

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

GABRIEL BARBOSA MENDES

**REFORMA POLÍTICA E O DISTRITÃO:
UMA ANÁLISE NA PEC 327/2017**

**BRASÍLIA – DF
2017**

GABRIEL BARBOSA MENDES

**REFORMA POLÍTICA E O DISTRITÃO:
UMA ANÁLISE NA PEC 327/2017**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito Pelo Programa de Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

**BRASÍLIA – DF
2017**

GABRIEL BARBOSA MENDES

**REFORMA POLÍTICA E O DISTRITÃO:
UMA ANÁLISE NA PEC 327/2017**

Monografia apresentada como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito Pelo Programa de Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

Brasília, de de 2017

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis
Professor Orientador

Professor Examinador:

Professor Examinador:

RESUMO

Esta monografia visa debater os aspectos tanto positivos quanto negativos da possível implementação, no Brasil, do sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados, pautado num sistema eleitoral distrital puro de grande proporção. Tal sistema vem sendo chamado recentemente, em âmbito nacional, de sistema do Distritão. Para fundamentar a discussão, o presente trabalho de conclusão de curso inicia-se por uma contextualização histórica dos sistemas políticos no Brasil. Após tal contextualização, serão apresentados os principais modelos de sistemas eleitorais assim como algumas de suas variações. Em seguida, aborda-se os diversos problemas associados à representatividade política. Explica-se o fato de que tanto o sistema de representação proporcional quanto o sistema majoritário possuem problemas para tornar a representação política uma realidade efetiva. São discutidos os conflitos entre representatividade e governabilidade. Assim, esta dissertação encerra-se ao expor a proposta de emenda constitucional, de autoria do deputado federal Miro Teixeira, a qual prevê a alteração do texto constitucional para que as eleições à Câmara de Deputados sejam realizadas pelo sistema majoritário, e não mais pelo proporcional.

PALAVRAS CHAVE: Direito Eleitoral; Eleições; Reforma Política; voto distrital;

ABSTRACT

This monograph aims to discuss both positive and negative aspects of the possible implementation, in Brazil, of a majority system in elections for the Chamber of Deputies, based on a pure district electoral system of great proportion. This system has been recently called, in the case of Brazil, as The “Big District” system. To support the discussion, this monograph begins with a historical contextualization of the political systems in Brazil. After such contextualization, the main types of electoral systems will be presented as well as their variations. After it, the various problems associated with political representation are discussed. It is explained that both the proportional representation system and the majority system have problems to make political representation an effective reality. The conflicts between representativeness and governance are discussed. This monograph closes by presenting the proposed constitutional amendment authored by the federal congressman Miro Teixeira, which provides for the amendment of the constitutional text so that the elections to the Chamber of Deputies will be held by the majority system, and no longer by the proportional system.

KEY WORDS: Electoral Law; Elections; Political reform; district vote;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS SISTEMAS ELEITORAIS	9
1.1 Breve apanhado histórico do direito eleitoral brasileiro	10
1.2 O Sistema Eleitoral implantado pela Constituição Federal de 1988	12
2. UMA BREVE CLASSIFICASSÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS	16
2.1 O sistema de representação majoritária	16
2.2 O sistema de representação proporcional.....	19
2.2.1 O sistema de representação proporcional em lista aberta	24
2.3 Os sistemas distritais	29
2.3.1 O sistema distrital puro.....	30
2.3.2 O sistema distrital misto	37
3. SOBRE A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA	41
3.1 Os conflitos entre representatividade e governabilidade.....	42
3.2 Sobre as disparidades causadas pelo sistema eleitoral	46
4. A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 327/2017	51
4.1 Principais argumentos favoráveis ao Distritão	57
4.2 Principais argumentos contrários ao sistema majoritário.....	61
CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

INTRODUÇÃO

Em 01 de junho de 2017, foi apresentada, perante a Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição 327/2017, a qual foi apensada à PEC 77/03, cujo relatório final foi aprovado pela Comissão Especial da Câmara de Deputados em 15/8/2017. A proposta altera o art. 45 da Carta Magna com o escopo de criar “*o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados*”, conforme indicado por sua ementa (PEC 327/2017). Assim, mudar-se-ia o tipo de sistema eleitoral atualmente vigente no país. Por meio desta proposta, de autoria do deputado federal Miro Teixeira, visa-se, conseqüentemente, a implementação de um sistema do qual já se faz uso nas eleições para senadores e para a chefia do Poder Executivo.

Diz-se que nos termos do sistema prometido pela proposta de emenda, o distrito eleitoral equipara-se à circunscrição, tornando-se ambos a mesma coisa. Assim, dá-se ao distrito uma grande proporção territorial, e, por isso, o sistema foi denominado de “Distritão” (GOMES, 2017), dando à Proposta de Emenda à Constituição 327/2017, o apelido de “PEC do distritão”. No entanto, a vigência do Distritão seria apenas provisória, servindo de preparação e transição para outro sistema supostamente superior. Destarte, o sistema representação majoritária valeria apenas para as eleições a serem realizadas nos anos de 2018 e 2020. De forma que, nas eleições de 2022 passaria a valer o sistema distrital misto (GOMES, 2017).

O Distritão tem sido alvo de significativas críticas, e, em face da patente polêmica que permeia o tema (GOMES, 2017), busca-se, por meio deste trabalho acadêmico, realizar uma análise cujo intuito é de identificar o que seria o Distritão, o que ele propõe assim como haveria o intuito de apresentar discussões acerca das eventuais vantagens e desvantagens na utilização do sistema majoritário nas eleições para Câmara dos Deputados, para que se decida de forma

fundamentada se é ou não viável sua implementação no Brasil. Para isso, será necessário um estudo que contextualiza o sistema político atualmente em vigor em âmbito nacional, verificando a experiência do Brasil com sistemas eleitorais no passado e as experiências derivadas do atual sistema em vigor.

Para tanto, traça-se uma breve linha história em análise ao sistemas já adotados pelo país em sua trajetória eleitoral até chegar ao sistema eleitoral que vigora atualmente nesta República Federativa, de maneira a sintetizar suas principais características.

Em seguida, há de ser feita uma classificação, por mais que resumida, dos principais sistemas eleitorais abordados pelo Direito brasileiro, destrinchando cada uma de suas características estruturais assim como seus benefícios e malefícios, de maneira a ter-se um norte para definir precisamente o Distritão. Ao longo de tal classificação, levantar-se-á a trajetória de outros países no que diz respeito a sistemas eleitorais, abordando a Reforma Política de 1832 na Inglaterra, conhecida como *Reform Act of 1832*, e o sistema eleitoral dos Estados Unidos. Utilizando-se, portanto, de ambos os países como modelos, considerando o uso do sistema majoritário nas eleições para a sua Câmara de Deputados.

Restando claro do que se tratam os sistemas políticos, cumpre versar sobre a crise de representatividade vivida no sistema político brasileiro. Para isso, serão abordados os conflitos entre representatividade e governabilidade abordando conjuntamente os vários desequilíbrios que são causados pelos sistemas eleitorais utilizados.

Estabelecendo-se o panorama que esclarece o que são sistemas eleitorais e qual é o utilizado no Brasil, resta discutir a respeito da Proposta de Emenda Constitucional nº 327/2017 a qual propõe a implementação no Brasil do Distritão, identificando, destarte, suas características e situando-o dentro das famílias de sistemas. Após, são tratados os principais pontos positivos, bem como os pontos negativos oriundos da possível adoção nacional desse sistema eleitoral em âmbito nacional, para que finalmente seja viável uma conclusão a respeito da viabilidade da adoção do Distritão pelo sistema político brasileiro.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Fora apresentada na Câmara dos Deputados uma proposta de Emenda à Constituição que promete a alteração do sistema de votos para a mesma Casa Legislativa (PEC 327/2017). Esta Proposta ficou conhecida como Proposta do Distritão. A adoção do sistema do Distritão, todavia, vem sendo considerada apenas como uma medida temporária para uma futura transição para outro sistema eleitoral em âmbito nacional (GOMES, 2017).

Nesse viés, diversas figuras políticas reiteram a afirmação de que o sistema majoritário, que rege o Distritão, seria nada mais que uma preparação para uma passagem para o sistema eleitoral distrital misto, como será demonstrado a seguir.

O deputado federal Arthur Lira (PP-AL), líder do Partido Progressista, afirma que o sistema majoritário, provido pelo Distritão, seria nada além de uma ponte para a implementação do sistema distrital misto, considerando que o país precisaria de mais tempo para a implantação deste (CÂMARA NOTÍCIAS, 2017). Igualmente, os senadores Ricardo Ferraço (PSDB-ES) e Tasso Jereissati (PSDB-CE) defendem a mesma afirmação já exposta, ao passo que Ferraço outrora narrou (EXAME, 2017): “O sentimento que eu tenho é que os parlamentares devem aprovar o ‘distritão’ para 2018 e o distrital misto a partir de 2022.”

O presidente do Partido da Social Democracia Brasileira, Jereissati, por sua vez, expôs que apoia o fim do sistema proporcional com o advento do Distritão assim como a futura implementação do voto distrital-misto em 2022 (ESTADÃO, 2017). Por fim, o presidente do Senado Eunício Oliveira (PMDB-CE) e o presidente da Câmara Rodrigo Maia (DEM-RJ), discutiram a reforma política do Distritão e também declararam que a adoção do sistema majoritário serviria para intermediar uma futura adoção do sistema distrital misto no ano 2022 (SENADO FEDERAL, 2017).

Percebe-se, assim, que, ao indicarem o Distritão como um “trampolim” para uma futura implementação de um sistema distrital-misto no Brasil, restou-se criada uma evidente relação entre ambos os sistemas eleitorais expostos, incluindo-se, aparentemente, o Distritão na mesma família do distrital-misto, ou seja, na família dos sistemas distritais. Contudo, permanece-se algumas indagações relativas a o que viria a ser o sistema do Distritão; por que possui esse nome; se ele de fato tem as características de um sistema distrital; e se ele realmente seria benéfico para o sistema político brasileiro.

Entretanto, para que seja verificada a consistência destas afirmações, há de traçar-se um panorama que engloba, de forma esclarecida, a experiência do país com sistemas eleitorais diversos e de que se tratam os sistemas eleitorais, tendo em vista a perspectiva de outros países com seus respectivos sistemas políticos. Destarte, iniciar-se-á o estudo com uma breve análise histórica do direito eleitoral no Brasil de forma a contextualizar o sistema político nacional.

1.1 Breve apanhado histórico do direito eleitoral brasileiro

Com relação às eleições para a Câmara de Deputados, a situação histórica é bem diferente daquela adotada nas eleições para o Senado Federal no Brasil. Segundo Eneida Desiree Salgado (2010, p. 237): “O Brasil adotou o sistema distrital para a eleição de deputados durante o Segundo Império e na República Velha, com efeitos negativos.” Vê-se, portanto, que a primeira experiência eleitoral brasileira em relação à Câmara de Deputados foi feita segundo o sistema distrital. Conforme a mesma autora, na segunda metade do século XIX e começo do século XX o Brasil utilizou vários sistemas diferentes para as eleições à câmara de deputados. Dentre os sistemas já adotados pelo Brasil, estão: o voto limitado ou lista incompleta, o voto múltiplo, e o voto cumulativo. Atualmente o Brasil adota o voto único. Assim, nas palavras da autora:

O Brasil adota o voto único, em que o eleitor vota apenas em um nome, não importando quantas vagas devam ser preenchidas.

Historicamente, no entanto, o sistema brasileiro já experimentou o voto limitado ou lista incompleta (com a Lei do Terço de 1875, quando o votante escolhia tantos nomes de cidadãos elegíveis quantos correspondessem a dois terços dos Eleitores que a paróquia devia dar, e depois em 1892), o voto múltiplo (em 1841 e na primeira eleição da República, em 1890, quando o eleitor votava em tantos nomes quanto fossem as cadeiras do estado na Câmara) e o voto cumulativo (em 1904 os distritos passaram a eleger cinco representantes e o eleitor podia votar quatro vezes no mesmo candidato), sempre com a justificativa de permitir uma maior representação das minorias (SALGADO, 2010, p. 238)

Em 1892, na República Velha, o sistema adotado era distrital, cada distrito elegia três representantes e o voto era limitado segundo a regra dos dois terços, tal como explicado no trecho acima, devendo o eleitor escolher uma quantidade de cidadãos elegíveis correspondentes a dois terços dos eleitores da respectiva paróquia (SALGADO, 2010). Já em 1904, o voto foi cumulativo e cada distrito elegia cinco representantes.

Como já anteriormente afirmado, as eleições para Senadores no Brasil são feitas de forma majoritária. A respeito da adoção, pelo Brasil, ao longo de sua história, do sistema eleitoral proporcional ou distrital majoritário, Eneida Desiree Salgado leciona que:

Para a composição do Senado o Brasil sempre adotou o princípio majoritário (embora, durante o Império, os três mais votados formassem uma lista tríplice para a escolha pelo Imperador). A eleição de deputados, no entanto, deu-se de diversas maneiras. O Brasil adotou o sistema distrital para a eleição de deputados durante o Segundo Império e na República Velha, com efeitos negativos. O resultado alcançado foi a composição de câmaras unânimes, o surgimento de “notoriedades de aldeia”, a defesa de interesses locais, o obscurantismo parlamentar e o enfraquecimento dos partidos políticos pela sua divisão em grupos regionais, combinados com fraudes e eleições “a bico de pena” (com alterações nas atas que determinavam o resultado da votação) (SALGADO, 2010, p. 237)

José Jairo Gomes (2016, p. 202), por sua vez, traz um quadro ilustrativo para demonstrar que quase durante todo o Império e a República Velha, regeu-se na eleições o sistema eleitoral distrital:

Norma legal	Evento
Lei nº 842, de 19-9-1855 (Lei do Círculo)	Implanta o voto distrital de um deputado por distrito, sendo exigida a maioria absoluta.

Lei nº 1.082, de 18-8-1860 (Segunda Lei dos Círculos)	Aumenta para três o número de deputados a serem eleitos em cada distrito.
Lei nº 2.675, de 20-10-1875	Extingue o voto distrital.
Lei nº 3.029, de 9-1-1881 (Lei do Censo)	Restabelece o voto distrital.
Lei nº 200-A, de 8-2-1890, e nº 511, de 23-6-1890	Extinguem o voto distrital.
Lei nº 35, de 26-1-1892	Reimplanta o voto distrital, prevendo a eleição de três deputados por distrito.
Lei nº 1.269, de 15-11-1904 (Lei Rosa e Silva)	Mantém o voto distrital, aumentando para cinco o número de deputados por distrito.
Lei nº 3.139, de 2-8-1916	Mantém o voto distrital e o número de cinco deputados por distrito.
Lei nº 21.076, de 24-2-1932 (primeiro Código Eleitoral)	Extingue o voto distrital, que desde então não mais foi adotado.

Entretanto, ainda poderia argumentar-se que o simples fato de o Senado Federal ser constituído por cidadãos eleitos pelo sistema majoritário não justifica, por si só, a adoção do mesmo sistema nas eleições para a Câmara dos Deputados, pois, as duas casas do Congresso Nacional têm estruturas e atribuições bastante distintas. No trecho acima a autora relata os problemas que advieram da adoção do sistema distrital nas eleições para a Câmara dos Deputados. Dentre os principais problemas estão a composição de câmaras unânimes, o surgimento das notoriedades de aldeia, o obscurantismo parlamentar e o enfraquecimento dos partidos políticos.

1.2 O Sistema Eleitoral implantado pela Constituição Federal de 1988

De acordo com a Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, atualmente o Brasil adota, nas eleições para a Câmara dos Deputados, o sistema eleitoral de representação proporcional por lista aberta. Este sistema é regulamentado pelo artigo 45, da Carta Magna brasileira, *in verbis*:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 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 Deputados. (BRASIL, 1988)

Portanto, queda-se evidenciado, pela leitura do artigo, que a Constituição Federal, inspirando-se nos princípios do pluralismo político e do respeito às minorias, implantou no Brasil o sistema proporcional nas eleições para as câmaras dos deputados.

É amplamente reconhecido que o mencionado artigo 45 tem causado distorções na composição da Câmara. Uma das distorções mais bem conhecidas é originada pelo supracitado §2º. Distorção a qual permite levar à Câmara candidatos com quantidades insuficientes de votos por meio dos “puxadores de votos”. Sendo este um assunto merecedor de mais aprofundamento, o qual se dará mais adiante.

A respeito da quantidade de deputados que ocuparão as cadeiras da Casa Legislativa, estabelecida por lei complementar, o Código Eleitoral (BRASIL, 1965) determina que: “Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei.” Sobre os detalhes relativos à forma como a representação proporcional será implementada, o Código Eleitoral dispõe mais precisamente em seu Capítulo IV.

Contudo, o ponto fundamental por trás da representação proporcional é o chamado quociente eleitoral, o qual é definido pelo artigo 106 do Código Eleitoral (Brasil, 1965): “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.”

Assim sendo, de acordo com a representatividade proporcional, serão considerados eleitos os deputados que obtiverem uma quantidade de votos

maior do que o quociente eleitoral, definido, de acordo com o artigo 106 do Código Eleitoral, acima exposto, como o quociente dos votos válidos totais pelo número de a serem preenchidos com candidatos da respectiva circunscrição eleitoral. Esta é a essência do sistema representativo proporcional, ou seja, os candidatos eleitos são definidos a partir de uma razão, ou proporção, entre o número de votos válidos e o número de cadeiras correspondentes àquela circunscrição. Reiterando brevemente a distorção dos puxadores de votos, cabe mencionar que esta advém do fato de que os candidatos que obtiverem votos acima do quociente eleitoral ajudarão a eleger outros deputados que não obtiverem uma quantidade suficiente de votos para atingirem o quociente eleitoral. Obviamente que o sistema proporcional também enseja outras distorções as quais serão abordadas ulteriormente.

Dentro do ponto de vista de uma apreciação histórica concernente à adoção do sistema proporcional no Brasil:

A primeira versão de representação proporcional adotada no Brasil em 1932 já previa o voto preferencial. (...) o eleitor podia escolher candidatos de diferentes partidos e até mesmo nomes de candidatos não inscritos em nenhum partido (...). Mas o processo de apuração privilegiava o nome que encabeçava a lista de candidatos, já que o cálculo da distribuição das cadeiras entre os partidos só considerava esse voto; os outros nomes da lista só podiam disputar as cadeiras não alocadas na primeira distribuição (sobras). Este sistema foi utilizado nas eleições de 1933 e 1934, mas as críticas à complexidade da apuração (que chegou a demorar semanas em alguns estados) foi um forte estímulo para adoção, em 1935, de uma versão mais simples, na qual o eleitor passaria a votar em um único nome. (NICOLAU, 2006, p. 691)

Segundo o autor, portanto, o sistema proporcional é adotado no Brasil desde 1932 através do voto preferencial, um tipo de sistema plurinominal, ou seja, permite-se, no pleito eleitoral, mais de um nome por partido para disputarem as cadeiras. No entanto, nas eleições de 1935, o sistema de votação adotado foi uninominal, delimitando um único nome por partido para concorrer o mandato eletivo.

Nota-se, portanto, que o sistema eleitoral distrital foi precursor ao sistema proporcional na política brasileira. Assim, o voto distrital, na Câmara dos Deputados a princípio não seria nenhum estranho, levando-se em conta a história

política nacional. No entanto, há de deixar-se claro em que tais sistemas eleitorais consistem e quais seriam suas características, tendo em vista que já foram mencionados quatro diferentes tipos de sistemas eleitorais: sistema majoritário; sistema proporcional; sistema distrital; e sistema distrital-misto. Assim, cabe adentrar-se na essência de cada um deles de forma que o estudo fique mais claro.

2. UMA BREVE CLASSIFICASSÃO DOS SISTEMAS ELEITORAIS

Sistemas são conjuntos de elementos interligados – cujos limites são claramente definidos –, que operam no desempenho de um conjunto comum de objetivos, ao produzirem resultados em um processo de transformação (O'BRIEN; MARAKAS, 2007). José Jairo Gomes (2016, p. 190) classifica o sistema como uma “estrutura complexa, racional e dinamicamente ordenada”, sendo assim, sistema eleitoral seria uma estrutura composta utilizada para que a vontade do povo seja aferida, permitindo, assim, a devida representação dos eleitores no governo. O ilustro jurista ainda reforça ao afirmar (GOMES, 2016): “Tem por função a organização das eleições e a conversão de votos em mandatos políticos.”

Jairo Gomes outrora ainda enfatiza:

Os sistemas políticos são métodos que permitem organizar e aferir a manifestação de vontade coletiva dos cidadãos nas eleições, de modo a propiciar a legítima representação do povo na gestão do Estado. Assim, visam proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada, de sorte que os mandatos eletivos sejam conferidos e exercidos com legitimidade. Portanto, é pela atuação do sistema político que se legitima o exercício do poder estatal. (2017, p. 190)

São três os principais sistemas eleitorais abordados pelo Direito Eleitoral: o sistema majoritário; o sistema proporcional; e o misto – sendo este a mescla dos anteriores. A seguir serão abordados estes assim como as variações contidas neles.

2.1 O sistema de representação majoritária

A Constituição da República Federativa Brasileira (BRASIL, 1988) adotou, através dos artigos 28, *caput*, 29, II, 32, §2º, 46 e 77, §2º, o sistema majoritário para a chefia do Poder Executivo, com seus respectivos vice, e para Senador, com seus respectivos suplentes.

Por meio deste sistema, garante-se a representação daquele candidato que recebeu o maior número de votos numa eleição (NICOLAU, 2004, p. 17). Em outras palavras, vence quem conseguir mais votos em na própria circunscrição eleitoral. Neste caso, a contagem dos votos pode ser considerada tanto pela maioria absoluta, a qual leva em conta a metade dos votos da totalidade dos integrantes do corpo eleitoral mais um voto, quanto pela maioria relativa (igualmente referida como simples), a qual considera eleito o candidato que alcançar o maior número de votos em relação aos candidatos concorrentes, sem levar-se em conta a totalidade dos votantes (RAMAYANA, 2011, p.146).

Duas espécies ainda são encontradas dentro do sistema majoritário: a de turno único; e a de dois turnos. O sistema de turno único – também denominado como simples –, julga vencedor o candidato que atingir o maior número de votos entres os participantes concorrentes, sem dar relevância ao fato de se a maioria é absoluta ou relativa. É assim que acontece nas eleições para Senador, bem como nas eleições para Prefeito, no caso de municípios com menos de 200.000 eleitores. Enquanto isso, pela espécie de dois turnos, o candidato apenas será eleito no primeiro turno caso consiga a maioria absoluta dos votos válidos, desconsiderando, assim, os votos nulos e brancos. Senão, será realizada uma nova eleição na qual somente disputarão os dois candidatos mais votados. É como ocorre nas eleições para a chefia do Poder Executivo com seus respectivos vices, incluindo-se prefeitos em municípios com mais de 200.000 eleitores (GOMES, 2016, p. 192).

Logo, a inquestionável simplicidade, do sistema majoritário, não deixa de ser um prestígio em si, pois, além de facilitar a determinação do número de candidatos, facilitar a compreensão dos eleitos quanto ao sistema. Outro argumento positivo, trazido por Bonavides (2005, p. 247) que merece destaque gira entorno de que este sistema “favorece a função democrática, quando faz com nitidez emergir das eleições um partido vitorioso apto a governar pela maioria parlamentar que dispõe”, destarte, a capacidade de consolidar maiorias mais estáveis propicia uma maior governabilidade (GOMES, 2016, p. 193).

Luís Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 132), por sua vez, também enumera como ponto positivo da representação majoritária a bipolarização partidária, a partir da qual se faz uma definição mais precisa do dever dos partidos políticos, determinando de um lado o partido majoritário que está no poder e de outro o minoritário que se opõe àquele. Por conseguinte, propaga-se maior responsabilidade para ambos os lados, já que

o governo sabe que é o único culpado caso seu plano de governo não traga os resultados esperados, sendo impossível atribuir alguma parcela de culpa à oposição, já que nos casos de bipartidarismo o governo tem liberdade quase total para colocar em prática seus planos, por deter a maioria absoluta da câmara. (SILVA, 1999)

Paulo Bonavides (2005, p. 248) destaca que a personalização eleitoral neste sistema à medida que “aquele vota mais na pessoa deste, em suas qualidades políticas (a personalidade ou a capacidade de bem representar o eleitorado) do que no partido ou na ideologia”. Esta característica pode vir a ser uma vantagem ou desvantagem a depender a expansão territorial em que se dão as eleições.

Ou seja, numa circunscrição pequena, a personalização política aproxima o eleitor ao representante, permitindo que este reconheça mais a fundo as necessidades de sua seção territorial, da mesma forma que permite com que aquele cobre do eleito um governo mais eficiente (GOMES, 2016). Por outro lado, numa circunscrição de grande proporção, aumenta-se a distância entre o eleitor e o candidato, e, assim, da personalização eleitoral resultaria nada além de intrigas internas nos partidos, em decorrência das disputas entre os candidatos, levando-se ao enfraquecimento partidário (GOMES, 2017).

Por outro lado, juntamente aos enaltecimentos, há uma série de críticas que acompanham a representação majoritária. Bonavides (2005) exalta que se trata de um sistema em que há uma considerável quantidade de votos desperdiçados, considerando que todos aqueles votos que não foram direcionados ao candidato eleito são inutilizados. Isto resulta numa falta de representatividade que causa um sentimento de frustração nos eleitores, principalmente nas minorias. Nesta linha:

(...) em 1951 nas eleições gerais da Inglaterra, para renovação do Parlamento, quando os trabalhistas lograram 13 milhões e novecentos mil e só elegeram 295 deputados à Câmara dos Comuns, enquanto os conservadores com 13 milhões e setecentos mil votos – duzentos mil a menos em todo país – elegeram 320 deputados, correspondentes às 320 circunscrições de onde emergiram vitoriosos. (BONAVIDES, 2005, p. 249)

À vista do que fora exposto, resta-se evidente que diante a representação majoritária e todas suas consequências, queda-se bastante dificultoso para que as minorias recebam quaisquer representações. Nas palavras de Bonavides (2005, p. 250): “Nesse sistema, as minorias em geral nunca chegam ao governo. Quase não há lugar para os pequenos partidos. Estes, salvo raríssimas exceções, jamais logram uma fatia da participação do poder.” Por isso, em decorrência da exclusão das minorias, estimula-se o surgimento de atividades extraparlamentares, incentivadas pelos vencidos que, “por vezes, pode levá-los a ações clandestinas e à violência política” (LEMBO, 1991, p. 56).

Giovanni Sartori (1996, p. 17) menciona que se trata de um sistema que dá maior ênfase ao candidato, em comparação ao partido ou coligação. Logo, a atenção do eleitor na hora de votar volta-se quase que inteiramente aos candidatos. Este ponto reafirma que pela mesma forma que a personalização política pode ser benéfica, ela também pode ser maléfica.

A bipolarização e personalização causam, para os eleitores, uma redução no número de possibilidade de votos, generalizando e simplificando, por consequência, os programas partidários. Assim, com uma ênfase consideravelmente maior na imagem do candidato, as campanhas restariam estéreis, já que as ideias defendidas pelo restante eleitorado ficariam ignoradas. Da mesma forma, dificulta-se drasticamente a oportunidade para que novos rostos ocupem as cadeiras do parlamento (SILVA, 1999, p. 132).

2.2 O sistema de representação proporcional

No Brasil, diferentemente do caso dos Senadores, utiliza-se o sistema proporcional para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais como de vereadores, como atestados pelos artigos 27, § 1º, 32, § 3º, e 45 da Carta Magna (BRASIL, 1988). Neste sistema, por sua vez, a representação é feita na mesma medida da preferência do eleitorado pelos partidos políticos e coligações (CERQUEIRA, 2011, p. 141). Logo, além de sua própria votação, o candidato depende também do desempenho de seu partido ou coligação nas urnas. Dessa maneira, não se busca simplesmente beneficiar o candidato ao mandato eletivo, mas, sim, valorizar o partido ou coligação.

Busca-se, por conseguinte, um ideal baseado num proporcional grau de correspondência entre as vontades dos eleitores demonstrada nas urnas, e a disposição de poder entre as diferentes agremiações políticas e linhas de pensamento (GOMES, 2016, p. 192). Assim, os “sistemas proporcionais procuram garantir uma equidade matemática entre os votos e as cadeiras dos partidos que disputam uma eleição” (NICOLAU, 2004, p.37).

Destarte, num sistema proporcional, são somados os votos de todos os candidatos de cada partido ou coligação aos votos recebidos pela legenda. Cabendo ressaltar que no voto em legenda o não se especifica o candidato um para assumir uma determinada vaga, permitindo-se que qualquer candidato da respectiva legenda possa assumir o cargo.

Concernente ao sistema proporcional, o cientista político Jairo Nicolau entende:

A fórmula proporcional tem duas preocupações fundamentais: assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação (2004, p.37)

Nesse sentido, compreende-se que, através deste sistema eleitoral, busca-se propagar as diferentes correntes de pensamentos e influências que compõem o meio social, dando-se espaço nas casas legislativas às múltiplas entidades políticas, ensejando, inclusivamente, a representação das minorias (GOMES, 2016, p. 192). Segundo Jairo Gomes:

Por isso, o voto pode ter caráter dúplice ou binário, de modo que votar no candidato significa igualmente votar no partido; também é possível votar tão só na agremiação (= voto de legenda), caso em que apenas para ela o voto será computado. Assim, tal sistema não considera somente o número de votos atribuídos ao candidato, como no majoritário, mas sobretudo os endereçados à agremiação. Pretende, antes, assegurar a presença no Parlamento do maior número de grupos e correntes que integram o eleitorado. Prestigia a minoria. Na expressão de Ferreira (1989, p. 351), objetiva fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional. (2016)

Assim, Nicolau narra que a “principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legislativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade” (2005, p. 37). Em outras palavras, a sistema proporcional favorece a concretização das metas ideológicas almejadas pelos partidos, tendo em vista suas ideias e convicções, consistindo o sistema, portanto, na ideia de representatividade democrática (GOMES, 2016, p. 192).

Em oposição direta ao sistema majoritário, a representação proporcional permite uma maior efetividade do voto, haja vista que o número de votos descartados é gritantemente menor. Logo, observa-se um melhor aproveitamento dos votos, já que quase todos os votos recebidos por um partido que logrou ao menos uma cadeira na casa parlamentar pode vir a ser aproveitado. Destarte, à medida que pouquíssimos partidos políticos não conseguem alguma representação, ao mesmo passo, pouquíssimos são os votos dos quais não se obtêm proveito (AUGUSTO, 1991).

Logo, a característica do maior aproveitamento dos votos é o que permite que as minorias sejam representadas de forma mais significativa, logrando a propagação de diferentes correntes de pensamentos no Legislativo, como afirmado alhures. Assim reforça-se o princípio do pluralismo político:

Sendo por sua natureza, como se vê, sistema aberto e flexível, dele favorece, e até certo ponto estimula, a fundação de novos partido, acentuando desse modo o pluripartidarismo político da democracia partidária. Torna, por conseguinte a vida política mais dinâmica e abre à circulação das idéias e das opiniões novos condutos que impedem uma rápida e eventual esclerose do sistema partidário, tal

como acontece onde se adota o sistema eleitoral majoritário, determinante da rigidez partidária. (BONAVIDES, 2005, p. 251)

Consequentemente, tendo em vista o espaço dado às minorias sociais nas cadeiras do parlamento, não há motivos para a citada clandestinidade e violência política para propiciar atividades extraparlamentares de eleitores vencidos por nunca terem tido espaço nas eleições (BONAVIDES, 2005).

Entretanto, Jairo Gomes (2016, p. 193) antecipa que, em função do que já fora explanado, o sistema eleitoral em questão leva à fragmentação partidária, em função da multiplicação de partidos políticos, impedindo a formação de maiorias sólidas. Destarte, o governante queda-se impossibilitado de contar com maioria no parlamento. Emperra-se, assim, a ação governamental no país, já que se resta dificultada a implementação de políticas públicas e demais medidas necessárias à nação. Por conseguinte, gera-se uma considerável instabilidade no poder político, pois, por mais que a representação das minorias seja garantida, sem uma maioria sólida, não há governabilidade. E, dificilmente, alguém se vê responsabilizado pela ineficácia da governabilidade, haja vista a maior facilidade de entrada nas casas parlamentares gerada pela composição heterogênea (DALLARI, 2005, p. 193).

O Jairo Gomes ainda destaca outras disfuncionalidades decorrentes do sistemas proporcional:

i) contribui para a elevação dos custos da campanha, pois essa é realizada em todo o território da circunscrição eleitoral (e não apenas em parte dele, como ocorre no sistema distrital); *ii)* devido à necessidade de o partido atingir o quociente eleitoral, raras vezes um candidato é eleito tão somente com a própria votação obtida nas urnas, devendo contar com a transferência de votos de outros candidatos para a formação daquele quociente; *iii)* há pouca (ou nenhuma) transparência quanto ao destino do voto do eleitor – isso é ainda mais grave na hipótese de haver coligação de partidos. (2016, p. 193)

Dessarte, o sistema proporcional deixa a campanha eleitoral bastante custosa, pois a disputa se dá na circunscrição como um todo. A transparência, por sua vez, vê-se afetada pelo fato de que quando o eleitor vota na legenda, ele não sabe em quem está votando, visto que não é o eleitor que dá o

destino ao voto e sim o partido ou coligação. Em função disso, em seu segundo item, Gomes (2016) cita uma das principais distorções deste sistema, a qual também é conhecida como o “efeito tiririca” (CEOTTO, 2017).

Para que se defina o número de cadeiras que um partido terá, é crucial ter o número de votos recebido pelo candidato e pela respectiva legenda. Caso o partido tome parte em uma coligação, serão computados todos os votos de todos os partidos e candidatos integrantes daquela coligação, como se esta fosse um grande partido. Destarte, o “efeito tiririca” é gerado pelos “puxadores de votos”, candidatos de grande apelo popular que fazem uso de suas famas para atrair e acumular votos para seus respectivos partidos ou coligações. Permite-se, assim, que candidatos poucos conhecidos, ou, até mesmo, desconhecidos, que não obtiveram uma quantidade de votos suficientes, consigam lugar na Câmara dos Deputados.

Salienta-se, também, que em oposição ao sistema majoritário, o sistema proporcional é consideravelmente complexo, dificultando, naturalmente, o entendimento, por parte do eleitorado, com relação a seu funcionamento (BONAVIDES, 2005, p. 252). As circunscrições eleitorais de grande proporção, em que se realizam as eleições de representação proporcional também geram uma desvantagem, ao passo que distanciam os eleitores de seus candidatos.

De acordo com Paulo Bonavides (2005, p. 252), a “representação proporcional ameaça de esfacelamento e desintegração do sistema partidário”, pois a mesma incentiva alianças e coligações esdrúxulas entre os partidos políticos, pautadas em oportunismo, tendo em vista que recorrentemente os partidos divergem ideologicamente entre si. Consequentemente, tal realidade dilui a confiança dos eleitores na legitimidade de representação. Por fim, cumpre mencionar a viabilidade de radicalização partidária gerada por este sistema, como se sucedeu na Alemanha Nazista. Uma vez que o sistema motiva uma disputa de ideologias, levando a um dogmatismo de posicionamentos.

O sistema eleitoral proporcional é capaz de dar-se de duas formas: lista aberta; ou lista fechada (RAMAYANA, 2011, p. 146). No sistema de lista aberta, o eleitorado vota nos candidatos diretamente. Em contrapartida, no de lista fechada,

vota-se apenas no partido político, e este, por sua vez, responsabiliza-se de selecionar, através de uma votação interna de lista, quais candidatos ocuparão os cargos eletivos. No entanto, tendo em vista que o presente trabalho tem como estudo uma Proposta de Emenda à Constituição que visa uma reforma no sistema político nacional, cumpre analisar mais a fundo apenas o sistema de lista aberta, já que é o que se utiliza no Brasil.

2.2.1 O sistema de representação proporcional em lista aberta

Como dito alhures, sistema eleitoral brasileiro prevê a representação proporcional nas eleições para deputados federais, deputados estaduais e vereadores. Ou seja, os critérios de eleição para os representantes da Câmara dos Deputados na esfera federal, das Assembleias Legislativas no âmbito estadual e as Câmaras de Vereadores no nível municipal são todos fundamentados nos mesmos princípios. No entanto, Jairo Nicolau explica que não há necessidade de que o mesmo sistema seja adotado nas eleições para os representantes dessas três casas legislativas:

(...) nada impede que, a exemplo de outros países, diferentes sistemas eleitorais sejam adotados para as eleições para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Por exemplo, o voto majoritário-distrital pode funcionar nos municípios, mas dificilmente produziria bons resultados na disputa para a Câmara dos Deputados. (NICOLAU, 2007, p. 71)

Conforme discutido, a representatividade proporcional nas eleições para a Câmara dos Deputados está prevista no artigo 45 da Constituição Federal, *in verbis*: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” (BRASIL, 1988). Neste viés, a autora Eneida Salgado (2010) defende o sistema proporcional, pois acredita que tal sistema contribui para diversificar a composição do parlamento com representantes das minorias que, através de outros sistemas mais conservadores, provavelmente jamais conseguiriam eleger representantes no congresso nacional. Nas palavras da autora:

Ainda que esses argumentos tenham sido utilizados para evitar o domínio absoluto das maiorias populares a partir da adoção do sufrágio universal, a manutenção do sistema proporcional nas democracias contemporâneas serve para temperar os Parlamentos com os interesses das minorias sociais, econômicas, culturais e políticas, mesmo que sejam maiorias numéricas. Ou seja: se antes a defesa do sistema proporcional se destinava à proteção da minoria proprietária, hoje pode servir para dar voz à minoria identificada como grupo sem poder, ainda que numericamente majoritária (SALGADO, 2010, p. 224)

Estando assim bem assentada a questão da importância dada à representatividade proporcional, cumpre agora discutir os conceitos fundamentais que lhe fornecem embasamento. Assim, de fato, na organização brasileira do processo eleitoral o ponto crucial que dá a garantia conceitual para a aplicação da proporcionalidade da representação está condensado na noção de quociente eleitoral. Noção a qual será o objeto de estudo a seguir.

2.2.1.1 Entendendo o conceito de quociente eleitoral

Alexandre de Moraes (2011, p.378) dá ao quociente eleitoral a seguinte definição: “O sistema é proporcional quando a distribuição dos mandatos ocorre de maneira que o número de representantes em cada circunscrição eleitoral seja dividido em relação com o número de eleitores, de sorte que resulte uma proporção.”

Trata-se, portanto, quanto ao quociente eleitoral, de uma fração do número de eleitores dividido pelo número de assentos disponíveis para aquela circunscrição eleitoral na respectiva casa legislativa (Câmara Federal, Assembleia Estadual ou Câmara Municipal) para a qual estão sendo realizadas as eleições. Assim sendo, de forma bastante sintética, tem-se que o Quociente Eleitoral (QE) é dado pela seguinte fórmula:

$$QE = \frac{\text{Número de votos válidos}}{\text{Número de lugares a preencher na circunscrição eleitoral}}$$

Nestes termos, todo candidato que obtiver uma quantidade de votos maior do que ou igual ao quociente eleitoral, relativo ao cargo para o qual está candidatando-se, considerar-se-á eleito. Existem, no entanto, dois problemas básicos que estão na origem de muitos dos problemas existentes na aplicação do sistema de representação proporcional. O primeiro pauta-se em como saber qual destino deve ser dado aos votos obtidos por um candidato que excedeu, em muito, o número de votos previsto pelo quociente eleitoral. O segundo diz respeito a como calcular o número de lugares atribuídos a cada circunscrição eleitoral.

A resposta à primeira pergunta é dada pelos artigos 107 e 108 do Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL, 1965). Com efeito, o artigo 107 define o que se entende por quociente partidário, *in verbis*: “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.” Ou seja, o quociente partidário fornece essencialmente o número de candidatos que uma coligação está apta a eleger, destarte, somando-se todos os votos obtidos por uma coligação, caso esse número seja maior do que o quociente eleitoral, determina-se quantas vezes maior ele é. O número de candidatos que uma coligação pode eleger é igual à fração entre o número total de votos obtidos e o quociente eleitoral, em outras palavras, se o quociente partidário obtido por uma coligação for dez vezes maior que o quociente partidário, então aquela poderá eleger dez candidatos para o cargo em disputa, observado o disposto nos demais artigos da legislação.

Uma vez que uma determinada coligação tenha obtido um quociente partidário superior ao quociente eleitoral, ela poderá eleger candidatos desde que a votação por eles obtida seja superior a dez por cento do quociente eleitoral. Com efeito, os partidos não têm plena autonomia para decidirem o que fazer com os votos obtidos. Tal fato é regido pelo artigo 108 do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o caput serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109. (BRASIL, 1965)

O parágrafo único do dispositivo acima determina o que deve ocorrer com os casos de coligações partidárias que não possuam um número suficiente candidatos contemplados com a votação mínima de 10% do quociente eleitoral. Tal regulamentação está disposta no artigo 109 do Código. Em outras palavras, artigo dispõe como devem ser distribuídas as “sobras” dos votos obtidos e não aproveitados pelas coligações partidárias. Uma descrição detalhada do disposto no artigo em questão levaria o leitor por um caminho excessivamente técnico e fugiria ao propósito desta seção, o qual seria o de explicar os princípios básicos da representatividade proporcional e, ao mesmo tempo, discorrer sobre seus principais defeitos.

A respeito das possíveis distorções trazidas pelo sistema proporcional:

(...) refere-se à transferência de votos entre candidatos de um mesmo partido ou coligação. A eleição de Enéas Carneiro (2002) e Clodovil Hernandez (2006), ambos como deputados federais por São Paulo, é apresentada como caso exemplar dessa tendência. Os dois concorreram por micropartidos, obtiveram mais votos do que o quociente eleitoral e ajudaram os seus partidos a eleger deputados com reduzido número de votos. (NICOLAU, 2007, p.71)

Pelo trecho acima, reprisa-se um dos mais conhecidos paradoxos da representação proporcional: os puxadores de votos. Como visto, tratam-se de candidatos famosos, com alto índice de popularidade que ajudam a eleger outros candidatos que, de outra forma, jamais seriam eleitos. Deve-se, no entanto, levar em conta que, conforme descrito acima em relação ao artigo 108 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), para que um candidato possa eleger-se de acordo com esse procedimento descrito acima, é preciso que se obtenha, no mínimo, uma quantidade de votos igual ou superior a 10% do quociente eleitoral.

Continuando a ensinar sobre as críticas mais comuns do sistema eleitoral em questão, Nicolau fala sobre o fato de que os eleitores, em geral, desconhecem a forma como os votos são distribuídos pelo sistema proporcional:

Na realidade, o espanto com casos como esses deriva do desconhecimento de como é feita a conta para distribuir as cadeiras na disputa para deputado federal. Ainda que as campanhas sejam concentradas nos candidatos, a distribuição das cadeiras é feita a partir dos votos totais obtidos por uma legenda (ou coligação). O eleitor, em geral, vota em um nome de sua predileção, mas não sabe que, no processo de apuração, os votos desse candidato serão somados aos de outros. Se o candidato tiver mais votos do que o quociente eleitoral, ele ajuda outros nomes da lista a se elegerem; se tiver menos, será ajudado pelos votos de outros candidatos. (2007, p. 71)

Apesar de todas as críticas que o sistema proporcional recebe, Salgado (2010, P. 224) adverte que se deve ter em mente que este é um sistema eleitoral que visa respeitar e dar espaço às minorias políticas tendo em vista a observância do pluralismo político, o qual, de acordo com o Art. 1º, V, da Constituição (BRASIL, 1988) é um dos fundamentos do estado democrático de direito.

Antes de concluir este exame do sistema eleitoral vigente no Brasil para as eleições à Câmara de Deputados, cumpre tecer algumas observações sobre o fato de o sistema brasileiro atual é um sistema de lista aberta. De acordo com o tal sistema, o eleitor tem liberdade para escolher em qual candidato deseja votar. Contrariamente ao voto em lista aberta, no caso de um sistema eleitoral de lista fechada, os eleitores não tem a opção de escolher o nome do candidato no qual desejam votar, podendo apenas votar na legenda.

Sobre o sistema de lista aberta:

O sistema em vigor no Brasil oferece duas opções aos eleitores: votar em um nome ou em um partido. As cadeiras obtidas pelos partidos (ou coligações entre partidos) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, elegem-se. Diferentemente de outros países (Chile, Finlândia e Polônia) onde os eleitores têm que obrigatoriamente votar em um nome da lista para ter o seu voto contado para o partido, no Brasil os eleitores têm a opção de votar em um nome ou em um partido (legenda). O voto de legenda é contado apenas para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos. (NICOLAU, 2006, p. 692)

Segundo Nicolau (2006), os defensores do sistema de lista fechada afirmam que ele evita as brigas internas e que, portanto fortalecem os partidos, pois, com o sistema de lista aberta, dois candidatos de um mesmo partido precisam disputar a preferência dos eleitores. Como tal disputa não ocorreria numa votação por lista fechada, os apoiadores deste sistema acreditam que ele ajudaria a fortalecer os partidos políticos.

O argumento dos patrocinadores da lista aberta, tal como Eneida Desiree Salgado (2010), consiste precisamente na questão da representatividade. Com efeito, se o eleitor não tem a possibilidade de escolher a pessoa que irá representá-lo na Câmara dos Deputados ou na respectiva casa legislativa, tem-se uma situação em que a representatividade democrática está seriamente comprometida.

Por outro lado, argumenta-se que o sistema de lista fechada, ao fortalecer os partidos políticos, contribuiria para a governabilidade do país. Sem dúvida, em um país onde os partidos políticos estão estruturados de forma consistente, os governantes terão mais facilidades para negociar com tais partidos e, dessarte, a tarefa de governar será facilitada pelo fato de que o referido governante encontrará maiores possibilidades de construir alianças com partidos bem fundamentados e fortes. Partidos fracos, mal organizados e em grande número certamente dificultam o trabalho dos governantes em construir alianças e formar um consenso e torno de princípios sobre os quais ele poderá governar. Tem-se, conseqüentemente, um conflito: um sistema eleitoral que dá excessiva atenção para a representatividade da população, mas que corre o risco de tornar o país ingovernável; por outro lado, um sistema eleitoral excessivamente fechado e controlador corre o risco de colocar o poder político na mão de pequenos grupos da elite nacional, frequentemente detentores de riqueza suficiente para custear campanhas caras e garantir a sua permanência no poder, comprometendo assim a representatividade da população.

2.3 Os sistemas distritais

Nesta família de sistemas eleitorais, tem-se como a principal característica distintiva, em relação aos demais sistemas, a realização, nas circunscrições eleitorais, de divisões territoriais que formam a unidade básica em uma eleição. Buscando uma compatibilidade entre as unidades eleitorais diversas, Douglas Rae (NICOLAU, 2005, p. 12-13) propôs a utilização do termo *distrito eleitoral*, haja vista que cada país utiliza-se nomes próprios, como leciona Nicolau (2005): “*constituency* no Reino Unido, *circonscription* na França, *riding* no Canadá, *district* nos EUA, *wahlkreis* na Alemanha, seção e zona eleitoral no Brasil.”

Neste sentido, explana Jairo Gomes (2016, p. 202) que “à vista das eleições legislativas, tem-se que nele a circunscrição eleitoral (União, Estado, Distrito Federal ou Município) é repartida em distritos”. Destarte, cada distrito vem a ser dividido pelo número de cadeiras a serem ocupadas em determinada circunscrição. O distrito eleitoral, então, torna-se a unidade territorial na qual se contabiliza os votos para que as cadeiras em disputa possam ser distribuídas (NICOLAU, 2005, p. 13).

Há duas principais variações na família dos sistemas distritais: a do sistema distrital puro, o qual é essencialmente majoritário; e a do sistema distrital misto, em que se mescla a utilização tanto da representação majoritária quanto da proporcional. Portanto, vale adentrar mais nas características destes sistemas distritais.

2.3.1 O sistema distrital puro

Como reiterado por Jairo Gomes (2016), apresenta-se, no sistema eleitoral distrital puro, a natureza majoritária. A quantidade de distritos é equivalente à quantidade de cadeiras que devem ser ocupadas na devida Casa Legislativa, de maneira que deve cada partido apresentar apenas um candidato para cada respectivo distrito. Seguindo o raciocínio majoritário – podendo a maioria ser simples ou absoluta–, será eleito aquele candidato que, naturalmente, atingir a maior quantidade de votos em seu respectivo distrito.

Em palavras ainda mais simplificadas (NICOLAU, 2005, p. 18), pode-se afirmar que, no sistema distrital puro, a circunscrição eleitoral é dividida pelo

número de distritos equivalente ao número de cadeiras a ocupar. Vota-se em um único candidato por distrito, e o candidato mais votado vencerá a eleição. Podendo ser a maioria simples ou absoluta.

Portanto, tendo-se em vista que se elege somente um nome por distrito eleitoral, Jairo Nicolau (2005, p. 21) discorre que se viabiliza uma maior facilidade para que o eleitor identifique seu representante legislativo, refletindo maior aproximação entre eles, e permitindo que o primeiro acompanhe o desempenho do segundo ao longo de seu mandato. Traz-se, portanto, uma maior aproximação gerada pelo vínculo mais estreito entre os representantes e representados, facilitando que sempre se saiba que foi o responsável por certa ação governamental (DALLARI, 2005, p. 192).

Por consequência, a utilização de distritos uninominais permite, por parte dos eleitores, um maior controle e monitoramento das atividades dos representantes legislativos (NICOLAU, 2005). Outra questão cogitada pelos apoiadores deste sistema consiste no fato de que, como há representantes exclusivos para cada distrito, visto que os distritos são divisões menores da área geográfica que compõe a respectiva circunscrição, eles possuiriam mais incentivo para defender os interesses específicos de cada área. Sem contar que, conseqüentemente, pela redução do território a ser disputado, haverá muito menos gastos com as campanhas (GOMES, 2016, p. 204).

Ainda assim, defende-se que a principal vantagem trazida pelo distrital puro pauta-se na aptidão para formar governos cuja maioria absoluta de cadeiras no Parlamento é controlada por apenas um partido político, vindo, assim, a propiciar maior governabilidade (NICOLAU, 2005, p. 21-22), sendo esta a viabilidade decisória no Parlamento, permitindo a realização de ações governamentais e implementação de políticas públicas e outras medidas compreendidas como necessárias.

Em contrapartida, alerta Jairo Gomes (2016, p. 203) que este sistema não está isento de críticas. Da mesma forma que ocorre no sistema majoritário tradicional, no majoritário distrital também há um significativo desperdício

de votos, já que todos aqueles votos investidos nos candidatos que não foram eleitos são desconsiderados, e, portanto, não aproveitados. Destarte, destacando-se bastante a quase inexistente representação dos grupos sociais de minorias, incentivando o prevaecimento de grandes partidos, induzindo à formação de um sistema bipartidário (GOMES, 2016). Contudo, através de uma perspectiva dos defensores deste sistema, tais desvantagens não são encaradas como graves, haja vista que o escopo das eleições não é garantir a representatividade, mas, sim, gerar governabilidade, de modo que “um sistema representativo deve sacrificar a representatividade partidária para garantir a geração de governabilidade”, como discorre Nicolau (2012 *apud* Gomes, 2016).

Há uma última distorção a qual merece destaque. Trata-se da “geometria eleitoral”, a qual, por sua vez, deriva-se exclusivamente dos sistemas distritais (BONAVIDES, 2005, p. 249). Por meio dela, pode-se manipular a repartição dos distritos com o fim de favorecer certos grupos que visam alcançar certos resultados nas eleições, que sejam favoráveis a suas interesses.

Sabe-se que o sistema distrital majoritário tem sido utilizado no Reino Unido para eleições de representante da Câmara dos Comuns desde a origem do Parlamento medieval (NICOLAU, 2005, p. 18). Da mesma forma, adota-se este sistema nos EUA (GOMES, 2016, p. 202). Por isso, tendo em vista a valorização dada por estas superpotências, cabe um breve estudo de seus históricos com o sistema distrital de maneira a produzir um panorama mais claro deste.

2.3.1.1 Sobre o sistema distrital majoritário adotado no Reino Unido

Origina-se em 1264, no Reino Unido, o Parlamento medieval, e desde então, o sistema eleitoral distrital de maioria simples vem sendo utilizado. Nicolau ainda complementa ao narrar:

A partir de 1430, em cada condado, todos os proprietários que preenchessem os critérios estabelecidos tinham o direito de votar em dois representantes para a Câmara dos Comuns. Por essa razão, até o século XIX, a representação majoritária esteve fortemente ligada à noção de representação de comunidades, e não de partidos ou

grupos de indivíduos. O distrito de um representante começou a ser utilizado no Reino Unido em 1707, passou a predominar em 1885 e somente em 1948 passou a ser utilizado com exclusividade. (2005, p. 18)

Com o passar do tempo, e principalmente em função da revolução industrial, o sistema majoritário praticado no Reino Unido passou a gerar graves distorções na composição da *House of Commons* (Câmara dos Comuns), a Câmara dos Deputados britânica. Com efeito, a revolução industrial trouxe como consequência o surgimento de grandes centros urbanos de elevada concentração populacional e o esvaziamento de algumas cidades eminentemente rurais. Entretanto, o sistema eleitoral anterior à revolução industrial não estava preparado para tais transformações. Destarte, essas mudanças bruscas ocasionaram graves desequilíbrios no sistema eleitoral britânico (ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, 1998).

2.3.1.1.1 A reforma eleitoral britânica de 1832: “Representation of the People Act 1832”

A fim de corrigir os desequilíbrios e distorções já presentes há muito tempo no sistema eleitoral britânico, além de acentuadas pela revolução industrial, através de uma iniciativa do Partido Whig – um partido político formado a partir de ideias liberais e que fazia oposição ao partido Tory, de inspiração conservadora –, tentou-se a proposição de uma reforma. Liderados pelo primeiro ministro Charles Grey (segundo Earl Grey), os Whigs conseguiram propor a reforma política pretendida (também conhecida como *Reform Act 1832*). O título completo da reforma de 1832 é *An Act to amend the representation of the people in England and Wales*. A reforma de 1832 no Reino Unido logrou corrigir algumas distorções do sistema eleitoral causadas pela revolução industrial e as conseqüentes mudanças que aconteceram de forma rápida e drástica (RUDÉ, 1967 e PHILLIPS and WETHERELL, 1995). O sistema majoritário foi mantido e a distribuição dos distritos foi reformulada para adequar-se à nova realidade rural e urbana trazida pela revolução industrial.

George Rudé, em 1967, escreveu sobre a importância da reforma política de 1832 no Reino Unido (RUDÉ, 1967). Para este autor todos os problemas

e tumultos sociais pelos quais passava a Inglaterra e demais componentes da união britânica tinham uma origem em comum. Com o fim das guerras contra os Americanos e contra a França, a revolução industrial trouxe mudanças radicais na estrutura das cidades e na organização social britânicas. Nas palavras do autor:

Broadly speaking, all the disturbances of the time had a common origin in the social transformation that had been taking place in English towns and villages since the American war (...). Whatever the Industrial Revolution did for the standards of living, it certainly left a trail of grievances and nostalgic yearnings (RUDÉ, 1967, p.87)

Por conseguinte, o autor inicia seu trabalho abordando a situação de perturbação social em que se encontrava a Inglaterra no início da década de 30 do século XIX. Sem dúvida foi esta situação de enormes problemas sociais com grande mudanças demográficas nas cidades britânicas que precipitaram a Câmara de Deputados (*House of Commons*) a discutir a reforma política de 1832.

A importância desta reforma para o sistema distrital consiste no fato de que ela ratificou o sistema majoritário ao mesmo tempo em que demonstrou a necessidade de flexibilizar os sistema de divisão dos distritos. Com efeito, com o passar do tempo e com as mudanças demográficas na estrutura das cidades, em especial com as migrações ocasionadas pela revolução industrial, as divisões dos distritos precisam ser refeitas de forma a evitar que as mudanças tragam grandes distorções na composição dos representantes que ocupam as cadeiras da Câmara dos Deputados. Em relação ao redesenho dos distritos de forma que o sistema político acompanhe as transformações da sociedade, o caso dos Estados Unidos é bastante ilustrativo e será abordado a seguir.

2.3.1.2 Sobre o sistema distrital majoritário utilizado nos Estados Unidos

O sistema eleitoral americano foi herdado pelo modelo britânico. Levando-se em consideração a importância geopolítica e econômica dos Estados Unidos, e, uma vez que aquele país adota o sistema distrital majoritário e uninominal nas suas eleições para a Câmara dos Deputados, sem dúvida é bastante relevante que o presente trabalho faça um exame, ainda que breve, a respeito do sistema

eleitoral adotado nos Estados Unidos para a composição da sua Câmara de Deputados.

Olivia Raposo da Silva Telles (2011), que trabalha há muitos anos no campo do Direito Eleitoral Comparado, conhece com profundidade o sistema eleitoral dos Estados Unidos. A respeito da redistribuição das cadeiras na Câmara de Deputados estadunidense, a referida autora leciona que:

O sistema eleitoral para eleição dos deputados nos Estados Unidos é distrital, isto é, majoritário uninominal. Cada Estado é dividido em tantos distritos quantas são as cadeiras de que dispõe na Câmara, e cada distrito elege um deputado, por maioria simples. (...) O cálculo para distribuição das cadeiras segue uma fórmula definida pelo Congresso, em conformidade com o que estabelece o Título 2 do US Code, que manda dividir entre os Estados as 435 cadeiras na Câmara dos Deputados. (TELLES, 2011, p. 272)

Conforme acima explanado, resta-se esclarecido que o sistema eleitoral dos estados prevê a eleição para sua Câmara dos Deputados de acordo com o sistema distrital (as 435 cadeiras da Câmara são divididas entre os estados), uninominal, em que cada eleitor escolhe apenas um nome, assim como majoritário, em que cada distrito elege o candidato mais votado.

Concernente ao tema do sistema distrital majoritário, o Consultor Legislativo Márcio Nuno Rabat narra:

Com maiorias claras, ficaria mais fácil para os governos efetivamente implantarem seus programas eleitorais. Com isso, a vontade dos eleitores, expressa nas urnas, se imporá realmente. O outro argumento mais difundido a favor do voto distrital é que ele permitiria ao eleitor ter uma noção mais clara de qual é o seu representante prioritário na casa legislativa, justamente aquele único parlamentar eleito em seu distrito. Ficaria mais fácil, assim, que o eleitor influenciasse politicamente por meio de seu representante, inclusive porque ficaria também mais claro para o representante identificar os eleitores de que depende sua eleição. (RABAT, 2010, p. 8)

Logo, os defensores do voto distrital ressaltam que devido à maior proximidade e conhecimento do eleitor ao candidato, de seu respectivo distrito, para a casa legislativa, este sistema eleitoral não somente forneceria mais facilidade para a manifestação da influência política do votante por meio de seus representantes como daria maior aptidão para uma melhor implementação dos programas eleitorais

pretendidos, dentre outras vantagens. Por outro lado, o autor antecipa as críticas dos opositores deste sistema, visto que estes alertam que, neste viés, uma parcela do eleitorado restaria lesada pela falta de representatividade por parlamentares com concepções semelhantes a tal parcela (RABAT, 2010).

Adverte Comparato (1996, *apud* GOMES, 2016, p. 191) que “não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico”. Destarte, seguindo a linha de pensamento que se opõe ao voto distrital, acredita-se que um bom sistema eleitoral deve buscar o equilíbrio entre governabilidade e representatividade (NICOLAU, 2007), considerando-se que um sistema que privilegia demais a governabilidade poderia acabar afastando o dissenso em detrimento dos anseios das minorias e em favor do consenso que formou o governo.

Em tal situação a representatividade, como previamente mencionado, ficaria comprometida. Num extremo oposto, um governo marcado pela grande oposição de ideias discordantes terá grande dificuldade para conseguir uma composição política que torne o país governável. Nesse caso haveria uma situação em que todos teriam seus próprios anseios devidamente representados, porém, o governo não conseguiria obter uma composição política para governar com eficiência. Portanto, é defendido que o objetivo deve ser sempre o equilíbrio entre governabilidade e representatividade.

Explicando algumas das consequências do sistema distrital majoritário dos Estados Unidos, Olívia Telles, ensina que o modelo eleitoral daquele país está sujeito a algumas distorções bastante problemáticas:

Nos EUA o sistema majoritário uninominal padece de um grave vício, que é o casuísmo no desenho dos distritos. Esse desenho é feito pelo partido dominante na Assembléia Legislativa dos Estados de modo a concentrar os eleitores do candidato do partido e dividir os eleitores do candidato do partido adversário. Essa manobra, apelidada de *gerrymandering*, tem ocorrido nos Estados Unidos no momento da redistritalização, que é feita a cada dez anos com base nos resultados do censo decenal. Isso porque a Suprema Corte consagrou, na primeira metade da década de 1960, o princípio "uma

pessoa, um voto", e seu corolário, a regra de que os distritos devem ter o mesmo número de habitantes. (TELLES, 2006)

Assim a autora explica um dos pontos mais problemáticos do sistema distrital estadunidense. Para respeitar o princípio de “uma pessoa um voto”, ou seja, o voto de todos os eleitores devem sempre ter o mesmo valor, é necessário, a cada dez anos, refazer o desenho dos distritos eleitorais, por meio da geometria eleitoral (BONAVIDES, 2005). O principal ponto do problema reside no fato de que, dependendo da forma como esse redesenho é feito, os resultados das eleições ficam praticamente definidos. Assim sendo, o sistema distrital majoritário acaba por perpetuar certos grupos políticos no poder. Nos Estados Unidos, por sua vez, existem muitos deputados que se reelegem por vários mandatos consecutivamente, favorecendo a manutenção de uma elite política no poder. Sobre esse fato, Telles ensina que:

Em 2002, uma percuciente matéria publicada na revista *The Economist* demonstrou, com expressivos exemplos, que enquanto na maior parte das democracias os eleitores escolhem seus representantes, nos Estados Unidos cada vez mais é o contrário que acontece: os representantes desenham os distritos de forma a escolher seus eleitores. A crescente supressão da concorrência eleitoral nas eleições legislativas tem levado, como expõe a revista, a reeleições sucessivas e praticamente certas dos deputados, que se perpetuam no poder pelo efeito combinado da redistribuição manipulada e da maior facilidade para quem já está no cargo de levantar fundos de campanha. (TELLES, 2006)

Segundo a autora, o sistema estadunidense favorece os candidatos que já possuem o mandato de deputados e, como tais, tem naturalmente muito mais facilidade para angariar fundos às suas campanhas. Portanto, a renovação das cadeiras com a entrada de novos cidadãos na Câmara dos Deputados fica bastante comprometida pelas regras eleitorais daquele país. Tem-se, portanto, uma clara situação em que o sistema eleitoral não respeita a representatividade. Assunto o qual é merecedor de futuro apreço, haja vista os possíveis impactos que a adoção do sistema distrital majoritário traria para o sistema eleitoral e para a democracia brasileira como um todo.

2.3.2 O sistema distrital misto

Como o próprio nome indica, o sistema misto leva em conta a junção de elementos tanto do proporcional quanto do majoritário para eleições no parlamento. Ter-se-ia a divisão da circunscrição eleitoral em distritos, considerando que também se trata de um sistema distrital. De tal modo, haveria duas listas nas eleições: uma de voto majoritária, a qual se restringe ao respectivo distrito; e outra de voto proporcional, a qual abarca toda a circunscrição (GOMES, 2016, p. 203). Por conseguinte, na primeira lista, vence o candidato que receber mais votos, enquanto na segunda lista, os cidadãos, em vez de votar em candidatos, votam num partido (voto de legenda).

O parlamento se vê composto, porquanto, tendo em vista a somatória dos candidatos eleitos tanto na lista distrital quanto na partidária. No entanto, Jairo Gomes (2016, p. 204) alerta que o problema direciona-se à escolha do candidato, haja vista que se pode abordar três procedimentos: o da lista fechada; o da lista flexível; e o da lista aberta.

Adotando-se o procedimento de lista fechada, apenas o partido tem poder na escolha de quais dos filiados ocupará a vaga que fora conquistada na eleição. Na lista flexível, por sua vez, o partido político ainda determina aqueles que ocuparão as cadeiras, porém, os eleitores têm o poder para intervir na colocação que os eleitos ocuparão na respectiva lista. Em contrapartida com a primeira lista, na lista aberta, os eleitores têm poderes plenos para definir a ordem nominal a ser seguida na indicação dos respectivos eleitos.

O sistema distrital misto é utilizado em países como Alemanha e México (GOMES, 2016, p. 203). E tem se discutido bastante, no Brasil, a respeito de sua implementação, já que há aqueles que creem que este seria um sistema melhor a ser adotado. Neste sentido Jairo Nicolau (2007, p. 77), grande defensor deste sistema eleitoral, acredita que o sucesso que vêm sendo encontrado por meio dos sistemas mistos se dá pelo equilíbrio fornecido entre votação e representação. Para ele, a principal vantagem dessa modalidade de sistema deriva-se da garantia simultânea da “*accountability* territorial (deputados eleitos em distritos de um representante) e a representação partidária (deputados eleitos em listas partidárias)” (NICOLAU, 2007, P. 78).

Na mesma linha, para Jairo Gomes (2016, p. 204), o sistema distrital misto é um sistema eleitoral inegavelmente “superior ao que se encontra em vigor”:

Nele, a representação das minorias não é totalmente sacrificada. Reduz significativamente o território da disputa, pois os candidatos distritais só pedirão votos nos distritos em que concorrerem. Isso barateia a campanha, o que propicia o ingresso de novos atores no jogo político e a diminuição da influência dos poderes político, econômico e dos meios de comunicação social. Outro fator positivo é o estabelecimento de novas bases no relacionamento entre os cidadãos e seus representantes, já que a proximidade entre eles enseja um controle social mais efetivo da atuação do parlamentar. (GOMES, 2016)

Por meio destas observações, repara-se que este sistema traz consigo a união de todos os aspectos positivos trazidos pelo voto distrital majoritário assim como pelo voto proporcional, buscando-se simultaneamente eliminar aquelas distorções advindas dos mesmos. Conquanto, Nicolau (2007) alerta que na formulação de um sistema misto, há muitas formas de combinar a representação majoritária e a proporcional nas eleições para o mesmo cargo. E, independentemente da forma escolhida, demandar-se-á respostas para uma série de perguntas técnicas. Assim, é certo que “o sistema misto exige a montagem de uma complexa engenharia institucional”

Nicolau ainda afirma que:

O maior obstáculo para a adoção de um sistema misto deve-se justamente à dificuldade de criar um consenso mínimo para responder a todos esses desafios técnicos. Os legisladores deverão examinar se a adoção de um sistema eleitoral complexo trará os benefícios desejados para o sistema representativo brasileiro. Decisão difícil. (2007, p. 78)

Logo, conclui-se que se trata de um sistema consideravelmente complexo não somente para a compreensão dos eleitores em relação ao próprio, mas, principalmente, para a compreensão dos próprios legisladores. Pois, a estes se incumbirá a responsabilidade de decidir em que medida será formulada a combinação entre a representação majoritário e a proporcional, de forma que atenda às necessidades do respectivo país, no caso do Brasil, atingindo uma dualidade equilibrada entre a representatividade e a governabilidade. Senão, caso a

combinação não tenha êxito em lográ-lo, pode-se levar a nação a condições catastróficas.

3. SOBRE A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA

Um dos principais fatores por trás da necessidade de reformas eleitorais no Brasil, bem como em praticamente todos os países cujos governantes são escolhidos através do voto é o problema da representatividade. Com efeito, os cidadãos escolhidos através de eleições, em especial nas eleições para deputados, têm o dever de contribuir para que as necessidades e vontades do povo sejam observadas e respeitadas pelo governo. Em outras palavras, os cidadãos eleitos, principalmente os deputados, têm o dever de, no exercício do seu mandato, representar de forma apropriada o povo que os elegeram.

Eneida Desiree Salgado faz referência a John Stuart Mill para definir a representatividade política:

Essa a defesa que, ainda no século XIX, fazia John Stuart Mill: o sistema representativo deve ser estruturado de maneira a não possibilitar “a qualquer dos diversos interesses parciais tornar-se tão poderoso que chegue a prevalecer contra a verdade e a justiça e contra os outros interesses parciais combinados”. (SALGADO, 2010, p. 223)

Um sistema eleitoral justo, conforme descrito no trecho acima, cumpre observar o equilíbrio a fim de evitar que a concentração de poder nas mãos de pequenos grupos acabe por fazer com que tais grupos tomem decisões voltadas apenas para a defesa de seus interesses particulares em detrimento do interesse geral da população, ou, nas palavras de John Stuart Mill, “contra os outros interesses parciais combinados” (SALGADO, 2010).

Conforme será demonstrado ulteriormente, o sistema eleitoral brasileiro, em que pese seus diversos vícios e problemas, notadamente na composição da Câmara dos Deputados, é um sistema que, por seus princípios, respeita a representatividade. Outro traço interessante do Brasil é o fato de que os eleitores brasileiros, agindo em conjunto e de forma bastante intuitiva, acabam por realizar uma distribuição do poder que, se não a elimina completamente, ao menos

procura evitar a concentração de poder. Tais características do eleitorado brasileiro serão abordadas posteriormente.

3.1 Os conflitos entre representatividade e governabilidade

Em face de todo o exposto nas seções anteriores a respeito dos problemas do sistema eleitoral vigente no Brasil para as eleições à Câmara de Deputados, ou seja, o sistema proporcional de lista aberta, já foram esgotados os principais problemas que tal sistema pode trazer.

De uma maneira geral, a percepção que se tem a partir do comportamento da população, das pesquisas de opinião e das conversas do dia a dia é que a população está bastante descontente com o Congresso Nacional e com a Câmara de Deputados, em especial. Contribuem para essa sensação geral o grande número de casos de corrupção envolvendo deputados federais aos quais os cidadãos têm acesso todos os dias pelos jornais, aliado ao fato de que muitos dos deputados que ocupam cadeiras na Câmara não chegaram a obter o número de votos. Sobre o descontentamento popular generalizado contra o congresso nacional, Luciano Ceotto, presidente da comissão de direito eleitoral e político da OAB do Espírito Santo, afirma que:

As razões invocadas para a mudança das regras são de que o sistema eleitoral atingiu seu esgotamento, há crise de representatividade, é necessário baratear o custo da democracia e que o número de partidos é excessivo. Trocando em miúdos, as premissas são basicamente as mesmas que embasaram todas as outras reformas feitas nos últimos 20 (vinte) anos. (2017)

O autor faz duras críticas à proposta de implementação, no Brasil, do sistema de viés majoritária, também conhecido como Distritão, as quais posteriormente serão discutidas. Precisamente, no que concerne a questão da “representabilidade” do sistema eleitoral, o Ceotto faz uma defesa desse princípio. Destarte, sobre as principais críticas ao sistema de representação proporcional de lista aberta, Ceotto afirma que:

Alguém poderá dizer que o sistema vigente faz com que pouquíssimos ou nenhum parlamentar seja eleito “com seus próprios votos”, todavia, esse é um argumento sem sentido pois é da natureza do sistema que as cadeiras legislativas sejam ocupadas por parlamentares de um determinado partido ou coligação eleitoral. O mecanismo funciona exatamente como forma de despersonalizar a chapa da pessoa do candidato privilegiando o coletivo que ele representa em detrimento do personagem. Assim, atualmente, tem-se um modelo que busca o equilíbrio entre os segmentos sociais e sua representação perante o Poder Legislativo.(2017)

Salgado (2010) faz referência a Georges Burdeau (1969) para abordar a questão da representatividade conferida aos mandatários eleitos quando o sistema adotado é o proporcional. Com efeito, a representação proporcional é considerada por Burdeau (1969) como a melhor opção para conferir mais justiça ao sistema eleitoral, embora este sistema reconhecidamente crie dificuldades em termos de governabilidade. Nas palavras de Eneida Salgado:

Ressalta Georges Burdeau que a representação proporcional impõe-se por um argumento de justiça, pois é o único sistema que assegura a igualdade de voto. No entanto, não assegura a eficácia do governo e é difícil de ser aplicado e compreendido pelo eleitorado. (2010, p. 224)

Alguns dos principais problemas do sistema proporcional são discutidos por Avelino, Biderman e Silva (2016). Tais autores discutem de forma mais detalhada as maneiras específicas pelas quais os partidos acabam sofrendo com uma desestruturação oriunda das disputas internas que advém como um dos efeitos nocivos do sistema proporcional. Em suas palavras:

Em um sistema eleitoral de lista aberta, os candidatos usualmente precisam de dois estimadores cruciais para determinar suas estratégias eleitorais: o primeiro é sobre o desempenho geral da lista de candidatos de seu partido (ou coligação), determinante para saber o número provável de vagas a serem conquistadas. O segundo estimador é sobre o desempenho individual dos outros candidatos, o que determinará sua posição na lista (...) distritos de grande magnitude dificultam qualquer estimativa mais precisa tanto sobre o desempenho esperado das listas como sobre desempenhos individuais, gerando incerteza eleitoral entre os candidatos. Por outro lado, distritos de grande magnitude implicam também que os candidatos não precisam fazer campanha sobre todo o território (...) mas, podem se eleger com votações concentradas em espaços menores (municípios ou regiões). Conjugada com a incerteza eleitoral, estas condições motivariam os candidatos na busca por

nichos geográficos de eleitores. (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016, p. 1096)

No trecho acima os autores explicam como o sistema proporcional pode acabar fomentando a formação de “nichos eleitorais”. Os autores ressaltam o fato de que a busca pela fixação de nichos eleitorais acaba por comprometer o processo democrático, pois os candidatos não terão seu foco concentrado nos interesses gerais da população e estarão preocupados apenas em atender aos interesses dos grupos específicos de eleitores que os elegeram. Nas palavras dos autores, os candidatos acabariam por formar uma “estratégia eleitoral” unicamente focada na defesa dos interesses de seu respectivo nicho eleitoral.

De acordo com o ponto de vista apresentado, o sistema proporcional, cujo principal objetivo é precisamente o de fortalecer a representatividade, pode acabar tendo o efeito indesejado de fomentar a concentração eleitoral.

O fenômeno da concentração eleitoral, apontado como um dos efeitos indesejáveis do sistema proporcional de lista aberta é apontado de forma bastante clara:

Como é sabido, os sistemas eleitorais contêm regras que influenciam vários aspectos do sistema político, tal como o número de partidos, o tipo de candidato e também as estratégias eleitorais. (...) os sistemas proporcionais não encorajam a busca da maioria dos eleitores, tal como nos sistemas majoritário (sic); ao contrário, nestes sistemas os partidos e candidatos são encorajados a buscar pequenos grupos de eleitores. (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016, p. 1095)

O trecho condensa aquilo que já havia sido exposto em termos de enfraquecimento dos partidos ocasionado pela pelo sistema proporcional. Com efeito, de acordo com os autores, uma vez que o sistema proporcional acirra as disputas internas, os candidatos buscarão formas de assegurar sua eleição ou reeleição. E essa busca acaba gerando o efeito da concentração eleitoral. (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016, p. 1096).

Ainda sobre o fenômeno da concentração eleitoral, fazem críticas ao sistema de lista aberta, pois, tal sistema, como é bem reconhecido por todos os

analistas na área do direito eleitoral, tem como consequência, o enfraquecimento dos partidos com acirramento das disputas internas. Em suas palavras:

Além disso, em um sistema de lista aberta, essa característica do sistema proporcional abriria espaço para diferentes tipos de estratégias eleitorais. O primeiro passo para a discussão das estratégias eleitorais no caso brasileiro foi dado por Scott Mainwaring (1991, 1999). Segundo este autor, o sistema eleitoral brasileiro – representação proporcional de lista aberta, associado a distritos de grande magnitude – estimularia a disputa intrapartidária e incentivaria a ação individual dos candidatos na tentativa de se diferenciar de seus concorrentes. Assumida a fraqueza dos partidos, os candidatos teriam de voltar-se para estratégias eleitorais que privilegiassem o “voto pessoal” (...) em detrimento do voto partidário. De forma geral, o suposto é que a busca do “voto pessoal” implicaria em concentração de votos. (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016, p. 1095)

Em vista do exposto e debatido nos trechos acima, cumpre destacar que não existe sistema eleitoral perfeito. Todo sistema adotado implicará em consequências que não poderiam ser previstas de antemão e precisarão passar por reformas. Talvez o Direito Eleitoral seja o campo jurídico em que o debate deve ser mantido de forma perene. Com efeito, sendo todo sistema eleitoral imperfeito, é importante que o método escolhido esteja sempre sujeito a revisões. A qualidade das revisões e a eficácia do método adotado dependerão da qualidade do debate. Portanto, o debate acerca do sistema eleitoral desempenha um papel crucial na consolidação e aperfeiçoamento da democracia.

Ao procurar defender o sistema misto, Jairo Nicolau (2007), debatendo sobre as vantagens e desvantagens de cada um dos sistemas, acabou por falar sobre o fato de que não existe sistema perfeito e que o Direito Eleitoral precisa constante buscar o seu aperfeiçoamento através de um debate qualificado, ou seja, a democracia não pode prescindir do debate. Logo, ele narra:

Esse “passeio” em torno dessas cinco opções deixa claro que todas elas têm pontos positivos e negativos. É quase impossível se convencer acerca da superioridade teórica de um modelo sobre o outro. Escolhas reais são feitas também em função de cálculos, de desinformação e de tentativas de favorecimento. Além da premissa da imperfeição dos sistemas eleitorais, nossos legisladores deverão não perder de vista a pergunta óbvia: que sistema eleitoral pode ajudar a aperfeiçoar a representação política no Brasil? (NICOLAU, 2006, p. 78)

Sem dúvida um debate qualificado deve levar em conta as vantagens e desvantagens de cada sistema a ser adotado. Na próxima seção serão apresentados alguns dos principais problemas e desequilíbrios que podem ser ocasionados pela escolha de um sistema eleitoral. Tal análise tem um papel crucial, visto que serve de embasamento para decisões fundamentais e determinantes para garantir, a todos os cidadãos brasileiros, a observância e efetivação dos princípios democráticos que servem de fundamentação para o País, tais como explicitados no artigo primeiro do texto constitucional, a Carta Magna Brasileira (BRASIL, 1988), sendo a pluralismo político um desses cinco fundamentos.

Assim sendo, a presente seção encerra-se com uma observação de Patrik Silva e seus coautores (2015), os quais fazem uma breve síntese à problemática em torno da escolha do sistema eleitoral: “De maneira abrangente, portanto, é possível assinalar o sistema majoritário como o método que mais facilita a governabilidade, enquanto a RP é identificada como modo de garantir maior representatividade.”

3.2 Sobre as disparidades causadas pelo sistema eleitoral

O objetivo da presente seção é discutir de forma clara e objetiva as dificuldades trazidas, bem como os problemas e disparidades geradas pela escolha de um determinado sistema eleitoral, embora seja difícil determinar o número total de sistemas eleitorais existentes, haja vista que, a princípio, todo diploma legal devidamente aprovado observando as regras legais vigentes no seu País pode criar um novo sistema eleitoral.

Feita a observação acima sobre o número a princípio ilimitado de novos sistemas eleitorais que podem ser criados, Jairo Nicolau (2007) observa que no caso brasileiro existem cinco sistemas que poderiam ser razoavelmente utilizados com relativa eficiência e respeitando os limites impostos pelo texto constitucional:

O propósito deste artigo é avaliar as cinco opções de sistema eleitoral que freqüentam o debate sobre o tema no Brasil: as três versões de representação proporcional (lista aberta, lista fechada e lista flexível); o sistema majoritário-distrital; e a combinação do sistema majoritário com proporcional, conhecido no Brasil pelo impreciso nome de distrital-misto. (2007, p. 71)

O que resulta a partir da análise do trecho acima é a constatação de que os sistemas políticos mais razoáveis e aplicáveis ao caso brasileiro podem ser divididos em dois: sistema proporcional e sistema majoritário. O sistema proporcional, por sua vez, pode ser repartido em lista aberta e lista fechada. Existe ainda, segundo Nicolau (2007), a possibilidade de adotar-se o sistema flexível.

A respeito do sistema proporcional atualmente em vigência no Brasil nas eleições para deputados federais, deputados estaduais e vereadores, Luciano Ceotto (2017), fala sobre algumas das críticas mais comuns a esse sistema de representação que vem sendo adotado no Brasil, com algumas modificações, desde 1932 (NICOLAU, 2005). Nas palavras de Ceotto:

Critica-se o sistema atual de eleição proporcional por lista aberta com o argumento simplista de que o eleitor vota em A, mas elege B e que o Distritão acabaria com essa distorção apelidada de “efeito tiririca”. Todavia, são desconsideradas completamente as vantagens que ele proporciona. A formação de alianças; as frentes eleitorais, inclusive, a possibilidade de concentração de votos ideológicos ou de categoria em determinada chapa de candidatos seria eliminada. Explico: no atual sistema as vagas parlamentares são ocupadas conforme número de votos obtidos pelos partidos e coligações. As respectivas cadeiras são ocupadas pelos candidatos mais bem votados dentro do partido ou coligação. (2017)

No trecho acima o autor faz referência ao fenômeno dos “puxadores de voto” já mencionado anteriormente e que diz respeito aos candidatos que obtém muito mais votos do que o quociente eleitoral e seus votos acabam sendo utilizados para eleger outros candidatos da mesma coligação. Ou seja, os votos de um eleitor estão sendo usados para eleger um candidato do qual o eleitor sequer conhece o nome, nem sabia da sua existência e, caso soubesse, não votaria nele. Tal é uma das distorções mais conhecidas do sistema proporcional e que, aliada às frequentes denúncias de corrupção contra deputados, está por trás das manifestações populares de descontentamento com a composição da Câmara dos Deputados.

Ainda a respeito das distorções e paradoxos existentes no sistema eleitoral brasileiro, Eneida Desiree Salgado, fazendo referência à obra de Miguel Reale Júnior, afirma que:

Miguel Reale aponta a “aparência de representação proporcional”, viciada pela desproporção dos representantes de cada Estado, apontando como efeitos possíveis a eleição de um presidente com minoria na Câmara, a possibilidade de um partido ser o mais votado no país e ter “posição secundária na Câmara” e ainda a sobre representação de um partido com força política em determinados colégios eleitorais: “dotado de ponderável bancada e diminuto quociente eleitoral”. (2010, p. 227)

Em relação às críticas ao sistema proporcional, a referida autora reconhece que um dos seus efeitos indesejáveis é a proliferação de um grande número de partidos políticos, mas explica que este seja talvez um efeito necessário em observação ao princípio constitucional do respeito à pluralidade de opiniões políticas. Além disso, a autora acrescenta o argumento de que o ordenamento jurídico brasileiro possui instrumentos que permitem o controle sobre a proliferação de pequenos partidos políticos. Em suas palavras:

Uma das críticas feitas ao sistema proporcional, no entanto, deve ser considerada, embora sob um prisma ligeiramente diverso. Brada-se contra a existência de um número excessivo de partidos políticos como efeito da adoção do sistema proporcional. Isso é inegável ao se contrapor com a aplicação do princípio majoritário para todos os cargos. Não se concorda, contudo, que seja um mal em si. Como já defendido, a democracia brasileira é eminentemente representativa e o ordenamento jurídico exige a intermediação dos partidos para a escolha dos representantes. Logo, a configuração jurídico-política brasileira exige partidos que alcancem largamente o espectro ideológico compartilhado pela sociedade. Além disso, outras formas de controle da proliferação partidária são encontradas no Direito brasileiro, como a distribuição desigual do fundo partidário, a concessão graduada do direito de antena e a polêmica cláusula de barreira, manifestamente inconstitucional. (SALGADO, 2010, p. 229)

O sistema de lista fechada, por outro lado, conforme já abordado anteriormente, apesar de contribuir em princípio para o aumento da governabilidade e fortalecimento dos partidos tem como principal ponto negativo a baixa qualidade em termos de representatividade. A respeito do sistema de lista flexível, Jairo Nicolau ensina que:

Alguns países europeus (Bélgica, Holanda, Suécia, Dinamarca, Noruega, Áustria) têm empregado uma versão de representação proporcional, a lista flexível, sistema em que os partidos ordenam a lista de candidatos, tal qual o sistema de lista fechada, mas o eleitor pode votar em um candidato específico ou, em alguns casos, até reordenar a lista. A principal vantagem da lista flexível é a de poder combinar simultaneamente a vontade do partido e a dos eleitores. Os partidos apresentam uma lista ordenada de candidatos; caso o eleitor concorde com a lista, vota na legenda; caso queira votar em um candidato específico, pode fazê-lo. (2007, p. 75)

Com o que foi visto no trecho acima, percebe-se que o sistema de lista flexível é uma espécie junção do sistema de lista aberta com o sistema de lista fechada. De forma que dá poderes de decisão a ambos os eleitores e partidos para expressarem suas vontades na determinação dos candidatos que ocuparão as cadeiras conquistadas pelas eleições.

O debate em torno dos possíveis sistemas políticos a serem adotados em um país está centrado em torno da problemática escolha entre um sistema que favorece a representatividade ao custo de causar uma instabilidade política que compromete a governabilidade do país em oposição a um sistema que visa a governabilidade e fortalecimento dos partidos, entretanto, pode ter-se como efeito um drástico enfraquecimento da representatividade política. No caso brasileiro, ao adotar-se um sistema que não valoriza a representatividade existe um grande risco de desrespeitar o texto constitucional, como discorre Salgado (2010), tendo em vista que a própria Constituição Federal é pontual ao determinar, segundo seu artigo 46, já citado na presente dissertação, que o sistema político brasileiro é proporcional (BRASIL, 1988). Além disso, conforme abordado no mesmo capítulo, a carta magna brasileira prevê o pluralismo político. Por fim, sobre o fato de que a constituição confere ao sistema político brasileiro uma estrutura essencialmente proporcional, Eneida Salgado afirma que:

A negação completa do princípio proporcional na formação das casas legislativas é incompatível com os princípios constitucionais estruturais do Direito Eleitoral, marcadamente o princípio da autenticidade eleitoral (tanto em relação ao voto como quanto à fidedignidade da representação política) e o princípio da necessária participação das minorias. (2010, p. 234)

Logo, de acordo com o entendimento de Eneida Desireé Salgado, o sistema proporcional fora incluído no texto constitucional por priorizar a representatividade. Destarte, o fato de um outro sistema eleitoral qualquer desvalorizar a representatividade, ele acaba por violar o princípio do pluralismo político, fundamento este previsto pelo artigo de abertura da Lei Maior. Estando tal princípio desrespeitado, o respectivo sistema eleitoral torna-se inconstitucional, e, por conseguinte, incompatível para implementação no país.

4. A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 327/2017

Por autoria de Miro Teixeira, em 01 de junho de 2017, foi apresentada na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição 327/2017 (TEIXEIRA, 2017). Por meio dela, os Deputados visam implementar, no sistema político nacional, o voto majoritário para os pleitos eleitorais para a Câmara.

A Proposta, em sua ementa, explicita: “Cria o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados.” Para isso, altera-se o texto do artigo 45 da CRFB para: “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” Este sistema, destarte, vigoraria para as eleições de Deputado Federal, Estadual e Distrital e Vereador (GOMES, 2017) E, através de tais mudanças no texto constitucional, os candidatos que recebessem a maior votação, dentro de uma circunscrição eleitoral, venceriam as eleições, conquistando as respectivas cadeiras no parlamento.

O sistema político que derivaria de tais mudanças é denominado de “Distritão”, como se observa no segundo parágrafo da justificativa contida no corpo da PEC 327/2017: “É do Presidente da República, Michel Temer, a ideia de debatermos o sistema majoritário para a eleição de Deputados Federais, o chamado ‘Distritão’.” Mediante este, portanto, visa-se uma duração provisória, haja vista que ele seria nada mais que uma ponte de transição para o sistema distrital misto (GOMES, 2017).

No entanto, em análise à PEC, percebe-se que no sistema do Distritão não se dividirá o território geográfico da circunscrição eleitoral em menores distritos nos quais um único nome de cada partido concorreria com os demais candidatos. Na realidade, considerar-se-á a própria circunscrição um distrito eleitoral. Logo, ela se tornaria um distrito de grande proporção; um Distritão no qual haveria não apenas um, mas, diversos candidatos de um mesmo disputando as

cadeiras de uma respectiva casa legislativa. Por isso, caso houvesse a tentativa de incluir tal sistema na família dos distritais, ele não seria chamado de distrital puro majoritário, como se tem nos EUA, mas, sim, de sistema distrital de grande proporção. Nestes termos:

O sistema distritão é do tipo majoritário. Trata-se, na verdade, de um sistema distrital plurinominal com a peculiaridade de haver um só distrito na circunscrição eleitoral, ou seja, no Estado e no Município. Assim, a circunscrição eleitoral não é dividida em distritos menores, como ocorre no sistema distrital puro; ela própria constitui o único distrito existente. Daí denominar-se o sistema de Distritão. (GOMES, 2017)

Uma questão a ser levantada se pautaria no motivo da denominação Distritão, tendo em vista que a Proposta menciona apenas a mudança da representação proporcional para a majoritária, no âmbito das eleições para deputados e vereadores. Nesse sentido, o renomado jurista José Jairo Gomes (2016, p. 191) esclarece que para o sistema majoritário em si, cada circunscrição equivale a um distrito. Na mesma linha, Nicolau (2005, p. 13) ensina que o distrito eleitoral é a unidade territorial em que se contabilizam os votos para o fim de distribuição de cadeiras. E, assim, ele continua:

No Brasil, por exemplo, os estados são as unidades utilizadas para a contabilidade de votos (distritos eleitorais) nas eleições para governador, deputado federal, deputado estadual e senador. Nas eleições presidenciais todo o país transforma-se em um único distrito eleitoral. Nas eleições municipais, o município transforma-se no distrito eleitoral para escolha de prefeitos e vereadores. (NICOLAU, 2005)

Conclui-se, dessa forma, que “distrito” é a seção geográfica onde os votos são contabilizados para fins de eleições. Desse jeito, o termo Distritão não seria inteiramente errôneo em sua tecnicidade. Contudo, pela afirmação de que por meio do Distritão haverá uma transição para o distrital misto, realiza-se uma clara correlação entre estes dois sistemas, dando-se a ilusão de que ambos pertencem à mesma família de sistemas eleitorais, fato o qual não é precisamente verdadeiro.

Como visto, o Distritão se dá pelo distrito eleitoral de grande proporção em que se ocorre eleições plurinominais, ou seja, podem vários candidatos de um mesmopartido concorrer simultaneamente no mesmo distrito.

Aqui, o distrito não é nada mais que um sinônimo de circunscrição eleitoral. Em contrapartida, no sistema distrital misto há duas listas (GOMES, 2016, p. 203): numa, leva-se em conta a divisão da circunscrição em distritos nos quais competirão apenas um nome de cada partido; na outra, leva-se em conta a própria circunscrição eleitoral (ao invés de distritos) na qual os votos irão para a legenda.

De pronto, percebe-se que no sistema do Distritão, o distrito é sinônimo de circunscrição eleitoral. Já no sistema distrital misto (ou até mesmo no puro), distritos são repartições da própria circunscrição que formam as unidades básicas das eleições (NICOLAU, 2005, p. 12). E, ao salientar que no último sistema há votações em duas listas distintas, o conceito de distrito entra em contraste com o de circunscrição, visto que há o voto distrital em contraposição ao voto partidário, o qual não ocorre num distrito, mas, na circunscrição eleitoral como um todo (GOMES, 2016). Concluindo-se que na família da qual se derivam os sistemas distritais puro e misto, o conceito de distrito diverge do conceito de circunscrição.

Se o Distritão for comparado ao sistema distrital puro, serão identificadas algumas semelhanças: o sistema de votos em si é de fácil compreensão, já que quem recebe mais votos vence; ambos desperdiçam uma grande quantidade de votos; não favorecem a representação das minorias, e, por outro lado fortalecem uma maioria no Parlamento, a qual permite maior governabilidade; exaltam-se as características pessoais dos candidatos, ao invés dos partidos; dentre outras. Entretanto, todas estas semelhanças encontradas são características de sistemas majoritários e não distritais. Lembrando-se que o sistema distrital puro, por essência, também é majoritário.

Dessarte, o Distritão carece de quaisquer traços específicos dos sistemas distritais, haja vista que as características essenciais destes pautam-se no fato de consistirem em circunscrições divididas em menores repartições territoriais, em outras palavras, em distritos. Neste viés, diferentemente do sistema distrital puro, o Distritão: encarece as campanhas eleitorais; afasta os eleitores de seus eleitos; não viabiliza um maior controle dos representados sobre as ações de seus representantes; dentre outras diferenças. Os contornos que traçam o Distritão não são de um sistema tipicamente distrital. Em prova da discussão exposta, nota-se

que o Distritão diverge claramente do sistema adotado pelos EUA e Reino Unido (sistema distrital puro), assim como diverge do adotado pela Alemanha, México e Escócia (sistema distrital misto).

Entretanto, o sistema político da PEC 327 é o mesmo utilizado atualmente pelo Afeganistão e Jordânia (GOMES, 2017). Isto tem o tornado alvo de críticas de ilustres doutrinadores como Jairo Nicolau, que, além de tudo, também questiona sua denominação (NICOLAU, 2017), e José Jairo Gomes (GOMES, 2017) que narra que o Distritão no âmbito da “democracia instituída pela Constituição de 1988, ele implica retumbante retrocesso, podendo-se mesmo duvidar de sua inspiração democrática”.

Assim, como visto, o sistema distrital misto trata-se de uma junção da representação proporcional com a representação majoritária no âmbito distrital. Atualmente, as eleições para as cadeiras na Câmara dos Deputados é regida pelo sistema proporcional. No entanto, a mudança para o Distritão cujo modelo se opõe direta ao proporcional – além de não pertencer à família do sistema distrital misto, e muito menos compartilhar suas características–, não aproximaria, de maneira alguma, o sistema político nacional do sistema distrital misto como prometido por parlamentares.

Os deputados Arthur Lira (PP-AL) (CÂMARA NOTÍCIAS, 2017) e Rodrigo Maia (DEM-RJ) (SENADO FEDERAL, 2017), igualmente, os senadores Ricardo Ferraço (PSDB-ES), Tasso Jereissati (PSDB-CE) (EXAME, 2017) e Eunício Oliveira (PMDB-CE)(SENADO FEDERAL, 2017), afirmaram, em momentos diversos, que a adoção do sistema do Distritão serviria como nada além de um sistema de transição – uma “ponte” ou um “trampolim”– para um futura implementação de um sistema distrital misto.

Os planos iniciais consistiam na implementação do Distritão para que este vigore apenas nas eleições de 2018 e 2020, tendo em vista que a partir de 2022 vigeria o sistema distrital misto. Destarte, adverte José Jairo Gomes (GOMES, 2017): “em apenas quatro anos o Brasil se submeteria a três sistemas políticos diferentes”, e, quanto ao afirmado, Jairo Nicolau, defende que o país não está em

condições para a realização de experimentos com sistemas eleitorais” (NICOLAU, 2017).

Embora a clara divergência entre o sistema proposto pelo Distritão e o distrital misto, nenhuma das figuras políticas que vê o primeiro como ponte para o segundo, se deu o trabalho de detalhar os motivos que tornam um uma transição para o outro, assim como não restou esclarecido, como exatamente se daria esta transição na sociedade. Luís Roberto Barroso, ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), veio a propor uma espécie de “válvula de segurança” (GLOBO.COM, 2017) a qual ao menos assegure que caso o Distritão venha a ser aprovado, em seguida, implementem o sistema distrital misto. Em outras palavras, se tal transição fosse, de alguma forma, lógica, não haveria motivos para que o ministro se preocupasse com uma proposta de uma “válvula de segurança”.

O ministro compartilha que acredita ser o distrital misto o sistema mais adequado para o Brasil, haja vista que ele reduz os gastos direcionados às campanhas eleitorais. Em contrapartida, o Barroso não se vê atraído pelo modelo do Distritão, mas, diz que estaria disposto a “pagar o preço” deste sistema, caso houvesse uma garantia de que o distrital misto fosse implementado em seguida. Nas palavras de Barroso:

Eu não tenho simpatia pelo distritão porque acho que ele não barateia, pelo contrário, talvez encareça as eleições e dificulta a representação das minorias. Porém, o sistema que nós temos atualmente, que é o voto proporcional em lista aberta com coligações, é tão ruim que talvez ele dispute com o distritão para saber o que que é pior, de modo que eu pagaria o preço se o preço para a aprovação do distrital misto para daqui a quatro anos for a aprovação do distritão. (BARROSO, 2017)

Mesmo que houvesse, de fato uma transição do Distritão para o distrital misto, não há garantias de que este seria benéfico ao país, pois nenhum dos parlamentares que defende a transição do primeiro sistema para o segundo, importou-se em especificar como o sistema misto seria formulado para atender à realidade nacional. Ao considerar que, como analisado alhures, pelo sistema misto, o sistema majoritário e proporcional podem ser combinados de diversas formas, produzindo, por conseguinte, diversos resultados. Neste viés, Jairo Nicolau, por mais

que seja um dos defensores da possível implantação do distrital misto no Brasil, adverte em relação a tal sistema:

As confusões aparecem quando se começa a discutir para além dessa apresentação superficial. Existem muitas formas de combinar a representação proporcional e majoritária nas eleições para o mesmo cargo. Mas qualquer opção exige que uma série de perguntas sejam respondidas, alguma delas bastante técnicas. Quantos votos dará cada eleitor, um ou dois? A parte proporcional será eleita independentemente da majoritária, ou haverá um mecanismo de correção? Os candidatos podem concorrer simultaneamente na lista e no distrito? As cadeiras de cada estado na Câmara dos Deputados serão definidas previamente às eleições, ou variarão como na Alemanha? A contagem dos votos proporcionais será feita no âmbito nacional ou no dos estados? Quem será responsável por desenhar os distritos de um representante? O sistema será utilizado nas eleições para as Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores? Haverá cláusula de barreira? (NICOLAU, 2007, p. 78)

Reiterando, o autor conclui que independentemente da forma com que o sistema misto será combinado, será necessária uma complexa “engenharia institucional” para fazê-lo, pois exigirá, além de um conhecimento técnico apurado, um consenso, nas casas legislativas para que a decisão quanto à formulação seja tomada. E, se a combinação não for adequada, os efeitos no país podem vir a ser desastrosos.

Logo, resta questionável a precisão da adoção da denominação Distritão, considerando que esta aproxima tal sistema daqueles usados no âmbito de Reino Unido, EUA, Alemanha, México e Escócia (todos distritais). No entanto, como já analisado, o sistema eleitoral prometido pela PEC em realidade aproximaria o Brasil do Afeganistão e Jordânia. Este fato torna a denominação Distritão inadequada, visto que não se trata de um sistema tradicionalmente distrital, vindo a causar nada além de confusão para o eleitorado.

Da mesma forma, queda-se questionável o plano de implementação do Distritão como uma transição para o sistema distrital misto. Pois, restou demonstrado que o aquele sistema, tendo em vista suas divergências em relação aos sistemas distritais, não aproximaria de forma alguma o Brasil do distrital misto, como é inicialmente prometido. Pelo contrário, o distrital misto aproveita a

governabilidade do sistema distrital puro da mesma forma que aproveita a representatividade do sistema proporcional. Ao considerar que o Distritão, se distingue destes últimos sistemas, a mudança da representação proporcional, que atualmente vigora, para a majoritária não aproximaria o Brasil de um sistema distrital misto, mas, sim, afastá-lo-ia.

No entanto, pode-se contra-argumentar que, o fato de seu nome causar confusão e ser inapropriado juntamente ao fato dele não ser uma transição clara ao visado sistema distrital misto, não necessariamente torna o Distritão um sistema ruim. Devendo ser destrinchadas suas características positivas e negativas para que se chegue a uma conclusão mais precisa de se ele é adequado ou não para o Brasil.

4.1 Principais argumentos favoráveis ao Distritão

O autor da Proposta de Emenda à Constituição, Miro Teixeira, deputado representante do Partido Rede Sustentabilidade, do Rio de Janeiro, na Câmara dos Deputados, (TEIXEIRA, 2017), afirma que o Distritão estabelece a “verdade eleitoral”, visto que:

Se há dez vagas a serem preenchidas, os ocupantes são os dez mais votados. O voto vai direto para o candidato, não passa para outro. A vontade do eleitor é absolutamente respeitada. A frase “todo poder emana do povo” não pode ser uma frase perdida na Constituição. (TEIXEIRA, 2017)

Segundo Teixeira (TEIXEIRA, 2017), pela implementação da Proposta, emana-se um respeito absoluto à vontade do eleitor de forma que a frase “todo poder emana do povo” (BRASIL, 2016) restaria respeitada à medida que o voto iria diretamente ao candidato, não sendo, portanto, repassado a outro.

No corpo da referida PEC contém um seção de “justificativas” que visa esclarecer os motivos que permeiam tal Proposta. Do conteúdo desta seção, extraem-se as principais justificativas que visa a aprovação da PEC (TEIXEIRA, 2017):

1. Eliminar os problemas das coligações e das cláusulas de desempenho. De fato, a formação de coligações e as imposições de cláusulas de desempenho são duas disposições relativas ao quociente eleitoral. Uma vez que o sistema proporcional for abandonado, não há mais a necessidade de utilizar-se o quociente eleitoral.
2. Fortalecimentos dos partidos políticos através da diminuição dos conflitos internos e da melhor eficácia na utilização dos meios públicos de divulgação eleitoral, especialmente no rádio e na televisão.
3. Satisfazer os anseios populares de ver eleito apenas os candidatos que efetivamente receberam votação suficiente para sua eleição.

A cláusula de desempenho nada mais é que um percentual que o partido político precisa atingir para ter acesso ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e televisão (MORAES, 2013). Atribuem-lhe importância em vista do fortalecimento dos partidos, pois:

(...) não se justifica a representação, na Câmara dos Deputados, de um partido que não tenha obtido apoio de significativa parcela do eleitorado, como reflexo do interesse despertado por suas propostas. Tal preocupação se traduz, também, na intenção de erradicar as ditas 'legendas de aluguel', que desmoralizam nossas instituições políticas. Enfrentar esse problema é enfrentar a questão crucial da governabilidade. (MORAES, 2013)

O fim das coligações seria vantajoso principalmente ao considerar que com ele acabariam os puxadores de votos. Destarte, apenas seriam eleitos apenas aqueles em que a maioria do povo votou.

Considerando que tanto a cláusula de desempenho quanto as coligações são resultantes do quociente eleitoral, percebe-se que este se extingue com a representação. Logo, a adoção daquelas, torna-se desnecessária.

Vê-se que se promete uma eventual diminuição dos conflitos internos, levando, conseqüentemente ao fortalecimento dos partidos. Todavia, o personalismo é uma característica resultante da representação proporcional, e através dela destaca-se a pessoa do candidato em vez do partido por ele representado. Assim, gera-se justamente o efeito inverso ao prometido pelo segundo

item acima. Os candidatos passam a disputar votos individualmente, já que dependem somente de seus próprios votos para se elegerem. Aumenta-se, portanto, as disputas internas dos partidos, quedando-se eles enfraquecidos (GOMES, 2017).

Sobre o enfraquecimento partidário, explica Gomes:

Tem-se, ainda, o incremento do personalismo político e enfraquecimento do partido como instituição democrática. Se no sistema proporcional a grande maioria dos candidatos necessitam dos votos do partido (votos de legenda) para serem eleitos (pouquíssimos são os candidatos que se elegem com os próprios votos), no distritão os candidatos só precisam dos partidos para terem suas candidaturas oficialmente registradas. Daí a percepção de que no distritão o partido é mais um estorvo burocrático, necessário apenas como meio para se alcançar o mandato político e, pois, o exercício do poder estatal. Se é assim, razão não haveria para se manter a proibição de candidaturas avulsas, ou seja, sem vinculação a um partido político. (GOMES, 2017)

Logo, em decorrência do personalismo político, destacam-se as disputas individuais, acarretando disputas e divisões internas nos respectivos partidos, levando, por conseguinte, ao enfraquecimento destes. Toda a atenção girará entorno dos candidatos, e os partidos, portanto, esquecidos, tornar-se-ão nada além de um meio burocrático para conquistar o mandato eletivo.

A satisfação dos eleitores ao verem eleitos apenas aqueles em quem votaram, diz respeito à concretização da vontade popular, de forma que essa seja respeitada. Ou seja, eliminando-se o “efeito tiririca”, alcançarão o mandato eletivo apenas os candidatos mais votados pelo povo. Em contraste, no Distritão, pela maior concentração populacional nos grandes centros urbanos, há a tendência de que se prevaleçam os candidatos dessas metrópoles, de forma que os eleitorados de cidades pequenas, principalmente do interior, fiquem sem representação.

Cabe também ressaltar que por tratar-se de um sistema majoritário, acompanha o Distritão as demais vantagens desta modalidade: maior simplicidade; maioria mais estáveis; aproximação ao candidato; e bipolarização partidária.

A simplicidade, como já comentado, diz respeito tanto à facilidade de compreensão do sistema pelo eleitorado como à facilidade de determinar o número de candidatos. Entretanto, se um sistema mais simples é tão vantajoso, não se justifica a utilização do Distritão como trampolim para o sistema distrital misto, visto que se trata de um sistema extremamente complexo, o que dificulta sua formulação e a compreensão pelos eleitores.

A respeito da simplicidade do Distritão, opina José Jairo Gomes:

No entanto, força é convir que a opção por um sistema político não deve basear-se na maior ou menor facilidade de compreensão pelos eleitores. Importante mesmo é que o sistema seja confiável, dotado de técnicas seguras e eficazes, cujos resultados sejam transparentes e inteligíveis. Por outro lado, os supostos problemas do sistema proporcional devem ser atribuídos não a ele próprio ou à sua lógica de funcionamento, mas sobretudo à forma casuística pela qual foi regulamentado no Brasil. (GOMES, 2017)

Com estabilidade de maiorias, permite-se, naturalmente, uma maior governabilidade. Assim, com mais facilidade viabiliza-se a realização de políticas públicas, fazendo com que a ação governamental flua no país.

Neste sentido, Avelino, Biderman e Silva (2016) discorrem sobre o fenômeno da concentração eleitoral e apontam o fato de que o sistema proporcional induz os candidatos a concentrarem seus esforços em determinados grupos de eleitores e, por essa razão, os autores manifestaram-se abertamente favoráveis ao sistema majoritário:

Como é sabido, os sistemas eleitorais contêm regras que influenciam vários aspectos do sistema político, tal como o número de partidos, o tipo de candidato e também as estratégias eleitorais. Como lembrado por Cox (1990 e 1997) (...), os sistemas proporcionais não encorajam a busca da maioria dos eleitores, tal como nos sistemas majoritário; ao contrário, nestes sistemas os partidos e candidatos são encorajados a buscar pequenos grupos de eleitores. (AVELINO, BIDERMAN e SILVA, 2016, p. 1095)

Segundo eles, o sistema proporcional estimula os candidatos a procurarem pequenos grupos de cidadãos para garantir votos suficientes para a sua eleição. Por outro lado, no caso do sistema majoritário, segundo os mesmos

autores, os candidatos precisam buscar convencer a maioria dos eleitores e não apenas pequenos grupos.

Com a personalização do candidato, ressaltam-se as qualidades deste ao invés do partido. A vantagem disto consiste na possibilidade de haver uma maior proximidade entre o eleitor e o eleito. Destarte, surgiria a capacidade de representar melhor os interesses do eleitorado, haja vista a aproximação estabelecida. Este benefício seria evidentemente fruído num sistema distrital puro, em que, a princípio, o pequeno tamanho do distrito aproximaria o representante do representado. Contudo, no sistema do Distritão, dificilmente haveria a citada aproximação em decorrência do fenômeno da personalização, tendo em vista que se trata de um distrito de grande proporção, o qual dificultaria o acesso do eleitor com o representante e vice e versa. Assim, a personalização política apenas traria prejuízos, como já exposto.

E assim, com a bipolarização partidária, define-se com mais precisão os papéis de cada partido, facilitando com que se evidenciem as responsabilidades de cada. Estando isto claro, um partido político terá pouco espaço para tentar culpar outro pelos compromissos que foram atribuídos a ele próprio.

Uma vez que os argumentos possivelmente favoráveis à implementação do sistema distrital majoritário nas eleições para a Câmara de Deputados foram detalhados, cabe lembrar que o polêmico sistema do Distritão é alvo de duras críticas, as quais merecem ser abordadas em seguidas.

4.2 Principais argumentos contrários ao Distritão

Primeiramente, cabe destacar que o sistema de representação proporcional, gera grandes gastos com campanhas eleitorais por se darem no âmbito da integralidade das circunscrições. Da mesma forma ocorre com o Distritão. Tendo em vista que neste o distrito é a própria circunscrição eleitoral, os gastos de campanhas serão tão elevados quanto os do sistema vigente, coma tendência de que sejam aumentados, como alerta Jairo Gomes:

A todas as críticas, deve-se somar a pertinente ao alto custo das campanhas eleitorais. É que os partidos podem lançar tantos candidatos quantas forem as vagas em disputa no distritão, e os candidatos — individualmente — devem fazer campanha em todo o território do distrito a fim de conseguirem maior número de votos. Como somente os candidatos mais votados serão eleitos, é lógico e até natural que haja altos investimentos nas respectivas campanhas eleitorais a fim de se aumentar a exposição e a visibilidade perante o eleitorado e, conseqüentemente, elevarem-se as chances de se obter uma robusta votação. Portanto, com o distritão a tendência é que haja aumento do custo das campanhas. (GOMES, 2017)

Em termos de críticas ao sistema distrital majoritário, Eneida Desiree Salgado é bastante severa e expõe enfaticamente o fato de que, segundo aquela autora, no caso brasileiro, o sistema distrital é inconstitucional:

No caso brasileiro, além de historicamente ter se revelado instrumento de desmoralização e corrupção, o sistema é também inconstitucional. Com o sistema distrital visa-se adotar o princípio majoritário para a eleição de deputados e vereadores, com a divisão dos estados e municípios em distritos. A sua adoção, ainda que por emenda constitucional, está vedada pela intangibilidade dos princípios constitucionais estruturantes. (SALGADO, 2010, p. 235)

Segundo a autora, a adoção do sistema majoritário desrespeitaria o princípio fundamental do pluralismo político, Art. 1º, V, da Constituição. Sendo este um princípio fundamental e estruturante, o qual não pode ser alterado por emenda constitucional. Com esse argumento, a autora defende a inconstitucionalidade do Distritão. Mais precisamente, a referida autora afirma que:

A negação completa do princípio proporcional na formação das casas legislativas é incompatível com os princípios constitucionais estruturais do Direito Eleitoral, marcadamente o princípio da autenticidade eleitoral (tanto em relação ao voto como quanto à fidedignidade da representação política) e o princípio da necessária participação das minorias. (SALGADO, 2010, p. 234)

De acordo com Paulo Bonavides (2005, p. 251), através do pluralismo político, estimula-se a criação de novos partidos, tornando a vida política mais dinâmica, tendo em vista a circulação de ideias e opiniões divergentes (BONAVIDES, 2005, p. 251). O princípio, por sua vez, também reflete a diversidade do poder, de forma que o fracione em grupos independentes (JUNIOR, 2011, p. 39). Destarte, Samuel Dal-Farra Naspolini (2008, p. 37) aponta as seguintes características do citado princípio:

- a) Liberdade de associação - como a licitude dos indivíduos agruparem-se em entes autônomos responsáveis pela defesa organizada de seus interesses particulares ou coletivos, dotados de plena liberdade de expressão e reunião;
- b) Possibilidade de participação - dos entes associativos nas deliberações coletivas, exigindo do Estado a conformação de canais institucionais que viabilizem a participação dos grupos na arena política, sendo os partidos políticos a melhor espécie de ente político plural;
- c) Existência de consensos sociais mínimos - abordando os princípios e valores juridicamente estabelecidos, sob os quais se desenvolve a competição intergrupala pelo poder.

O autor separa, assim, três como características marcantes do princípio: a liberdade de associação; a possibilidade de participação; e a existência de consensos sociais mínimos. Dessa forma, o princípio permite que a pluralidade de ideias participe da política. Em contraponto, não necessariamente todos os partidos e representantes de minorias têm que conquistar o mandato eletivo. Caso contrário, estaríamos num país onde todos os sistemas de eleições seriam inconstitucionais.

Assim, nota-se que o sistema Distritão está em harmonia com o princípio do pluralismo nos termos expostos por Bonavides, Junior e Napolini, pois permite a diversidade de ideias, propiciando com que os indivíduos se associem conforme suas convicções para que assim participem da política. Evidentemente o texto do Art. 1º, V não especifica sua aplicação direta e exclusiva ao sistema de eleições para deputados e vereadores, devendo ser aplicado no âmbito de eleições para quaisquer cargos eletivos. Percebe-se, dessarte, que o sistema majoritário é utilizado para o caso de eleições para Senadores e chefia do executivo, e ainda assim não foram citados como inconstitucionais por Salgado. Conclui-se, por conseguinte, que o Distritão encontra-se de acordo como as características do pluralismo político enumeradas por Napolini, sendo, portanto, constitucional.

Outra crítica ao sistema majoritário feita pela autora diz respeito ao fato de que, segundo ela, o sistema permite que o poder político fique concentrado nas mãos de pequenos grupos e deixa de fora das decisões uma parcela significativa dos eleitores:

A adoção do princípio majoritário com a divisão em distritos significa dotar uma pequena maioria do poder de determinar o interesse público e excluir a representação de todos os que não escolheram o mais votado. A divisão em distritos leva, por si, a uma desigualdade de fato na representação, fortemente agravada pela adoção do princípio majoritário. (SALGADO, 2010, pp. 235-236)

Neste linhas, Jairo Gomes também faz suas observações, como visto alhures. Ele narra que onde houver a maior quantidade de eleitores haverá a maior quantidade de votos, ou seja, nas grandes cidades, dificultando com que a população de pequenos centros tenha representação da Cada Legislativa (GOMES, 2017).

Luciano Ceotto fez, duras críticas à proposta do sistema distrital de grande proporção:

Embora em princípio o distritão seja mais fácil de entender, a simplicidade do seu mecanismo é também o seu maior defeito. Ao permitir que a distribuição de vagas legislativas se dê unicamente pelo critério numérico majoritário, todos aqueles votos dados a candidatos não eleitos serão desprezados, ou seja, não servirão para eleger ninguém. (CEOTTO, 2017)

No trecho acima o autor pontua que, caso seja aprovado, o sistema do Distritão fará com que milhões de votos dados por eleitores sejam completamente desperdiçados, pois não terão utilidade alguma em termos eleitorais. Além de citar a inutilização dos votos (ou os “votos perdidos”) de milhares de eleitores, o autor menciona ainda outro efeito que adviria como consequência do sistema majoritário, sendo a valorização excessiva dos candidatos mais conhecidos e o favorecimento dos candidatos que já possuem cargo eletivo e que, com o sistema majoritário, estariam sendo favorecidos e entrariam com vantagens na disputa eleitoral. Nas palavras de Ceotto:

Pode-se intuir ainda que essa mudança favorecerá os candidatos mais conhecidos, em especial, aqueles já detentores de mandato eletivo, cujo acesso à mídia, verbas de gabinete e a própria visibilidade do mandato já os coloca em melhor posição de largada do que quaisquer outros pretendentes ao cargo (2017)

Por oportuno, apresenta-se as palavras de Luciano Ceotto (2017):

Alguém poderá dizer que o sistema vigente faz com que pouquíssimos ou nenhum parlamentar seja eleito “com seus próprios votos”, todavia, esse é um argumento sem sentido, pois é da natureza do sistema que as cadeiras legislativas sejam ocupadas por parlamentares de um determinado partido ou coligação eleitoral. O mecanismo funciona exatamente como forma de despersonalizar a chapa da pessoa do candidato privilegiando o coletivo que ele representa em detrimento do personagem. (CEOTTO, 2017)

No trecho acima o autor procura desmistificar o argumento de que, pelo sistema proporcional, o eleitor acaba elegendo um candidato que ele sequer conhece. Segundo o autor, essa despersonalização do processo eleitoral é natural e até desejável, pois uma vez que a chapa à qual o candidato pertence assume tal característica despersonalizada, quem sai ganhando é o coletivo representado pela coligação à qual pertence o candidato.

Este ponto também foi apoiado por Jairo Gomes, que critica o Distritão pelo incremento do personalismo político, pois, este acabaria por aumentar a concorrência entre os candidatos gerando disputas intrapartidárias que acabariam por enfraquecer, ou até mesmo inutilizar os partidos políticos. Assim, ele o explica:

Há também o acirramento da concorrência entre candidatos de um mesmo partido. Isso porque todos os candidatos disputam os votos individualmente, e só dependem de seus próprios votos para serem eleitos. Em consequência, alguns partidos poderão sair das eleições esfrangalhados, enfraquecidos em decorrência de disputas e divisões internas. Isso certamente em muito dificultará a governabilidade do país, chaga que supostamente se pretende curar com a adoção do desventurado distritão. (GOMES, 2017)

Continuando a sua mesma linha de raciocínio, o autor defende o sistema de representação proporcional atualmente vigente no Brasil e insiste e tecer críticas ao sistema majoritário do Distritão:

Assim, atualmente, tem-se um modelo que busca o equilíbrio entre os segmentos sociais e sua representação perante o Poder Legislativo. Já no modelo do distritão, a escolha dos parlamentares desconsidera o universo de votos e permite que os eleitos sejam aqueles apoiados por uma minoria do eleitorado, pois consagra eleito o candidato que teve mais votos que os demais não importando se a soma de todos os demais votos dos “não eleitos” supere em muito o total de votos dados aos primeiros lugares. (CEOTTO, 2017)

Como se vê, segundo o autor, as distorções trazidas pelo sistema majoritário do Distritão chegaria ao ponto de fazer com que muitos votos sejam inutilizados ou, em outras palavras, sejam “votos perdidos”. A grande distorção consiste no fato de que em muitos casos a soma de todos os votos perdidos supere com larga margem o total de votos obtidos pelo candidato eleito.

Jairo Nicolau (NICOLAU, 2017) ainda observa que, apesar de toda a argumentação que possa ser trazida para defender o Distritão:

O Distritão não combate o que eu julgo serem os problemas mais fundamentais do sistema representativo brasileiro. Primeiro lugar, seria a “hiperfragmentação”. (...) Hoje nós temos a Câmara dos Deputados não só mais dispersa com mais partidos da história política brasileira, como a mais dispersa e fragmentada de qualquer democracia depois da Segunda Guerra no mundo. (...) O segundo lugar tem a ver com o que chamo de “hiperpersonalismo”. Ou seja, os partidos passaram a ser organizações com capacidade baixíssima durante a campanha (...). (...) Hoje esse sistema (proporcional) sobreviveu. O problema é que ele está muito personalizado. Os partidos têm uma capacidade muito baixa de lidarem com isso. A organização partidária conta muito pouco durante a campanha. Claro, conta muito pouco durante os mandatos. E por fim, é um problema que o sistema proporcional não conseguiu resolver, que é a representação territorial. (...) E o nosso sistema não consegue garantir isso. (NICOLAU, 2017)

A fragmentação partidária é um patente problema no sistema eleitoral vigente, ao passo que, com multiplicidade grande de partidos no parlamento, dificulta-se o consenso entre eles. Assim, a dificuldade de obter-se maiorias nas Casas Legislativas paralisaria o processo decisório, causando notável prejuízo à governabilidade. Por este viés, o cientista político Jairo Nicolau (NICOLAU, 2017) afirma que numa simulação com os resultados das eleições de 2014, “se o Distritão tivesse sido usado, no lugar de 26 partidos, nós teríamos 26”.

Da mesma forma, segundo Nicolau, o sistema majoritário na Câmara, na cessaria o alto personalismo político que se consta atualmente. Pelo contrário, tendo em vista que o foco será concentrado diretamente nos candidatos, como se ocorre na representação majoritária, há a probabilidade de que a personificação eleitoral aumente.

CONCLUSÃO

O presente trabalho foi orientado pelo interesse em debater a proposta de adoção do sistema majoritário do Distrito nas eleições para a Câmara dos Deputados Federais. Sistema este estado provisória até uma eventual adoção do sistema distrital misto. Com o intuito de apresentar uma discussão bem fundamentada, foram abordados alguns aspectos históricos do direito eleitoral brasileiro, com especial destaque para os desdobramentos, em termos de direito eleitoral, que advieram a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988.

Como forma de enriquecer o debate e dar embasamento para as discussões acerca do sistema majoritário, realizou-se um breve apanhado acerca dos principais sistemas eleitorais, expondo suas características e principais vantagens e desvantagens, demonstrando-se, inclusive a experiência do Reino Unido e dos EUA com seus respectivos sistemas. Viu-se, portanto, que o Distrito em muito se distingue do sistemas tipicamente distritais, como se utiliza nestes últimos países, o que torna seu nome inapropriado, pois cria uma correlação inexistente. Além disso, não há nenhum processo lógico em como se daria a transição do Distrito para o distrital misto, haja vista a distância dos dois sistemas, tratando-se portanto de uma promessa falaciosa.

Através de uma análise fria dos argumentos favoráveis e desfavoráveis, percebe-se que alguns de seus benefícios não são claros e convincentes, haja vista que algumas supostas vantagens foram eventualmente desmascaradas como desvantagens. E as vantagens restantes não se demonstram fortes suficientes para que valha a substituição do atual sistema, já que elas não suprem alguns dos principais problemas identificados no presente sistema político brasileiro. Na realidade, o simples fato de proporem um sistema provisório a partir do qual se transitará para outro claramente divergente, demonstra-se que, mesmo pelos parlamentares que o apoiam, o Distrito não é um sistema digno de permanência no país. Logo, uma eventual adoção do Distrito para que se transite a

outro, tornaria o Estado num laboratório de sistemas eleitorais, o que poderia gerar resultados catastróficos.

A pesquisa foi basicamente pautada em livros e artigos históricos, mas, principalmente doutrinários. Contudo ao abordar diretamente o tema do Distritão, diante a atual ausência de material bibliográfico a respeito do tema, foram usados entrevistas e matérias, por via escrita e por multimídia, de políticos e doutrinadores, para suprir a eventual carência.

Por fim, o presente tratado mostrou como objetivo identificar as características do Distritão assim como seus objetivos e impactos para uma melhor avaliação de sua possível adoção para eleições para deputados e vereadores. Como a ajuda da doutrina, conseguiu-se apontar sua real identidade, no domínio dos sistemas eleitorais, da mesma forma que se logrou descobrir se tal sistema seria capaz ou não de cumprir com os objetivos prometidos, mostrando-se, no final, inadequado para a adoção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUGUSTO. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2002, p. 363-365

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco Peres da. **A Concentração Eleitoral no Brasil (1994-2014)**. Dados, Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1091-1125, Oct. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Código Eleitoral - Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral, Brasília,DF, 1965, julho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 2 nov. 2017.

BURDEAU, Georges. ***Droit constitutionnelet institutions politiques***. Paris: *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, 1969.

PEC 327/2017. Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B20D105BB7007F3C47A262B6141CB952.proposicoesWebExterno1?codteor=1565311&file name=PEC+327/2017>. Acesso em 13 de novembro de 2017.

CÂMARA NOTÍCIAS.**Divergências sobre Distritão dominam debates em Plenário**. Câmara Notícias, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/543115-DIVERGENCIAS-SOBRE-%E2%80%9CDISTRITAO%E2%80%9D-DOMINAM-DEBATES-EM-PLENARIO.html>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

CÂMARA NOTÍCIAS. **Plenário rejeita Distritão e encerra votação sobre novo sistema eleitoral para deputados.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/543114-PLENARIO-REJEITA-%E2%80%9CDISTRITAO%E2%80%9D-E-ENCERRA-VOTACAO-SOBRE-NOVO-SISTEMA-ELEITORAL-PARA-DEPUTADOS.html>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

CEOTTO, Luciano. **O sistema do distritão – mudar para ficar tudo como está.** OAB-ES, 2017. Disponível em: <<http://www.oabes.org.br/noticias/artigo-o-sistema-do-distritaomudar-para-ficar-tudo-como-esta-558465.html>>. Acesso em 2 nov. 2017.

CERQUEIRA, Thales e Camila. **Direito Eleitoral Esquemático.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA, **Reform Bill, British History.** 1998. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Reform-Bill>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

ESTADÃO, **Tasso diz que PSDB apoia distritão como sistema de transição para o parlamentarismo.** Estadão, 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tasso-diz-que-psdb-apoia-distritao-como-sistema-de-transicao-para-o-parlamentarismo,70001930028>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

EXAME, **Distritão é consenso para 2018, diz senador tucano.** Exame, 2017. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/brasil/distritao-e-consenso-para-2018-diz-senador-tucano/>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

NICOLAU, Jairo. **Reforma do Sistema Eleitoral: o que é melhor para a democracia brasileira? - Jairo Nicolau.** NICOLAU, 2015. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=WIGDmETI748>>. Acesso em: Acesso em 10 de dezembro de 2017.

GOMES, José Jairo. **Adoção do sistema distritão não oferece nenhuma vantagem**. Conjur, 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-ago-23/jose-gomes-adocao-sistema-distritao-nao-oferece-nenhuma-vantagem>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

JUNIOR, Nilo Ferreira Pinto. **O Princípio do Pluralismo Político e a Constituição Federal**. Revista Eleitoral TRE/RN - Volume 25, 2011. p. 35-45

LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MORAES, Alexandre de. **Cláusula de desempenho” fortalece o sistema eleitoral**. Conjur, 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-nov-08/justica-comentada-clausula-desempenho-fortalece-sistema-eleitoral>>. Acesso em 16 de dezembro de 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo Político**. 1 ed. Curitiba: Juma. 2008.

NICOLAU, Jairo. **Cinco Opções, Uma Escolha: O Debate sobre Reforma do Sistema Eleitoral no Brasil**. Plenarium, v. 4, p. 70-78, 2007.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais de lista aberta no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TEIXEIRA, Miro. **Miro Teixeira: Distritão e a 'verdade eleitoral'**. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/miro-teixeira-distritao-a-verdade-eleitoral-21689522>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

O'BRIEN, James A.; MARAKAS, George M. **Administração de sistemas de informação**. 13. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2007.

PHILLIPS, John A., and WETHERELL, Charles. **The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England**. *The American Historical Review*, vol. 100, no. 2, 1995, pp. 411–436.

RABAT, Márcio N. **Sistema Eleitoral Majoritário (Voto Distrital)**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4806/sistema_eleitoral_rabat.pdf>. Acesso: 2 nov. 2017.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011

RUDÉ, George. **English Rural and Urban Disturbances on the Eve of the First Reform Bill, 1830-1831**. *Past&Present*, no. 37, 1967, pp. 87–102.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010.ix, 345f. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: Como mudam as constituições**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SENADO FEDERAL, **Eunício e Rodrigo Maia discutem distritão para 2018 e distrital misto para 2022**. Senado Federal, 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/presidencia/noticia/eunicio-oliveira/eunicio-e-rodrigo-maia-discutem-distritao-para-2018-e-distrital-misto-para-2022>>. Acesso em 13 de dezembro de 2017.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Patrick et al. **Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação**. *Opin. Publica*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-32, 2015.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

TEIXEIRA, Miro. **Proposta de Emenda à Constituição nº 327 de 1 de junho de 2017. Cria o sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **O sistema majoritário uninominal para eleição dos deputados federais nos Estados Unidos.** 2006. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI32084,101048-O+sistema+majoritario+uninominal+para+eleicao+dos+deputados+federais>>. Acesso em 02 nov. 2017.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Estados Unidos: Censo decenal e redistribuição das cadeiras na Câmara.** Direito Eleitoral Comparado, blog, 2011. Disponível em: <<http://direitoeleitoralcomparado.blogspot.com.br/2011/01/estados-unidos-censo-decenal-e.html>>. Acesso em 02 nov. 2017.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito Eleitoral Comparado: Brasil : Estados Unidos : França.** São Paulo: Saraiva, 2009.