatos representativos delegados pelo povo foi uma estratégia que se encontrou para, conhecendo-os, escolher aquele sistema que melhor atenda os nossos anseios.

Nas democracias modernas, a representação política usa a via das eleições para que o povo legitime os seus representantes. As eleições, por sua vez, dependem de um sistema eleitoral que transforme a vontade do eleitor expressa pelo voto em mandato eletivo. No presente momento, a eficiência dos sistemas eleitorais em todo o mundo está sendo questionada quanto à sua legitimidade representativa e à sua capacidade de dar consistência ao sistema partidário e à governabilidade.

Por isso, quando da concepção de um sistema eleitoral, há de se levar em consideração as peculiaridades de cada sociedade, incluindo a sua história, cultura, território e demografia. Somente com a tomada desses critérios pode-se falar que um sistema eleitoral é melhor ou tem mais vantagens do que outros. No entanto, de tudo o que se viu nos capítulos precedentes, especialmente nos capítulos 7 e 8, constata-se que não existe um sistema eleitoral perfeito para todas as sociedades.

Para sugerir-se um novo modelo de sistema eleitoral proporcional para o Brasil, fez-se no Capítulo 10 um diagnóstico global do sistema eleitoral adotado atualmente no nosso ordenamento jurídico. Com base no que ali foi discutido, podemos afirmar que o modelo

brasileiro de sistema eleitoral de representação proporcional atualmente adotado no nosso país não se compraz com as novas exigências sociais, políticas e econômicas que vivemos.

Dessa forma, considerando que o Brasil já emprega um sistema eleitoral para suas eleições parlamentares proporcionais, devemos reformar esse sistema ou adotar um novo modelo? O que se objetiva com um sistema eleitoral? Maior legitimidade da representação política? Partidos políticos fortes e coesos? Estabilidade política?

Dieter Nohlen, trabalhando o assunto, esclarece que para a adoção de um sistema eleitoral parlamentar devem-se observar vários requisitos ou objetivos, dentre os quais menciona o da representatividade e o da estabilidade política:

Em primeiro lugar, **um sistema eleitoral deve garantir uma justa representação dos diferentes grupos sociais**, incluindo indivíduos dos diferentes sexos, classes sociais, religiões e grupos étnicos. Uma representação justa irá evitar sentimentos de derrota e marginalização entre alguns grupos, principalmente as minorias que poderiam – caso contrário – conduzir à insatisfação social ou mesmo à violência política. [...].

Em segundo lugar, **o sistema eleitoral deve facilitar as decisões políticas. Por esta razão, ele deve contribuir para a concentração do sistema partidário**. Existe uma maior probabilidade de eficiência no sistema político e no governo quando os partidos representados no parlamento não forem muito pequenos e extremamente diferentes.

Terceiro, a função de ‘participação’ não se refere à participação no sentido de afluência às urnas. Uma eleição deve ser considerada um acto de participação pelo simples facto de haver um recenseamento e uma votação justa e efectiva. A participação como função de um sistema eleitoral refere-se à oportunidade dos eleitores expressarem as suas preferências em relação a determinado candidato. Existe a possibilidade de eles votarem no candidato de sua preferência ou lhes serão impostas listas invariáveis de candidatos por parte dos líderes políticos?

Em quarto lugar, um sistema eleitoral deve basear-se na simplicidade e transparência. Os eleitores devem perceber como funciona o sistema e o que acontecerá com o seu voto. Isto é particularmente importante para os países em desenvolvimento onde uma larga maioria da população tem um baixo grau de instrução. Além disso, a falta de transparência pode provocar suspeitas de fraude eleitoral. Sistemas eleitorais complexos e sofisticados, concebidos na perfeição em termos de funções, raramente tornam-se simples e transparentes.

Finalmente, o sistema eleitoral de um país deve gozar de legitimidade, o que significa que ele deve ser aceito por toda a sociedade em geral. A satisfação dos requisitos citados – ou pelo menos dos mais importantes destes – é o que geralmente confere legitimidade a um sistema eleitoral. A contestação ao sistema eleitoral como parte central das regras do jogo político pode provocar graves tensões políticas²⁰¹. (Grifos nossos).

²⁰¹ NOHLEN, Dieter. **Direito eleitoral e sistema partidário**. 3. ed. Brasília: Fundação Projeto Rondon; MINTER; Ministério da Educação – SESU, 1985. p. 65.

Como dito pelo autor alemão, para a adoção de um sistema eleitoral, vários são os objetivos a serem observados, tais como reduzir o número de partidos para gerar maior governabilidade, aumentar a representatividade popular e proporcionar maior legitimidade aos representantes do povo. Além desses objetivos, ainda relaciona a simplicidade, transparência e participação, de forma a conferir legitimidade ao sistema eleitoral.

Nesta pesquisa, constatamos que nenhum sistema eleitoral adequa-se simultaneamente a todos os parâmetros mencionados por Dieter Nohlen. Os sistemas eleitorais pesquisados diferem entre si em termos de preponderância de funções, sobressaindo em alguns sistemas vantagens ou desvantagens, conforme o objetivo perseguido. Como agravante, os efeitos jurídicos e políticos de um sistema eleitoral não dependem exclusivamente do sistema em si, mas também de fatores externos, tais como a fidelidade partidária, a cláusula de barreira, a coligação partidária e, em alguns casos, até mesmo o financiamento das campanhas eleitorais.

Feita essa explanação, pergunta-se: o que se deseja com um sistema eleitoral? Através de uma interpretação constitucional, verificamos que a nossa Constituição aspira a que o nosso sistema eleitoral atenda a todos esses princípios, isto é, seja capaz de proporcionar uma justa representatividade social ao parlamento, estabilidade governamental e o fortalecimento dos partidos políticos.

No entanto, o grande problema dos sistemas eleitorais aqui analisados é que eles, de *per si*, não asseguram que esses princípios cumpram a contento o seu papel, considerando que tais princípios utilizam a mesma via para se projetarem. Sendo assim, se se aumenta a carga de representatividade com a adoção de um sistema que estimule a participação de muitos partidos, automaticamente se diminui a carga de governabilidade. Por outro lado, se se aumenta a carga de governabilidade com a adoção de um sistema que fomente essa característica, diminui-se a carga de representatividade.

Dessa forma, hoje o grande dilema das propostas de uma reforma do atual sistema eleitoral brasileiro ou a adoção de um novo é justamente encontrar um meio de atender simultaneamente a esses princípios constitucionais.

Os tipos de sistemas eleitorais parlamentares já foram amplamente apresentados e discutidos no capítulo 8 desta dissertação, agora nos resta escolher aquele que melhor se adequa aos preceitos da nossa Constituição. A escolha mais viável, a nosso ver, deverá recair em um sistema eleitoral que atenda simultaneamente às funções acima aludidas. Isso, porém, não parece ser tarefa fácil, pois os modelos de sistemas eleitorais foram concebidos de forma a atender mais a uma ou a outra função. Nesse caso, devemos escolher ou criar um modelo intermediário que atenda a uma função sem afastar a outra.

A escolha há necessariamente de recair sobre um dos sistemas eleitorais analisados em capítulo próprio desta dissertação que gere um efeito político e jurídico direto e imediato sobre a representação política, a governabilidade e o sistema partidário, de forma que traduza e realize uma adequação valorativa da nossa Constituição.

Na seqüência, sugere-se o modelo de sistema eleitoral que, a nosso juízo, melhor se molda a nossa sociedade e que atenda aos preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito Representativo brasileiro.

Sendo assim, considerando as dimensões territoriais, a população, a cultura e a tripartição da unidade política brasileira (Nacional, Estadual e Municipal), o Brasil deve ter o seu próprio sistema eleitoral, não sendo recomendado importar modelos alienígenas, cujas realidades e necessidades são distintas das nossas.

Considerando ainda que o Brasil já dispõe de um sistema eleitoral proporcional sólido e tradicional, não se deve adotar ou criar um sistema novo. É recomendável, outrossim, para atender aos justos reclamos da nossa sociedade, aperfeiçoar o sistema existente de forma que melhor atenda aos anseios da nossa atual Constituição.

Logo, como alternativa de sistema eleitoral legislativo para o Brasil, segue-se a manutenção parcial do sistema em vigor, adaptando-o para lista fechada hierarquizada com a introdução de nova fórmula para o cálculo das sobras dos votos, que não exclua os partidos que não atingiram o quociente eleitoral de participarem desse rateio. Essas duas aparentes pequenas modificações teriam efeito direto sobre a representação política, o sistema de partido e a governabilidade.

Paralelamente, a nossa proposta ainda provocaria modificações substanciais nas eleições, evitando exorbitantes gastos nas campanhas eleitorais na medida em que, não sendo o voto personalizado, mas na legenda (lista), os partidos, e não os candidatos, é que se responsabilizariam diretamente pelos gastos, evitando, assim, distorções e abusos de poder econômico.

Concomitantemente a essas modificações, é imprescindível para o sucesso da proposta que não haja coligações entre os partidos por ocasião das eleições. Com essa medida, evitar-se-ia a cláusula de barreira tão propalada nos meios jurídicos e políticos e que já se encontra inserida no art. 13 da Lei dos Partidos Políticos. Nesse particular, a questão que se apresenta hoje é que os partidos políticos que não atingirem o quociente eleitoral no primeiro cálculo de transformação dos votos em mandatos não participarão da operação das sobras. Dessa forma, essa operação incorre em flagrante inconstitucionalidade, na medida em que exclui antecipadamente esses partidos da disputa democrática.

Uma proposta viável diante desse cenário é que seja permitido que as cadeiras remanescentes, quando da primeira operação de transformação de votos em cargos parlamentares (as sobras), sejam disputadas também pelos partidos que não atingiram o quociente eleitoral. Essa medida, tal qual uma repescagem, permitiria a sobrevivência dos pequenos partidos sem a necessidade do esdrúxulo instituto da coligação partidária, bem como se evitaria a utilização legal da atual cláusula de barreira.

A adoção dessa medida também serviria para desestimular a criação de partidos políticos sem uma representação no mínimo substancial, pois uma agremiação com um número muito pequeno de votos entraria na disputa pelas sobras com poucas chances de êxito. Mas um partido de nível médio que não conseguisse nenhum mandato na primeira operação (do quociente) poderia vir a ter reais chances na disputa pelas sobras, talvez conseguindo até o primeiro lugar nessa segunda operação.

Se a lógica da eleição proporcional – é uma tendência do moderno constitucionalismo – é permitir que um parlamento reproduza, como que num mosaico partidário, um microcosmo da sociedade representado nas urnas, não faz sentido proibir que um partido que não alcançou o quociente não dispute as sobras e, por outro lado, permitir que os partidos se coliguem para disputar as eleições, na maioria das vezes com o único objetivo de burlar a barreira do quociente eleitoral.

Nas coligações proporcionais, quem disputa os quocientes eleitorais são as coligações, e não os partidos, mas quem exerce o mandato é um parlamentar de um partido individualmente.

O sistema eleitoral de representação proporcional de lista fechada hierarquizada cumpre simultaneamente essas funções. Primeiro porque, utilizando os partidos políticos como meio canalizador, materializa a representatividade dando expressão política e voz às diferentes correntes ideológicas, doutrinárias ou programáticas existentes na sociedade.

Dessa forma, cumpre-se um preceito constitucional caro às democracias, que é o pluralismo político, fundamento da Constituição brasileira (CF, art. 1º, V), que consiste numa pluralidade de idéias levadas para o parlamento através dos partidos políticos. Sendo assim, quanto mais partidos disputarem uma eleição, maiores serão as probabilidades de os mais diversos segmentos sociais se fazerem representar.

A função de assegurar a governabilidade também pode ser atendida com o sistema eleitoral de representação proporcional de lista fechada, desde que não seja permitida a adoção do instituto da coligação partidária. Dessa forma se proporcionará um sistema partidário com poucos partidos atuantes no parlamento, possibilitando e facilitando o governo a tornar efetivas as suas decisões.

10.2 ELEMENTOS TÉCNICOS DO NOVO SISTEMA ELEITORAL

Tecnicamente, para concretizar a nossa proposta, é imprescindível que:

1 – A circunscrição eleitoral continue coincidindo com as divisões político-administrativas do Brasil, evitando, assim, qualquer possibilidade de *gerrymandering*. Por esse raciocínio, nas eleições para a Câmara dos Deputados e para as assembleias legislativas, a circunscrição eleitoral deverá corresponder aos estados federados e ao Distrito Federal; nas eleições municipais, por sua vez, as circunscrições são os municípios;

2 – A magnitude, que é o elemento central na definição da proporcionalidade de um sistema eleitoral, deverá continuar variando entre 8 e 70 nas eleições para deputado federal, conforme disposição contida na Lei Complementar nº 78/93. Em relação às eleições estaduais a magnitude continuará sendo o triplo da magnitude federal, tal qual em vigor e, quanto às eleições municipais, também deverá continuar sendo observados os parâmetros do art. 29 da Constituição.

3 – A estrutura do voto deverá ser do tipo de lista fechada e hierarquizada, cabendo ao eleitor votar unicamente na lista partidária de sua preferência.

4 – Para a fórmula de cálculo deverá ser utilizado o quociente Hare, que utiliza o quociente tradicional. Por essa fórmula, divide-se o número de votos válidos pelo número de cadeiras a preencher no parlamento (Câmara Federal, assembleias legislativas e câmaras municipais). Nesse cálculo, os votos brancos e nulos deverão ser desprezados.

5 – Para as sobras deverá utilizar-se a técnica da maior sobra (restos maiores), inclusive com a participação daqueles partidos políticos que não alcançaram o quociente eleitoral, evitando-se, por conseguinte, a adoção da cláusula de barreira.

6 – A forma de candidatura deverá ser feita através dos partidos políticos, que é a forma padrão em que se adota a representação proporcional, não havendo a possibilidade de candidatura avulsa (candidato independente). O número de candidatos que poderá constar na lista partidária deverá ser de até 50% a mais do que o número de vagas a serem preenchidas, completada a fração quando esta for igual ou maior do que 6.

REFERÊNCIAS

ADEODATO, João Maurício Leitão. **O problema da legitimidade: no rastro do pensamento de Hannah Arendt**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

ALENCAR, José de. **Discurso de 1874**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1977. (Perfis Parlamentares , 1).

_____. **Systema representativo**. Edição fac-similar. Brasília: Senado Federal, 1997.

ANDRADE, Ivan Maciel de. Em torno do conceito de direito. **Revista do Curso de Direito da UFRN – RCD**, Natal, v. 2, n. 2, p. 81-100, jan./jun. 1997.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **Temas de filosofia**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2000.

ARCHER, Maria da Graça Miragaia. Sistemas eleitorais. **Revista de Assuntos Eleitorais: eleições**. Lisboa, n. 8, p. 65-78, 2004.

AZAMBUJA, Darcy. **Decadência e grandeza da democracia**. Porto alegre: Globo, 1945.

_____. **Introdução à ciência política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

_____. **Teoria geral do estado**. 19. ed. Porto Alegre: Globo, 1980.

BALBUENA, Marcelo. **The international IDEA handbook of electoral system design**. Stockholm, Sweden: IDEA, 1997. p. 105.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro . **Elementos de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1975.

_____. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

BENEVIDES, Maria Victória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 10. ed. Brasília: UnB, 1997.

_____. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Gutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BLONDEL, Jean. **A lei eleitoral e os partidos no Brasil**. Brasília: Fundação Projeto Rondon – MINTER; Ministério da Educação SESU, [198-?].

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986

BOTELLA, Montserrat Baras Juan. **El sistema electoral**: temas clave de la constitución espanhola. Madrid: Tecnos, 1996.

BRAGA, Hilda Soares. **Sistemas eleitorais do Brasil: 1821-1988**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. Constituição (1891). In: BRASIL. **Constituições do Brasil**. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986. v. 1.

BRASIL, Joaquim Francisco Assis. **A democracia representativa na República (Antologia)**. Brasília: Senado Federal, 1998.

_____. Idéias políticas de Assis Brasil. In: BROSSARD, Paulo (Org.). **Ação e pensamento na República**. Brasília: Senado Federal, 1989. v. 1: Estudo Introdutório.

_____. Idéias políticas de Assis Brasil. In: BROSSARD, Paulo (Org.). **Ação e pensamento na República**. Brasília: Senado Federal, 1990. v. 2.

BRASIL. Lei 4.737 de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

BRASIL. Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de deputados, nos termos do artigo 45, § 1 da CF. In: DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **Representação política**. São Paulo: Ática, 1988.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. Introdução e tradução de A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOZO, Benjamin N. **A natureza do processo e a evolução do direito**. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. São Paulo: Ed. Nacional de Direito, 1956.

CASCUDO, Luís da Câmara. **História da cidade do Natal**. 3. ed. Natal: RN Econômico, 1999.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **O voto distrital no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1975.

CEA EGAÑA, José Luis. Representación política y sistema electoral. **Revista de Ciência Política**. Santiago, (Chile), 1988. Edição Especial.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. 7. ed. São Paulo: Ática, 2000.

CINTRA, Antonio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa, 2000. Disponível em: <www.2camara.gov/fiquepordentro/reformapolitica/textosistema.html>. Acesso em: 23 jan. 2006.

CIVITA, Roberto (Ed.). **Almanaque Abril – Mundo 2005**. São Paulo: Abril, 2005.

COCUZA, Felipe. **O parlamentarismo e o voto distrital**. São Paulo: Transcendental, 1991.

COSTA, Homero de Oliveira. **A reforma política no Brasil e outros ensaios**. Natal: Sebo Vermelho, 2001.

COTRIM, Gilberto. **Fundamentos da filosofia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**: estudos sobre o culto, o direito, as instituições da Grécia e de Roma. Tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. 12. ed. São Paulo: Hemus, 1996.

CUNHA, D Jason B. Della. **Crise do direito e da regulação jurídica nos estados constitucionais periféricos**: Modernidade e globalização. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2003.

CUNHA, Fernando Whitaker. **Fundamentos da história teórica**. Rio de Janeiro: Arte nova, 1976.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Reclamação constitucional no direito brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2000.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Legislação eleitoral e código eleitoral**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

_____. **Direito eleitoral**: teoria e prática do procedimento das eleições brasileiras. Curitiba: Juruá, 2004.

DECLARAÇÃO DE INDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/independencia_eua.htm> Acesso em: 11 jan. 2006.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Filosofía del derecho**. 7. ed. Barcelona: Boch, 1960.

DUVERGER, Maurice. **Os grandes sistemas políticos**: Instituições políticas e direito constitucional. Coimbra: Almedina, 1985.

ESPAÑA. **Régimen electoral general**. 5. ed. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2004.

ESTUDOS ELEITORAIS. Brasília: TSE, n. 1, jan./abr. 1997.

_____. Brasília: TSE, n. 2, maio/ago. 1997.

_____. Brasília: TSE, n. 3, set./dez. 1997.

_____. Brasília: TSE, v.2, n. 1, jan./abr. 1998.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. 3. ed. São Paulo: Nova Fronteira, 2001.

FARIA, José Eduardo. **Poder e legitimidade**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

FERNANDEZ, Mario. Sistemas electorales, sus problemas y opciones para la democracia chilena. **Cuadernos de Capel**, Porto Rico, 1986.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. São Paulo: Atlas, 1980.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001.

FERREIRA, Pinto. O regime representativo. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 80, n. 3, p. 268, 1958.

FERREIRA, Waldemar. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1962.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 1985.

_____. Reforma constitucional: o sistema eleitoral e partidário. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário da Silva (Coord.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. cap. 8, p. 97-108.

FIGUEIREDO, Fran. **Metodologia constitucional**: técnicas de interpretação. Brasília: Itamarati, 1987.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. O federalista. In: WEFFORT, Francisco C. [Org.]. **Federalistas**. Tradução IBRASA. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. cap. 52, p. 140-143. (Os pensadores, n. XXIX).

HARRIS, Peter; REILLY, Ben. **Democracy and deep-rooted conflict**: options for negotiators. Stockholm, Sweden: IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998. (Handbook Series International).

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 2. ed. Tradução de Armindo Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. **Voter turnout from 1945 to 1997**: a global report on political participation. Stockolm: IDEA, [1997].

JEFFERSON, Thomas. Escritos políticos. In: WEFFORT, Francisco C. [Org.]. **Federalistas**. Tradução IBRASA. 1. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p. 7-46. (Os pensadores, n. XXIX).

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa (Org.). **Legislação eleitoral no Brasil**: do século XVI a nossos dias. Brasília: Senado Federal, 1996. v. I, II e III.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 2. ed. Coimbra: Armênio Machado, 1962. v. 2.

KINZO, Maria D'Alva Gil. **Representação política e sistema eleitoral no Brasil**. São Paulo: Símbolo, 1980. (Coleção ensaio e memória, 25).

LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamego. 6. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Nova Fronteira, 1996.

LIJPHART, Arend. **Patterns of democracy**: government forms and performance in thirty-six countries. New Haven, Yale University Press. 1999.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **Instituições políticas democráticas**: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1980. (Coleção Pensamento Político, 15).

MACHADO, Sérgio (Relator). **Relatório final da Comissão Especial Temporária de reforma político-partidária do Senado Federal**. Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 16 jul. 2003.

MALUF, Sahid. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1970. v.1.

MAQUIAVEL. **Maquiavel**: vida e obra. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).

MARTINEZ CUADRADO, Miguel. Bases, principios y criterios de la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)**. n. 34, jul./ago. 1983.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MEYNAUD, Jean. **Sistemas eleitorais**: leituras universitárias. Brasília: Fundação Projeto Rondon – MINTER; Ministério da Educação – SESU, 1985.

MILL, John Stuart. De como a forma idealmente melhor de governo é a representativa. In: _____. **Considerações sobre o governo representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

MIRANDA, Jorge. A democracia representativa: princípios e problemas gerais. **Estudos eleitorais**, v. 2, n. 1, p. 20, jan./abr. 1998.

_____. **Estudos de direito eleitoral**. Lisboa: Edições Jurídicas, 1995.

_____. **O Regime jurídico do acto eleitoral**. Coimbra: Coimbra, 1996.

MOLINA, José Enrique. **Democracia representativa y participación política en Venezuela**. Caracas: Centro de Asesoría y promoción electoral, 1986.

MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Teoria da argumentação jurídica e nova retórica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MOTA, Aroldo. Legislação eleitoral: comportamento histórico. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná**, Curitiba, n. 33, p. 13, jul./set. 1999.

MUKAI, Toshio. **Sistemas eleitorais no Brasil: curso modelo político brasileiro**. Brasília: PRND, 1985. v. 5.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

_____. **A reforma da representação proporcional no Brasil**. Paper apresentado no Seminário Reforma Política no Brasil em Perspectiva comparada – UCAM, Rio de Janeiro. 2002.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Direitos fundamentais e argüição de descumprimento de preceito fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

NOHLEN, Dieter. **Direito eleitoral e sistema partidário**. 3. ed. Brasília: Fundação Projeto Rondon; MINTER; Ministério da Educação – SESU, 1985. p. 65.

_____. El análisis comparativo de sistemas electorales, com especial consideración del caso chileno. **Centro de Estudios Públicos**, n. 18, Otoño, 1985.

_____. **Sistemas electorales y partidos políticos**. 3. ed. México: FDE, 2004.

_____. **Wahlrecht und parteiensystem**. 3. ed. München: Opladen, 2000.

OLIVEIRA, Viana. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal, 1999. (Coleção biblioteca básica brasileira).

PAUPÉRIO, Arthur Machado. **Teoria democrática do estado**. 1. ed. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

PINTO, Antonio Pereira (Org.). **Reforma eleitoral**. Brasília: UnB, 1983. (Coleção temas brasileiros, n. 42).

PORTO, Walter da Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; OSão Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

PRÉLOT, Marcel. **Institutions politiques et droit constitutionnel**. Paris: Dalloz, 1961.

RAE, Douglas. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

_____. **The political consequences of electoral laws**. 2ª ed. New Haven: Yale University Press, 1971.

RAMIREZ SANCHEZ, Jácobo. **Introducción al estudio del derecho y nociones de derecho civil**: textos universitários. 2. ed. México: Unam, 1967.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS. Belo Horizonte: UFMG, n. 76, jan./dez. 1993.

REVISTA PARANÁ ELEITORAL. **Qual reforma política?** Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral, n. 53/54, 2004.

REYNOLDS, Andrew. **La distribución global de los sistemas electorales**. “Representación proporcional personalizada”. Disponível em: www.aceproject.org/main/espanol/es/esh.htm. Acesso em: 11/12/05.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben. **The international IDEA handbook of electoral system design**. Stockholm, Sweden: IDEA, 1997.

RODEE, Carlton Clymer et al. **Introdução à ciência política**. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Agir, 1977. v. 1.

RODRIGUES, Pedro Pereira. **A falência da democracia representativa formal**: uma reflexão sobre a democracia da revolução francesa aos dias atuais. Goiânia: PPR, 1998.

ROSE, Richard. En torno a las opciones en los sistemas electorales: alternativas políticas y técnicas. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, n. 34, jul./ago. 1983.

SALMA, Hasan Ali. **Ideas for democracy 1998**. Stockholm, Sweden: IDEA, 1999.

SANTO AGOSTINHO. **Confissões**. São Paulo: Nova Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Crise e castigo: os partidos e generais na política brasileira**. Rio de Janeiro: Vértice-Iuperj, 1987.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1996.

_____. La influencia de los sistemas electorales. Estudios públicos. **Centro de Estudios públicos**, n. 17, Verano, 1985.

_____. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Apresentação à edição brasileira do Prof. David Fleicher. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1982.

_____. **A política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Ed. UnB, 1981.

SERRA, José. **Reforma política no Brasil**. Brasília:Gráfica do senado, 1997.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: qu'est-ce que le tiers état?** Tradução de Norma Azevedo. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário jurídico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 1982.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 13. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SIQUEIRA, Janilson Bezerra de. Quociente eleitoral e barreira nas eleições proporcionais do Brasil: incompatibilidade com a Constituição? **Revista eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte**, Natal, RN, v. 16, p. 46, jan./dez. 2002.

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

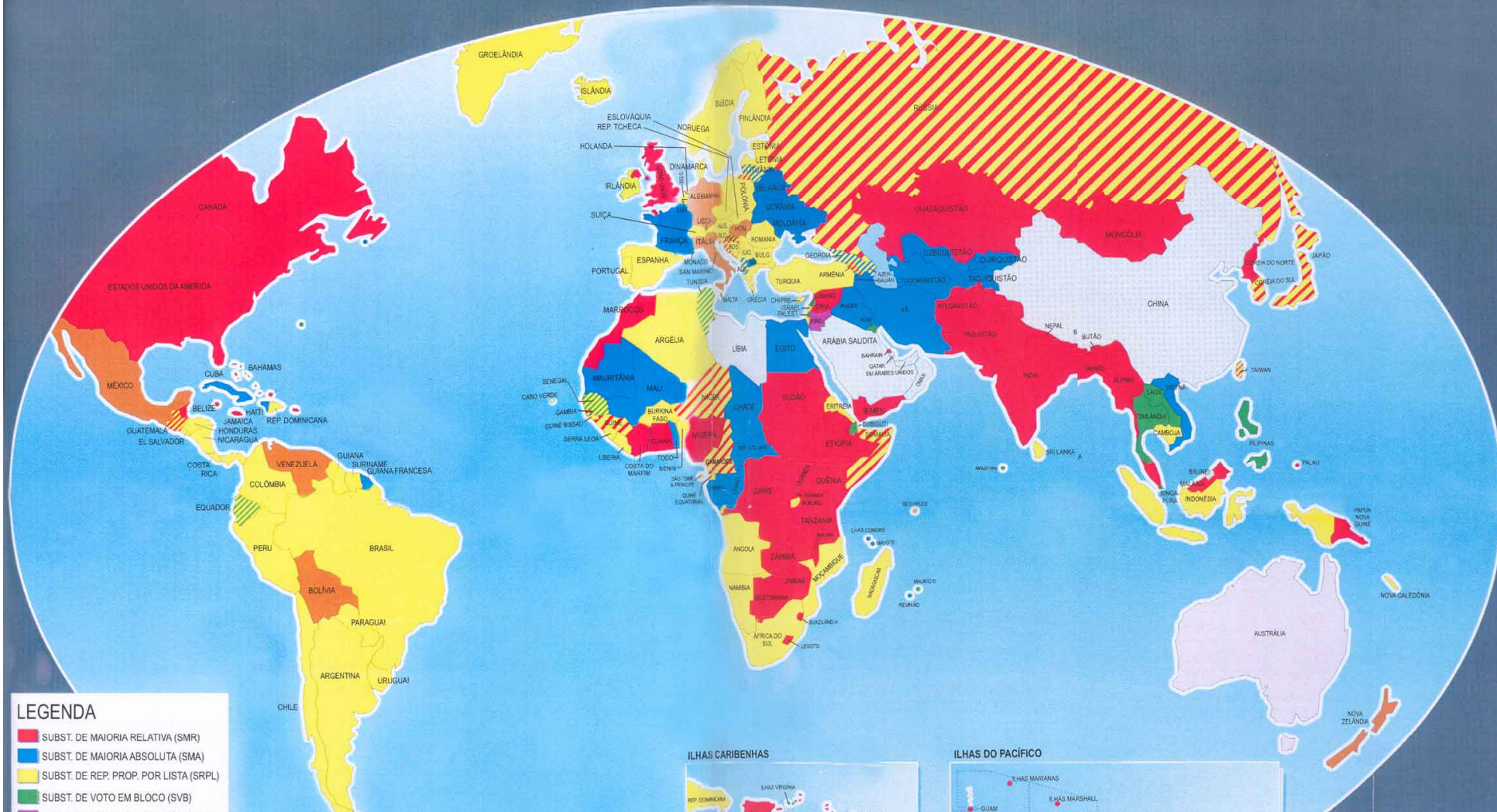
TRINDADE, Hélió (Org.). **Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90.** Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRS), 1992.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Direito Eleitoral.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

VELLOSO, João Paulo dos Reis et al. (Coord.). **O Brasil e as reformas políticas.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

APÊNDICES

MAPA MUNDIAL DOS SISTEMAS ELEITORAIS



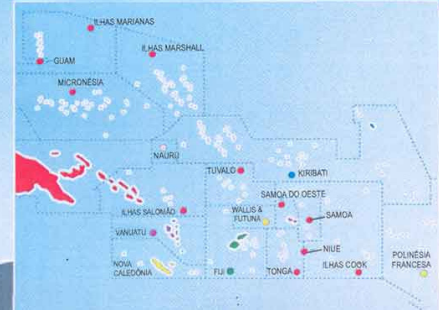
LEGENDA

- SUBST. DE MAIORIA RELATIVA (SMR)
- SUBST. DE MAIORIA ABSOLUTA (SMA)
- SUBST. DE REP. PROP. POR LISTA (SRPL)
- SUBST. DE VOTO EM BLOCO (SVB)
- SUBST. DE VOTO NÃO - TRANSF. (SVNT)
- SUBST. PROP. PERSONALIZADO (SPP)
- SUBST. DE VOTO ALTERNATIVO (SVA)
- SUBST. DE VOTO TRANSFERÍVEL (SVT)
- SUBST. MISTO (SRPL / SMR)
- SUBST. MISTO (SRPL / SMA)
- SUBST. MISTO (SRPL / SVB)
- SUBST. MISTO (SRPL / SVNT)
- NÃO HÁ ELEIÇÕES PARL. DIRETAS

ILHAS CARIBENHAS



ILHAS DO PACÍFICO



DISTRIBUIÇÃO DOS SUBSISTEMAS ELEITORAIS

