

OS SISTEMAS  
ELEITORAIS E A  
REFORMA POLÍTICA  
NO BRASIL



**Jaime Barreiros Neto**

Doutor em Ciências Sociais (UFBA). Mestre em Direito (UFBA). Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFBA. Professor da Faculdade Baiana de Direito e da Escola dos Magistrados da Bahia. Vice-Presidente do Instituto de Direito Constitucional da Bahia. Membro associado da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. Auditor do Tribunal de Justiça Desportiva do Futebol da Bahia.

# OS SISTEMAS ELEITORAIS E A REFORMA POLÍTICA NO BRASIL

SÉRIE DEMOCRACIA E  
REFORMA POLÍTICA

2018



---

**Diagramação:** SO Editoração Eletrônica (soeditoracaoeletronica@gmail.com).  
Capa: Felisberto Bulcão (fbulcao@gmail.com).

---

**Conselho Editorial:**

Profª Drª. Ana Carolina Fernandes Mascarenhas	Prof. Dr. Gabriel Marques da Cruz
Profª Drª. Ana Thereza Meirelles	Prof. Dr. Gamil Föppel el Hireche
Prof. Dr. Antonio Adonias Aguiar Bastos	Profª Drª. Maria Auxiliadora Minahim
Profª Drª. Cláudia Albagli Nogueira	Prof. Dr. Maurício Requião
Prof. Dr. Dirley da Cunha Jr	Prof. Dr. Valton Dória Pessoa
Prof. Dr. Fredie Didier Jr	

---

Todos os direitos desta edição reservados à Faculdade Baiana de Direito.

**Copyright:** Faculdade Baiana de Direito.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e da Faculdade Baiana de Direito. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.



Rua Visconde de Itaborahy 989,  
Amaralina, Salvador – Bahia  
(71) 3205-7700 / Fax: (71) 3240-3552  
contato@faculdadebaianadedireito.com.br  
www.faculdadebaianadedireito.com.br

# Sumário

ANOTAÇÕES PREAMBULARES .....	7
------------------------------	---

## CAPÍTULO I

ELEMENTOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS .....	13
---	----

## CAPÍTULO II

OS SISTEMAS ELEITORAIS MAJORITÁRIOS.....	19
--	----

2.1. Fundamentos básicos e origens dos sistemas eleitorais majoritários. ....	19
---	----

2.2. Espécies de sistemas eleitorais majoritários.....	23
--	----

## CAPÍTULO III

OS SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS .....	33
--	----

3.1. Considerações introdutórias acerca das fórmulas eleitorais proporcionais... 33	
---	--

3.2. As diversas fórmulas proporcionais existentes. ....	36
--	----

## CAPÍTULO IV

OS SISTEMAS ELEITORAIS MISTOS.....	47
------------------------------------	----

## CAPÍTULO V

O DEBATE EM TORNO DOS SISTEMAS ELEITORAIS NO ÂMBITO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS .....	55
---	----

**CAPÍTULO VI**

**A EQUAÇÃO DA REFORMA LEGISLATIVA DE 2017 E A ENGENHARIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS NO BRASIL: A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA COMO RAIZ ..... 77**

**CAPÍTULO VII**

**OS SISTEMAS ELEITORAIS VIGENTES NO BRASIL, OS PARADOXOS MATEMÁTICOS INERENTES A TODOS OS SISTEMAS E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS POSSIBILIDADES DE REFORMA EM DEBATE NO PAÍS ..... 85**

**REFERÊNCIAS..... 95**

## ANOTAÇÕES PREAMBULARES

Uma das grandes conquistas da modernidade é a consagração da democracia como regime político dominante nas sociedades! Essencial para a compreensão da democracia, por sua vez, é a noção de que a legitimidade do regime político democrático reside na autoridade do povo e na consagração não só dos direitos das maiorias, mas também das minorias, sendo tal regime um importante instrumento para a consecução de valores essenciais à preservação da própria existência da humanidade, fundado em três princípios basilares: a supremacia popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos.

Para que haja, entretanto, a consagração do regime da democracia, capaz de preservar a liberdade e promover a igualdade de direitos, imperiosa se faz a necessidade de eleições livres, a partir das quais a escolha dos representantes políticos reflita, da forma mais fiel possível, a soberania popular. Desta necessidade é que surgem os sistemas eleitorais, entendidos como mecanismos necessários para a definição daqueles que exercerão efetivamente, em nome do povo, o poder soberano, ocupando cargos políticos executivos e legislativos, definindo políticas públicas e contribuindo para o futuro do país e para a construção do legado social a ser ofertado às próximas gerações.

Como leciona José Antônio Giusti Tavares<sup>1</sup>, os sistemas eleitorais são “construtos técnico-institucional-legais” instrumentalmente subordinados à realização de uma determinada concepção de representação política e à consecução de um determinado grupo de propósitos estratégicos específicos em um sistema político, relativos tanto à constituição do sistema partidário como também à estabilidade, continuidade e alternância dos governos. Representam os sistemas eleitorais, neste sentido, segundo definição de Eneida Desirre Salgado<sup>2</sup>, a “fórmula que traduz a vontade popular em representação política”.

1 José Antonio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. p. 17, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

2 Eneida Desirre Salgado, O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 139-172. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Para Andrew Reynolds, Ben Reilly e Andrew Ellis<sup>3</sup>, seis são os critérios a serem observados na concepção e construção de um sistema eleitoral: 1) fornecer representação: representação geográfica, ideológica, político-partidária; 2) fazer eleições acessíveis e significativas, uma vez que “eleições são muito boas, mas podem significar pouco para as pessoas se é difícil votar, ou se no fim das contas o seu voto não altera em nada o modo como o país é governado”; 3) fornecer incentivos para a conciliação entre diferentes grupos de interesses<sup>4</sup>; 4) facilitar um governo estável e eficiente; 5) encorajar a formação e fortalecimento de partidos políticos; e 6) promover oposição e fiscalização legislativa.

Carlos Luiz Strapazzon, por sua vez, destaca que os sistemas eleitorais podem produzir pelo menos nove efeitos diferentes sobre os sistemas políticos. Assim, os sistemas eleitorais podem fortalecer a representatividade dos eleitos; podem ampliar o acesso e a relevância das eleições; podem gerar efeitos conciliatórios; podem auxiliar a formação de governos estáveis e eficientes; podem facilitar a *accountability* republicana; podem fortalecer ou enfraquecer os partidos políticos; podem promover a oposição legislativa e os controles do executivo; podem instituir um processo eleitoral sustentável; e, finalmente, podem ajudar uma nação a fortalecer sua posição internacional. Para Strapazzon, “quem planejar um sistema eleitoral deve, progressivamente, identificar esses nove princípios e selecionar os que melhor se acomodem ao contexto político em questão”<sup>5</sup>.

Pode-se afirmar, ante o exposto até aqui, que os sistemas eleitorais têm a capacidade de produzir efeitos anteriores e posteriores ao exercício do voto. Os chamados efeitos psicológicos, anteriores ao voto, determinam o comportamento de eleitores, candidatos e partidos políticos no processo eleitoral, estimulando, por exemplo, o voto útil ou o voto tático. Andrew Reynolds, Ben Reilly

- 
- 3 REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew (org.). *Concepção de Sistemas Eleitorais*: uma visão geral do Novo Guia do International IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral. p. 11, Estocolmo, Suécia: International IDEA, 2005.
  - 4 Segundo os referidos autores (op. cit. mesma página), “alguns sistemas, em algumas circunstâncias, vão encorajar os partidos a fazerem apelos abrangentes para obter apoio eleitoral fora da sua base fundamental de voto”, tornando suas plataformas políticas menos dissidentes e mais inclusivas, e, ao mesmo tempo, encorajando eleitores a “olhar para fora do seu grupo”, por meio da cogitação no voto em partidos ou candidatos representantes de grupos diferentes, contribuindo para a construção de um senso comunitário. Para Reynolds, Reilly e Ellis, “sistemas que oferecem ao eleitor mais de um voto ou permitem que o eleitor ordene os candidatos preferencialmente têm o poder de permitir que os eleitores consigam passar além dos limites sociais preconcebidos”.
  - 5 Carlos Luiz Strapazzon. Princípios dirigentes dos sistemas eleitorais: teoria clássica e contemporânea sobre sistemas eleitorais de representação majoritária e proporcional e suas consequências. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (org.). *Direito Eleitoral Contemporâneo*, 1. ed. p. 41. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

e Andrew Ellis<sup>6</sup>, por exemplo, entendem, neste aspecto, que em um sistema de maioria simples, ao contrário do que ocorre em um sistema proporcional, tende-se ao aprofundamento do chamado “voto útil”, uma vez que muitos eleitores, receosos de não serem representados, terminam por optar em votar em candidatos com mais chances de vitória.

Já os efeitos mecânicos dizem respeito à relação entre o número de votos conquistados e o número de cadeiras obtidas por cada partido em uma eleição, decorrendo, portanto, da aplicação concreta das fórmulas eleitorais em um pleito.

Clássicas, no sentido da análise dos efeitos psicológicos e mecânicos dos sistemas eleitorais, se tornaram as chamadas “Leis de Duverger”, difundidas no século XX pelo cientista político francês Maurice Duverger, as quais apontam para tendências nos sistemas partidários decorrentes dos sistemas eleitorais<sup>7</sup>.

De acordo com a “Primeira Lei de Duverger”, sistemas eleitorais que adotam o princípio majoritário para a representação parlamentar, tendem a produzir um sistema bipartidário. Para Duverger, os sistemas majoritários de turno único tenderiam à formação de uma polarização entre dois grandes partidos em virtude de um fator mecânico e de um fator psicológico. O fator mecânico decorre do fato de que, neste tipo de sistema, muitas vezes partidos com razoável popularidade não elegem uma quantidade de representantes significativa ao seu desempenho eleitoral, uma vez que, em distritos uninominais, vence a eleição apenas um candidato, normalmente representante do partido mais forte. Todos os outros partidos deixam de ser representados na referida circunscrição. Assim, por exemplo, o Partido Liberal Britânico, nas eleições de 1974, obteve 19% do total de votos no país, convertendo, contudo, este quantitativo de votos em apenas 2% das cadeiras em disputa. O fator psicológico, por sua vez, refletiria a tendência do voto útil em tal formato de eleição. Votar em um terceiro partido, sem chances reais de vitória, é uma tendência, neste sistema, rechaçada por grande parte do eleitorado, que prefere, assim, dar o seu “voto útil” a um candidato com mais chances de vencer.

A “Segunda Lei de Duverger”, por sua vez, afirma a ideia de que sistemas eleitorais que adotam o princípio de representação majoritário de dois turnos ou o sistema proporcional tendem ao multipartidarismo. Tal consequência adviria do fato de que, em uma eleição de dois turnos, o fator psicológico do

6 REYNOLDS, Andrew; REILY, Ben; ELIS, Andrew (org.). *Diseño de sistemas electorales*: El nuevo manual de IDEA Internacional. Estocolmo, Suécia: IDEA – International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2006. Tlalpan, México: Instituto Federal Electoral de Mexico, 2006.

7 Neste sentido, cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2. ed. p. 415-426, Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

voto útil tende a ser minimizado, uma vez que o eleitor, na maioria das vezes, é convencido a dar o voto útil apenas no segundo turno, enquanto que a representação proporcional, por sua vez, tenderia, pelas suas próprias características, relacionadas à garantia da representatividade das minorias, tende ao multipartidarismo.

Vários cientistas políticos, sucessores ou contemporâneos de Duverger, discordaram, em maior ou menor grau, das suas “leis sociológicas”, ora afirmando que não haveria, de fato, impacto gerado nos sistemas partidários a partir dos sistemas eleitorais, negando, assim, qualquer determinismo sociológico, ora invertendo a lógica de Duverger, a fim de afirmar que seriam os sistemas partidários que determinariam os sistemas eleitorais, e não o contrário, como defendido pelo cientista político francês. Em famosa, discordância às leis sociológicas propostas por Duverger, Giovanni Sartori<sup>8</sup>, por exemplo, defende que um sistema eleitoral majoritário somente produzirá, a um longo prazo, um sistema bipartidário, caso o eleitorado que não se submete à pressão do sistema eleitoral, especialmente as minorias étnicas, ideológicas, linguísticas ou representativas de qualquer outro interesse, estiver disperso no território do país. Se, por outro lado, tais minorias estiverem concentradas em determinados distritos, com força suficiente para se tornar uma maioria local, não haverá, efetivamente, segundo Sartori, uma tendência de redução do sistema partidário, no plano nacional, a um bipartidarismo.

Ainda segundo Sartori<sup>9</sup>, em conclusão oposta ao pensamento de Duverger, os sistemas eleitorais proporcionais não tendem a conduzir o sistema partidário ao pluripartidarismo, elevando o número de partidos políticos, tendo, tal como os sistemas majoritários, efeitos redutores do número de partidos representados no parlamento em relação ao número de partidos concorrentes nas eleições. Tal perspectiva, frise-se, é corroborada por Douglas Rae<sup>10</sup>, que, em clássico estudo sobre as consequências políticas da legislação eleitoral, consagrou a ideia segundo a qual qualquer sistema eleitoral, seja ele majoritário ou proporcional, tende a ser concentrador, ou seja, tende a favorecer os grandes partidos em detrimento dos pequenos, perspectiva também compartilhada por Dieter Nohlen<sup>11</sup>, José Antônio

8 Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3. ed. p. 55-56, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

9 Idem, mesmas páginas.

10 RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*, p. 70, New Haven and London: Yale University Press, 1967.

11 Dieter Nohlen, Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina. In: TRINDADE, Hégio (org.). *Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90*. p. 36-37. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.

Giusti Tavares<sup>12</sup> e Arend Lijphart, tendo este último demonstrado empiricamente, contudo, que a desproporcionalidade nos sistemas de representação proporcional é muito menor do que nos sistemas majoritários<sup>13</sup>.

Como se observa, a discussão em torno dos sistemas eleitorais é central em qualquer debate relativo a uma reforma político-institucional, uma vez que há, na engenharia institucional, uma relação muito próxima, fundada em variáveis dependentes entre os sistemas eleitorais, os sistemas partidários e os sistemas de governo. Uma análise relevante do atual processo de reforma política em curso no Brasil, portanto, deve passar, necessariamente, pelo estudo conjunto das propostas de mudanças no sistema partidário, no sistema eleitoral e no sistema de governo, sendo esta a principal razão, após o estudo da temática relativa à reforma partidária, para que seja, doravante, apreciado o tema das possibilidades e tendências de reforma dos sistemas eleitorais adotados no direito positivo brasileiro.

Atualmente, no Brasil, o sistema eleitoral majoritário absoluto é adotado nas eleições de prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores, governadores e presidente da república, sendo o sistema majoritário simples, de turno único, adotado nas eleições para senadores e prefeitos de municípios com até 200 mil eleitores. O polêmico sistema proporcional, por sua vez, é adotado no Brasil, na modalidade “lista aberta”, nas eleições para vereadores e deputados, sendo constantes, neste sentido, as propostas de substituição de tal modelo institucional por outro que, supostamente, venha a garantir uma maior governabilidade, e, quiçá, maior representatividade também. Neste sentido, então, se impõe a realização de mais uma questão norteadora desta pesquisa, diretamente relacionado ao tema central de estudo desta tese: a substituição do sistema eleitoral proporcional, nas eleições para deputados e vereadores no Brasil, por modelos que, hipoteticamente, privilegiem a governabilidade, em detrimento da representatividade política, tem viabilidade constitucional? É constitucional a adoção, no Brasil, de um sistema de governo que venha a sacrificar a representatividade das minorias em favor da governabilidade? É o que se buscará desvendar, doravante.

12 José Antônio Giusti Tavares. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. p. 247, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

13 Realizando um estudo comparativo entre 36 países, no período de 1945 a 1996, Arend Lijphart (*Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*, p. 187, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003) concluiu que dos 19 países com menor índice de desproporcionalidade de representação legislativa, 18 adotam o sistema eleitoral proporcional, enquanto que dos 17 países com maior desproporcionalidade, 15 adotam sistemas eleitorais majoritários nas eleições para o parlamento)

Este livro corresponde a uma versão atualizada dos estudos desenvolvidos no tópico 3.3. da Tese de Doutorado defendida pelo autor junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia, em 24 de maio de 2017. Como adendo, foi incluída, como apêndice, uma análise da recente reforma eleitoral de 2017, no que se refere às consequências do fim da “cláusula de barreira” do quociente eleitoral, para o cálculo das sobras no sistema eleitoral proporcional brasileiro.

## ELEMENTOS DOS SISTEMAS ELEITORAIS

O primeiro passo a ser dado para a compreensão do funcionamento, bem como dos potenciais efeitos dos sistemas eleitorais sobre o sistema político de um país como um todo, reside no estudo dos elementos constitutivos dos sistemas eleitorais, aptos que são cada um deles, por si só, a produzir importantes impactos na engenharia institucional estatal.

Quatro são os elementos essenciais e comuns a todo sistema eleitoral, de acordo com José Antônio Giusti Tavares<sup>14</sup>: a circunscrição eleitoral, a estrutura do boletim do voto, o procedimento de votação e a fórmula eleitoral.

A circunscrição eleitoral<sup>15</sup> é o espaço geográfico no qual é disputado o voto que será convertido em mandatos, cuja definição deverá levar em conta a extensão territorial, o volume da população e o número de representantes a serem eleitos.

O estudo da circunscrição é fundamental para a compreensão dos efeitos de um dado sistema eleitoral a partir de duas frentes, conforme lição de Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>16</sup>: a sua magnitude, a partir da qual se afere quantos mandatos serão definidos em cada circunscrição, e a divisão geográfica das circunscrições, a partir da qual, a depender do interesse, pode ser gerada a malé-

---

14 José Antônio Giusti Tavares. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*: teoria, instituições, estratégia. 1. ed. p. 36, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

15 Como bem destaca Jairo Nicolau (*Sistemas Eleitorais*. 5. ed. p. 13, Rio de Janeiro: FGV, 2004), a expressão “distrito eleitoral”, cunhada pelo cientista político Douglas Rae, equivale à circunscrição eleitoral.

16 Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. 1. ed. p. 44, São Paulo: Malheiros, 1999.

fica prática do *gerrymandering*<sup>17</sup>, diante da qual as circunscrições são divididas de acordo com interesses político-partidários<sup>18</sup>.

Sobre a magnitude, pode-se afirmar que tal elemento corresponde ao número de cadeiras em disputa em cada distrito eleitoral. Distritos uninominais têm magnitude igual a um, enquanto que os distritos plurinominais têm magnitude superior a um.

Para Giusti Tavares<sup>19</sup>, a magnitude distrital é o aspecto mais relevante, dentro da engenharia institucional, na determinação de um incremento ou concentração do sistema partidário no cenário parlamentar. Ainda segundo Tavares<sup>20</sup>, a representação proporcional, para existir eficazmente, exige distritos plurinominais de magnitude média a grande. Em distritos eleitorais de baixa magnitude, com até 05 representantes, a tendência é que os resultados obtidos sejam majoritários e concentradores, e não proporcionais e difusos, mesmo diante de uma fórmula proporcional<sup>21</sup>. A proporcionalidade mais satisfatória, assim, para o referido autor, pressupõe a existência de distritos com magnitude igual ou superior a quinze cadeiras em disputa. Países, neste sentido, que adotam maior magnitude nos distritos eleitorais, tendem a possibilitar uma maior representação dos partidos pequenos. A Holanda e Israel adotam, por exemplo, um único distrito nacional, viabilizando assim, teoricamente, a mais pura das representações proporcionais. Já na Espanha, onde, após o fim da monarquia, foi adotado o sistema eleitoral proporcional com listas fechadas para a formação do parlamento nacional, os parlamentares são eleitos a partir de distritos de baixa magnitude, tática utilizada para privilegiar a estabilidade política

17 A prática de *Gerrymandering* ocorre quando distritos uninominais são desenhados de forma a concentrar eleitores de um determinado candidato, favorecendo a sua eleição. Conforme lição de Luís Virgílio Afonso da Silva (op. cit. p. 44), esse nome surgiu no âmbito da imprensa dos Estados Unidos, quando o editor de um jornal ouviu de um cartunista que o desenho do distrito de Essex, no Massachusetts, assemelhava-se a uma salamandra (*salamander*) e sugeriu que o nome mais adequado para o desenho do distrito seria *gerrymander*, em alusão ao nome do responsável pelo desenho do distrito, o governador do estado, Elbridge Gerry.

18 Para Jean Blondel (*Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. p. 227, Madrid: Biblioteca de política y sociología, Revista de Occidente, 1972), é impossível se evitar distorções na representatividade dos distritos, uma vez que não existiriam critérios puros para estabelecer os limites dos distritos eleitorais. Assim, na visão do professor francês, no fim das contas, é a “sorte que decide”. Em nível nacional, contudo, acredita Blondel que a existência de muitos distritos reduz os impactos das distorções, uma vez que tais desvios tenderiam a ser anulados, entre si.

19 José Antônio Giusti Tavares. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*: teoria, instituições, estratégia. 1. ed. p. 338, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

20 Idem, p. 125.

21 Neste mesmo sentido, destaca Jean Blondel (*Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. p. 232, Madrid: Biblioteca de política y sociología, Revista de Occidente, 1972) que quanto menor for a magnitude do distrito proporcional, maior será a distorção gerada no sistema representativo.

do governo parlamentarista, ante uma possível fragmentação partidária. Além disso, uma cláusula de desempenho de 3% dos votos foi estabelecida nacionalmente. Este sistema terminou por gerar uma relevante distorção de proporcionalidade, ao permitir que partidos mais fortes viessem a ser super-representados em detrimento dos partidos menores, além de favorecer partidos fortes regionalmente e fracos nacionalmente em detrimento de partidos mais lineares, no plano nacional, com votação mais dispersa por todo o país, sem domínio de redutos regionais. Sobre este último fenômeno, salienta Ana Claudia Santano<sup>22</sup> que a estabilidade do governo passou a depender do comportamento de pequenos partidos regionais, algo que, a princípio, não era esperado pelos criadores do sistema.

No que se refere, por sua vez, à relação entre a magnitude de uma circunscrição eleitoral e os sistemas eleitorais majoritários (que serão estudados no próximo tópico), destaca ainda Giusti Tavares que nesses sistemas há uma tendência a uma maior desproporcionalidade quando o tamanho da circunscrição é maior, bem como quando o número de circunscrições é menor. De forma inversa, quanto menor a magnitude do distrito e maior for a quantidade de circunscrições, maior, teoricamente, será a tendência de “compensações entre os partidos, no conjunto do sistema eleitoral, quanto às posições de maioria e minoria”<sup>23</sup>, fato que aproxima a composição da casa legislativa de uma maior proporcionalidade.

Ao lado da circunscrição eleitoral, e de seus efeitos decorrentes da magnitude e da divisão geográfica adotada, um segundo elemento há de ser observado nos estudos referentes aos sistemas eleitorais: trata-se, conforme já destacada lição de José Antônio Giusti Tavares, do boletim de voto, também chamado por Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>24</sup> de “estrutura de voto”, entendido como um “quadro formal no qual se estrutura a decisão do eleitor”<sup>25</sup>, de forma a limitar o seu espaço de liberdade e âmbito de decisão. Este quadro formal pode ser determinado a partir da adoção do voto categórico, no qual o eleitor decide por um partido ou por um candidato, ou pela aderência ao voto ordinal, no

22 Ana Claudia Santano, Breves aunes sobre el sistema electoral español. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 126. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

23 José Antônio Giusti Tavares. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. p. 68, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

24 Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. 1. Ed. p. 46-51, São Paulo: Malheiros, 1999.

25 José Antônio Giusti Tavares. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. p. 39-40, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

qual o eleitor, segundo Tavares<sup>26</sup>, “pode distribuir seus sufrágios, em ordem de preferência, alternativamente, ou cumulativamente, entre diferentes partidos ou entre candidatos de diferentes partidos ou listas partidárias”, a exemplo do que ocorre na eleição para a Câmara dos Representantes da Austrália e no sistema eleitoral irlandês de voto único transferível.

O boletim ou estrutura de voto, por sua vez, encontra-se umbilicalmente relacionado com o procedimento de votação a ser adotado, terceiro elemento a ser observado em um sistema eleitoral. Neste sentido, é possível falar-se em voto único, quando o eleitor dispõe de um único voto, a ser dado a um candidato ou lista partidária; voto múltiplo, quando o eleitor pode dar mais de um voto, sendo o número de votos disponíveis igual ao número de vagas a serem preenchidas na circunscrição; voto limitado, quando o eleitor pode dar mais de um voto, em número menor, contudo, ao número de vagas a serem preenchidas na circunscrição, a exemplo do que já ocorreu no Brasil na época da vigência da chamada “Lei do Terço”; voto preferencial, quando o eleitor, além de dispor de mais de um voto, pode estabelecer pesos diferentes entre eles, a fim de demonstrar suas preferências; voto alternativo, utilizado em distritos uninominais como forma de evitar a realização de segundo turno. Neste modelo, o eleitor pode expressar várias preferências alternativas, a serem levadas em conta sempre que o candidato preferido não tiver chance de vitória; voto cumulativo, quando se possibilita ao eleitor concentrar múltiplos votos em um mesmo candidato; e o chamado *panachage*, fórmula preferencial de voto interpartidário na qual é facultada ao eleitor a possibilidade de estabelecer preferências entre candidatos de listas partidárias diferentes, consagrando, assim, uma grande liberdade de escolha.

Finalmente, a fórmula eleitoral representa o conjunto de regras da competição política que determinará a quantidade de votos necessários para que um candidato ou partido venha a se tornar vencedor do pleito. É, portanto, a fórmula de disputa do certame eleitoral, fundamental a qualquer tipo de competição, da mesma forma como acontece, por exemplo, nas competições esportivas, nas quais são definidos critérios para o aferimento dos vencedores e perdedores.

Segundo lição de José Antônio Giusti Tavares<sup>27</sup>, toda fórmula eleitoral se formaliza através de uma “equação algébrica”, que converte em cadeiras os votos obtidos pelos partidos, coligações e candidatos, podendo variar entre

26 Idem, mesmas páginas.

27 José Antônio Giusti Tavares. *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. 1. ed. p. 45, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

fórmulas de pluralidade (na qual o vencedor precisa da maioria simples dos votos), fórmulas de maioria (nas quais se exige a maioria absoluta dos votos para a vitória eleitoral) e fórmulas proporcionais.

A grande relevância das fórmulas eleitorais para a configuração dos sistemas eleitorais faz com que, na maioria das vezes, este seja o único elemento destacado no estudo deste tema, fato que se revela um equívoco, pois os demais aspectos estudados (circunscrição e magnitude, boletim de voto e procedimento de votação) também se revelam como essenciais à engenharia institucional de um sistema político.

Não obstante tal fato, não há dúvidas de que é no que se refere às fórmulas eleitorais que reside a maior fonte do debate da reforma dos sistemas eleitorais, não só no Brasil como em qualquer país onde haja uma predisposição à discussão em torno desse assunto.

Não por outro motivo, nos capítulos e tópicos a seguir será desenvolvida uma análise estrutural e crítica dos chamados sistemas eleitorais majoritários, proporcionais e mistos, assim denominados em virtude, justamente, das fórmulas eleitorais respectivamente adotadas por cada um.



## OS SISTEMAS ELEITORAIS MAJORITÁRIOS

### 2.1. FUNDAMENTOS BÁSICOS E ORIGENS DOS SISTEMAS ELEITORAIS MAJORITÁRIOS.

Fundados na ideia norteadora segundo a qual em uma eleição deverão ser eleitos os candidatos mais votados, na ordem das suas respectivas votações, independentemente dos partidos políticos ou grupos de interesse a que pertençam, os sistemas eleitorais majoritários podem ser considerados como aqueles há mais tempo utilizados nas eleições, não só no âmbito da esfera pública como, também, em organizações privadas e mais seletas. Neste sentido, observa, por exemplo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>28</sup> que o sistema majoritário absoluto, uma das principais variantes das hipóteses majoritárias de sistemas eleitorais, já se fazia presente, na prática das instituições religiosas, desde o ano 251, ingressando no mundo laico a partir do ano de 1143. Jairo Nicolau<sup>29</sup>, por sua vez, também explanando sobre a evolução histórica dos sistemas eleitorais majoritários, destaca que desde a origem do Parlamento medieval, em 1264, o Reino Unido utiliza o sistema eleitoral majoritário, na sua modalidade simples (de um turno, também chamado de única volta), sendo que, a partir de 1430, em cada condado, os proprietários que conseguissem preencher os critérios estabelecidos tinham o direito de votar em dois representantes para a Câmara dos Comuns, motivo pelo qual, até meados do século XIX, houve uma forte ligação entre o ideal de representação política e o senso comunitário, com o consequente desprestígio dos partidos políticos e coalizões.

28 Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito Eleitoral em Debate*, p. 371-372, São Paulo: Saraiva, 2013.

29 Jairo Nicolau. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. p. 18, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Têm os sistemas eleitorais majoritários, como bem observa Antônio Octávio Cintra<sup>30</sup>, o intuito principal de “promover a formação de maiorias, porque as julga indispensáveis para o exercício do governo”. Comentando sobre os possíveis efeitos dos sistemas eleitorais majoritários, Luís Virgílio Afonso da Silva elenca como suas consequências mais prováveis a construção de maiorias, necessárias, aos olhos de muitos, para uma maior governabilidade; a tendência a uma maior estabilidade e governabilidade, em detrimento da fidelidade de representação; a simplicidade no funcionamento, especialmente quando comparados aos sistemas proporcionais; a possibilidade de maior proximidade dos representantes com os eleitores; a possibilidade de *gerrymandering*; a presença de uma maior probabilidade de distorção nos resultados; e uma maior tendência à bipolarização partidária<sup>31</sup>.

Quando aplicado às eleições parlamentares, os sistemas majoritários almejam, fundamentalmente, a formação de maiorias estáveis e, teoricamente, a garantia da governabilidade, não tendo sido outro o motivo para que Walter Bagehot<sup>32</sup>, notório defensor da ideia segundo a qual a solidez dos governos seria o aspecto mais importante de um sistema político, superior mesmo à necessidade de se garantir voz nas instituições a todos os grupos e minorias<sup>33</sup>, tenha firmado, ao escrever a obra “*The English Constitution*”, em 1867, um ode a tal sistema eleitoral, o qual seria, na sua visão, o mais adequado a garantir uma condução do sistema partidário ao bipartidarismo, de forma a promover estabilidade nas relações entre maiorias e minorias parlamentares. A influência de Bagehot, neste sentido, foi decisiva para a consolidação, entre os ingleses, da lógica majoritária nas eleições, em contraposição à perspectiva proporcional, a

30 Antônio Octávio Cintra, Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. *Cadernos Adenauer*. Ano VI, n. 02, p. 64, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

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

32 Neste sentido, cf. Walter Bagehot, *The English Constitution*. 1. ed. p. 12, Londres: Chapman and Hall, 1867.

33 Corroborando com o pensamento de Walter Bagehot, Antonio Paim (A Reforma do Sistema Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 19-20, Brasília: TSE, 1997) acredita que “a eleição deve ser feita para alcançar maiorias expressivas, única forma de permitir que os governos se exerçam nos regimes democráticos”. Criticando quem se opõe ao uso do sistema majoritário nas eleições parlamentares, por acreditar que tal sistema seria antidemocrático, ao excluir minorias, Paim entende que as minorias não precisam estar presentes no parlamento para expressar suas vontades e intenções, citando o exemplo dos ecologistas, cuja mensagem, na sua ótica, conquistou atenção em todo o mundo, inobstante a baixa participação deste grupo de interesses nos parlamentos.

qual foi veementemente defendida, na Inglaterra, por importantes pensadores político como Thomas Hare e John Stuart Mill<sup>34</sup>.

34 O que é mais importante em um sistema político, a busca da governabilidade ou a garantia de representatividade das mais diversas tendências e interesses que se encontram difusos na sociedade? Representatividade, como bem observa Lúcio Rennó (Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 18, Brasília: UNB, 2008), é um conceito relacionado à relação entre eleitores e eleitos, que tem como bases o chamado “*accountability vertical*”, a responsividade às demandas populares, a busca da representação dos mais variados interesses da sociedade, a garantia da pluralidade de visões e opiniões e a ampliação da participação política. Já a governabilidade, segundo Rennó, diz respeito à “*eficiência decisória do sistema político*”, ou seja, à busca de sustentação política na formação de maiorias parlamentares, coalizões de governo e existência de um eficiente sistema de freios e contrapesos que permeie as relações entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. Durante o século XIX, na Inglaterra, o debate em torno do conflito entre governabilidade e representatividade ganhou importantes contornos, principalmente após a publicação das obras “*Considerações sobre o governo representativo*”, de John Stuart Mill, em 1861, e “*The English Constitution*”, de Walter Bagehot, em 1867. Para Walter Bagehot, a principal função da Câmara dos Comuns seria formar ou, eventualmente, destituir o gabinete, e não necessariamente garantir a representatividade dos diversos grupos políticos, sendo, por isso mesmo, na sua visão, relevante a preservação, pelos ingleses, de um sistema eleitoral que permitisse a construção de maiorias sólidas e compactas na Câmara dos Comuns, aptas a garantir a governabilidade, uma vez que, na sua ótica, o segredo eficiente da Constituição inglesa poderia ser descrito a partir da união próxima, ou da fusão quase completa, entre os poderes executivo e legislativo. Garantir a estabilidade desta fusão, portanto, deveria ser o objetivo mais importante a ser almejado pela sociedade inglesa. Afinal, para Bagehot (*The English Constitution*. 1. ed. p. 334, Londres: Chapman and Hall, 1867), “nem os homens nem a nação podem ser vigorosos, exceto sob um credo definido e estabelecido”. Notório estudioso do sistema político britânico, Bagehot, em sua clássica obra “*The English Constitution*”, defendeu, por exemplo, a ideia segundo a qual a governabilidade não conviveria bem com uma multiplicidade de partidos. Por isso mesmo, Bagehot era contrário ao sistema eleitoral proporcional, por considerar que tal sistema multiplicava partidos e grupos de interesse, tendendo, assim, a propiciar conflitos e desentendimentos no âmbito do parlamento. Acreditava Bagehot que o sistema político deveria ser bipartidário, apto a garantir a formação de governos sólidos e estáveis, apoiados em maiorias parlamentares extensas e disciplinadas. Para Bagehot, o melhor método para a construção deste sistema político bipartidário seria a preservação do sistema eleitoral majoritário, com voto distrital. Contemporâneo e conterrâneo de Walter Bagehot, John Stuart Mill se notabilizou, por outro lado, como um grande defensor do sistema eleitoral proporcional, difundido entre os ingleses a partir de 1859, quando foi publicada, pelo jurista Thomas Hare, a obra “*Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal*”, na qual o citado autor faz uma veemente defesa da necessidade de se assegurar a representação das mais diversas opiniões individuais. Acreditando que o mais importante em uma democracia seria a garantia da representatividade, a partir da concessão de voz às minorias, Mill escreveu, em 1861, a obra “*O governo representativo*”, quando fez uma defesa importante da teoria desenvolvida por Hare. Segundo Stuart Mill (*Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Jacy Monteiro. p. 89, São Paulo - SP: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia), “Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz”.

Também entre os povos colonizados pelo Reino Unido, grande foi, de forma geral, a influência de Walter Bagehot e dos defensores da aplicação de sistemas eleitorais majoritários nas eleições parlamentares. Nos Estados Unidos, por exemplo, as eleições para deputados e senadores são realizadas com a aplicação do sistema eleitoral majoritário simples, sendo que, para o Senado, cada estado americano elege dois senadores, com mandato de seis anos, havendo renovação parcial de um terço dos membros da casa a cada dois anos. O candidato ao Senado deverá ter, no mínimo, trinta anos de idade, nove anos de cidadania americana e residir no estado em que pretende se eleger. Já para a Casa dos Representantes, também formada a partir de eleições distritais, a idade mínima exigida para o candidato é de 25 anos, com sete anos de cidadania americana, observada também a necessidade de residência no estado<sup>35</sup>.

Outros países que aderiram ao sistema majoritário simples nas eleições parlamentares, sob influência inglesa, foram o Canadá, a Índia, Bangladesh, Malauí e Nepal, além de diversas ex-colônias britânicas na América Central. Em Antígua e Barbuda, por exemplo, o parlamento unicameral é formado por dezessete membros, eleitos por maioria simples, para um mandato de cinco anos, a partir de dezessete distritos uninominais. Nas Bahamas, por sua vez, a regra é quase a mesma, com a diferença que é de trinta e oito o número de distritos e de parlamentares eleitos, além de que o parlamento é bicameral, existindo também o Senado, composto por trinta e dois membros. Já em Barbados, a assembleia popular é composta de trinta membros, eleitos por voto popular direto, através do sistema eleitoral majoritário, existindo, ainda, o Senado, com membros não eleitos, indicados por diversos segmentos sociais e políticos, mesma lógica observada em Belize, onde também existe um Senado formado por membros não eleitos e uma Casa de Representantes populares, composta por vinte e nove membros, eleitos pelo sistema majoritário. Nos países da América Central onde não houve colonização britânica, contudo, a regra geral é a da presença do sistema eleitoral proporcional como método de eleição dos parlamentares. Tal realidade é observada, por exemplo, na Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana<sup>36</sup>.

Por fim, ainda no que se refere à adoção de sistemas eleitorais majoritários em países que tiveram colonização britânica, destaca Jairo Nicolau que nas

35 Neste sentido, cf. LAITANO, Tatiana Michele Marazzi. O sistema eleitoral norte-americano. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 277-302, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

36 Neste sentido, cf. MACEDO, Rafael Rocha de. Os sistemas eleitorais na América Central. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 265-267, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

eleições para a Câmara dos Deputados da Austrália, desde 1918, é adotado o sistema majoritário com voto alternativo, no qual todos os eleitos recebem maioria absoluta dos votos, sem necessidade do segundo turno. Segundo Nicolau, “o segredo é a utilização de um método de transferência de votos dos candidatos menos votados para outros”, no qual o país é dividido em 148 distritos eleitorais uninominais, cada um com cerca de oitenta mil eleitores. Em cada distrito, contudo, o eleitor, ao invés de dar um único voto no seu candidato de preferência, faz uma lista classificatória ordinária de preferências entre os candidatos participantes do pleito, podendo o voto dado a um candidato eleito ser transferido ao candidato seguinte, de acordo com a ordem preferencial do eleitor. Assim, para ser eleito, o candidato terá que obter mais de 50% dos votos, em primeira preferência.

Quando nenhum candidato conquista mais de 50% dos votos de primeira preferência, há, conforme lição de Nicolau, a transferência dos votos dados ao candidato menos votado, que é eliminado, aos candidatos que figurarem como segundas opções destes candidatos derrotados, de acordo com as preferências dos eleitores, averiguando-se, a seguir, se algum candidato conseguiu atingir o quantitativo de votos suficientes para garantir sua eleição. Em caso negativo, segundo Nicolau<sup>37</sup>, “uma nova rodada será realizada, novamente transferindo as cédulas do candidato menos votado para os outros” até que algum candidato venha a alcançar os 50% de votos válidos exigidos.

## 2.2. ESPÉCIES DE SISTEMAS ELEITORAIS MAJORITÁRIOS.

Como já destacado nesta obra, costuma-se classificar os sistemas eleitorais em três espécies diferentes: o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema misto. No entanto, como se pode observar a partir de um estudo mais aprofundado do tema, muitas são as possibilidades de sistemas eleitorais existentes em todo o mundo, alguns com preponderância de uma lógica majoritária, de forma a privilegiar a governabilidade; outros com o intuito de alcançar uma maior proporcionalidade entre os diversos interesses e grupos existentes em sociedades plurais, privilegiando a representatividade das minorias; e mais alguns que, teoricamente, buscariam equilibrar as intenções de governabilidade e de representatividade que permeiam o debate político, classificados por parte da doutrina como sistemas mistos<sup>38</sup>.

37 Jairo Nicolau. *Sistemas Eleitorais*, 5. ed. p. 26-27, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

38 É de se destacar que Luís Virgílio Afonso da Silva (*Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. 1. ed. p. 78, São Paulo: Malheiros, 1999) discorda, metodologicamente, da possibilidade de existência de sistemas eleitorais mistos, defendendo que só existem

Não há, dessa forma, um único sistema eleitoral majoritário. Para Jairo Nicolau, por exemplo, a “família dos sistemas majoritários” subdivide-se nas fórmulas majoritárias simples (com eleições em turno único), majoritárias de dois turnos (mais conhecidas no Brasil, dada a legislação eleitoral em vigor desde 1988, como fórmulas majoritárias absolutas) e, finalmente, majoritárias de voto alternativo (como no caso do sistema australiano, já destacado neste tópico)<sup>39</sup>. Além disso, tais fórmulas majoritárias ainda podem comportar uma série de variantes, relativas, por exemplo, à magnitude da circunscrição eleitoral ou à estrutura do boletim do voto, fazendo, assim, surgir uma série de possibilidades de sistemas classificados, entretanto, como majoritários por privilegiarem a formação de maiorias governamentais sólidas, em detrimento de uma maior diversidade de representação de grupos minoritários<sup>40</sup>.

Os sistemas majoritários simples, também conhecidos como sistemas majoritários de uma volta, se caracterizam pela observância de um único turno de votação, sendo vencedores os candidatos mais votados, dentro do quantitativo de vagas em disputa (dimensão da magnitude eleitoral na respectiva circunscrição). No Brasil, tal sistema é previsto nas eleições para a escolha de representantes para o Senado Federal, bem como nas eleições para prefeitos de municípios com até 200 mil eleitores.

Como já destacamos em estudos anteriores<sup>41</sup>, os sistemas majoritários simples são alvos constantes de críticas, por pecarem quanto à legitimidade dos

---

duas possibilidades de sistemas: ou o sistema é majoritário, buscando a formação de maiorias parlamentares, ou o sistema é proporcional, almejando-se que o poder legislativo reflita fielmente a diversidade de correntes de pensamento existentes na sociedade. Para Silva, “seria teratológico pensar em formação de maiorias e, ao mesmo tempo, refletir todas as correntes de pensamento em uma determinada sociedade”.

- 39 O voto alternativo adotado para a Câmara dos Representantes da Austrália pressupõe que o eleitor, em uma circunscrição eleitoral uninominal, dispõe de votos alternativos que indicam preferências subsequentes, no caso de não atingimento da maioria absoluta de votos por quaisquer dos candidatos. Segundo lição de José Antônio Giusti Tavares (*Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p. 69, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994), “eliminam-se sucessivamente os candidatos menos votados, conferindo os votos em segunda, terceira ou quarta preferência dados àqueles, aos candidatos respectivos, até que algum conquiste a maioria absoluta dos votos”, o que faz com que a eleição, realizada em turno único, produza os efeitos de um escrutínio em dois turnos.
- 40 Vale ressaltar que Giovanni Sartori (*Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3. ed. p. 16, México: Fondo de Cultura Económica, 2003), divergindo da maioria da doutrina, acredita que um sistema eleitoral só é majoritário quando prevê a eleição de um único representante por distrito, que, ao triunfar, conquista toda a representatividade em disputa. Qualquer outro sistema eleitoral, em sua visão, mesmo aqueles que adotam uma fórmula majoritária para a eleição dos dois ou mais candidatos mais votados, devem ser classificados, para Sartori, como sistemas proporcionais.
- 41 Jaime Barreiros Neto, *Direito Eleitoral*. 6. ed. p. 61, Salvador: JusPodivm, 2016.

eleitos. Afinal, é possível, de acordo com o sistema majoritário simples, a eleição de um candidato com alta rejeição do eleitorado, embora bem votado, possibilidade que pode ser melhor entendida a partir de um exemplo simples: imaginemos um condomínio residencial, composto por setenta apartamentos, cada um deles com direito a um voto na assembleia condominial, que esteja elegendo seu síndico. No dia da votação, dos setenta apartamentos, apenas trinta e nove enviam representantes para a assembleia, contabilizando-se, assim, trinta e uma abstenções. Dos trinta e nove presentes, quatro anulam seus votos e seis votam em branco. Tais votos, assim, são descartados (no Brasil de hoje, voto branco e voto nulo não servem para nada, vão para a lata do lixo). Sobram vinte e nove votos válidos, distribuídos entre os quatro candidatos concorrentes: o candidato A obtém dez votos, o candidato B oito votos, o candidato C seis votos e o candidato D cinco votos. De acordo com o sistema eleitoral majoritário simples, aplicável a esta eleição, está eleito o candidato A, com apenas dez votos, embora o mesmo candidato seja odiado pela grande maioria dos vizinhos. Como não há segundo turno, a forte rejeição ao candidato A não interfere na sua vitória. Em compensação, tal fórmula eleitoral é, sem dúvidas, a de mais fácil compreensão por parte dos eleitores, fato positivo quando se aventa as necessidades de valorização de instrumentos de controle social e transparência política como condições para a viabilização da democracia.

Os sistemas majoritários de dois turnos, por outro lado, trazem como pressuposto, de forma geral (mas não sempre), a busca de uma maior legitimidade política dos candidatos vencedores em um pleito, a partir de um maior equilíbrio a ser firmado entre a popularidade dos candidatos mais votados e seus respectivos graus de rejeição. No atual sistema eleitoral brasileiro, é exigida a maioria absoluta dos votos para se apontar o candidato vencedor, em uma eleição, apenas nos pleitos para os cargos de presidente da república, governador de estado, e prefeito de municípios com mais de duzentos mil eleitores, conforme disposto nos artigos 28; 29, II e 77 da Constituição Federal. Nestes pleitos, não basta ao vencedor ser o candidato mais votado, devendo também obter mais votos do que todos os seus adversários somados, ou seja, mais da metade dos votos válidos, excluídos deste cálculo os votos brancos e os votos nulos. Se um candidato obtiver, já no primeiro turno eleitoral, mais votos do que todos os seus adversários somados, excluídos os votos brancos e nulos, será declarado vencedor. Caso contrário, os dois candidatos mais votados disputam o segundo turno, uma nova eleição em que o eleitorado terá a oportunidade, ante a redução de opções de escolha, de sufragar vencedor o candidato que melhor consiga equilibrar uma grande aceitação popular com uma baixa, ou no mínimo razoável, rejeição.

Normalmente, o sistema eleitoral majoritário de dois turnos é adotado em eleições para cargos executivos, muito embora na França e em Mali se adote tal sistema em eleições parlamentares<sup>42</sup>. É o sistema majoritário de dois turnos utilizado nas eleições presidenciais da Áustria, Benin, Brasil, Bulgária, Chile, El Salvador, França, Finlândia, Madagascar, Mali, Moçambique, Polônia, Portugal, República Dominicana, Romênia, Rússia, Eslováquia, Ucrânia e Uruguai. Com variações, tal sistema também é adotado na Argentina, onde um candidato pode ser eleito no primeiro turno com 45% dos votos, ou 40%, caso tenha vantagem de mais de dez pontos percentuais sobre o segundo colocado; e na Nicarágua, onde um candidato pode vencer a eleição em primeiro turno caso obtenha 35% dos votos, com mais de cinco pontos percentuais de vantagem sobre o segundo colocado<sup>43</sup>.

Segundo José Antônio Giusti Tavares<sup>44</sup>, há cinco modelos possíveis de sistemas eleitorais majoritários de dois turnos, conhecidos no mundo. No primeiro modelo, adotado na Terceira República Francesa, estavam habilitados a disputar o segundo turno todos os partidos e candidatos que disputaram, ou mesmo que não disputaram, o primeiro turno. Dessa forma, o segundo turno funcionava como uma verdadeira nova eleição, possível de ocorrer quando, no turno inicial, ninguém alcançava a maioria absoluta dos votos.

No segundo modelo, por sua vez, apresentado como uma variante do primeiro, são habilitados a disputar o segundo turno todos os partidos e candidatos que participaram da primeira votação, excluindo-se, assim, aqueles que não tomaram parte do primeiro escrutínio. O modelo adotado na França a partir da Quinta República, por sua vez, fruto do aprimoramento deste segundo modelo, permite apenas que participem do segundo turno os partidos e candidatos que participaram da primeira votação, acrescentando, contudo, um filtro de votação mínima, no primeiro turno, como condição de acesso ao segundo escrutínio. Conforme a legislação eleitoral de 1958, o acesso ao segundo turno só seria possível aos partidos e candidatos que tivessem obtido, no mínimo, 5% dos votos, percentual que foi elevado para 10%, em 1966, e 12,5%, a partir de 1976.

O quarto modelo apresentado por Tavares, por sua vez, é aquele adotado no Brasil, nas eleições presidenciais, para governadores e para prefeitos de municípios com mais de 200 mil eleitores, desde as eleições presidenciais de 1989: o sistema majoritário absoluto com apenas os dois candidatos mais votados

42 Neste sentido, cf. Jairo Nicolau. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. p. 24, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

43 Neste sentido, cf. Jairo Nicolau, *idem*, p. 33.

44 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

no segundo turno. Este modelo, surgido na Itália, em 1892, e adotado também na Alemanha Imperial, encaminha o resultado final das eleições na direção da maioria absoluta dos votos válidos, exigível como requisito para a vitória eleitoral, mesmo no segundo turno. Em tese, este sistema garantiria uma maior legitimidade eleitoral do candidato vencedor, evitando a eleição de um candidato com alta rejeição do eleitorado.

Por fim, indica José Antônio Giusti Tavares a possibilidade de um quinto modelo de sistema majoritário em dois turnos, o qual foi previsto na Constituição brasileira de 1891: o sistema majoritário absoluto em que há previsão de segundo turno de votação entre os dois candidatos mais votados caso nenhum deles alcance no primeiro turno, a maioria absoluta dos votos, sendo este segundo turno, contudo, realizado de forma indireta, sem participação popular, por meio do Congresso. Este sistema, é de se destacar, foi utilizado durante quase todo o século XX, a partir de 1925 até 1989, no Chile, além de ser empregado também na Bolívia, desde 1967. Ressalta Tavares que este modelo, de segundo turno congressional, é nocivo ao princípio da separação dos poderes, uma vez que deixa de ser verificada, a partir do segundo turno congressional, a exigência, necessária ao bom equilíbrio entre os poderes no presidencialismo, de eleição dos representantes parlamentares e do presidente da república por vias eleitorais absolutamente independentes, fato que favorece uma fragilização da autoridade presidencial<sup>45</sup>.

Como já destacado, a magnitude da circunscrição eleitoral se revela como um elemento de fundamental importância para a formação do desenho institucional dos sistemas eleitorais majoritários. Neste sentido, é possível se diferenciar os sistemas eleitorais majoritários de magnitude uninominal (quando apenas um candidato é eleito, na respectiva circunscrição), dos sistemas eleitorais majoritários plurinominais, quando mais de um candidato é eleito em uma mesma circunscrição eleitoral, na ordem de classificação dos mais votados.

O sistema majoritário em distritos uninominais, próprio da tradição anglo-saxônica, nasceu nas colônias inglesas da América, só tendo sido introduzido na Grã-Bretanha em 1707, ainda de forma residual. Desde o período medieval até o século XIX, as eleições parlamentares, na Inglaterra, ocorriam, em regra, a partir de circunscrições eleitorais binominais, tendência que passou a ser contornada a partir da Reforma Eleitoral de 1832, quando foram instituídas circunscrições eleitorais com magnitudes diferentes, uninominais, binominais, trinominais e uma tetranominal, em Londres.

45 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p. 83, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Reformas eleitorais sucessivas, ocorridas em 1867, 1884 e 1918 reforçaram a tendência à adoção de distritos uninominais, sem extinguir, contudo, a presença, ainda residual, de distritos com outras magnitudes. Apenas em 1948, com o “*Representation of People Act*”, a circunscrição uninominal no sistema eleitoral britânico se tornou uma regra absoluta, com a consequente supressão de distritos com magnitudes diversas.

O sistema eleitoral majoritário de circunscrição uninominal, vale ainda destacar, é largamente utilizado nos Estados Unidos nas eleições parlamentares, desde 1842, quando uma lei federal universalizou tal forma de escolha dos deputados e senadores americanos.

Nos sistemas eleitorais majoritários plurinominais, por sua vez, mais de um candidato será eleito em uma mesma circunscrição eleitoral para o mesmo cargo, uma vez que a magnitude do distrito será maior que um. No Brasil atual, as eleições para o Senado Federal, de oito em oito anos (como foi no caso do ano de 2010 e será nas eleições de 2018) se dão em distritos plurinominais, em que ante uma gama de candidatos indicados pelos diversos partidos políticos e coligações, serão eleitos os dois mais votados.

Outro exemplo muito conhecido de sistema eleitoral majoritário plurinomial se dá na eleição dos delegados que escolhem o presidente da república, nos Estados Unidos. Como bem leciona Jairo Nicolau<sup>46</sup>, nas eleições presidenciais americanas o presidente é eleito de forma indireta, por intermédio de um colégio eleitoral constituído por 538 representantes, chamados de delegados, eleitos pelo voto popular. Cada um dos cinquenta estados que constituem a república federativa, nos Estados Unidos, indica, para o colégio eleitoral, um número de delegados equivalente à soma de seus senadores e representantes na Câmara dos Deputados, sendo regra geral, excetuada apenas nos estados do Maine e do Nebraska, que o candidato a presidência mais votado, em cada estado, tenha a prerrogativa de indicar a lista de delegados que representarão a respectiva unidade federativa no colégio eleitoral, consubstanciando o chamado “voto em bloco partidário”, variante do sistema eleitoral majoritário plurinomial. Como bem observa Nicolau, “a Califórnia, por exemplo, tem 54 delegados no colégio eleitoral, e o candidato mais votado lá elege os 54 nomes de seu partido”, não importando o percentual de votos, pois o candidato vitorioso no estado elege todos os representantes (salvo, nos estados do Maine e do Nebraska, onde a distribuição dos delegados não é atribuída totalmente ao candidato mais votado). Ainda segundo Nicolau, “os delegados não são obrigados a votar no candidato do partido, mas são raros os casos em que isso não acontece”.

46 Jairo Nicolau. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. p. 31-32, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

Durante os debates travados na Câmara dos Deputados, no ano de 2015, relativos à reforma política, foi aventada a hipótese de adoção, nas eleições para vereadores e deputados no Brasil, do chamado “voto distritão”, exemplo de sistema eleitoral majoritário plurinominal que, se aprovado, substituiria o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, adotado nos pleitos para os referidos cargos desde o ano de 1932. Na oportunidade, com o apoio do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e do então vice-presidente da república, Michel Temer, idealizador do projeto, foi colocada em discussão proposta de adoção de sistema eleitoral no qual as atuais circunscrições eleitorais existentes nas eleições para vereadores, deputados estaduais, distritais e federais seriam mantidas, bem como o voto individual, mas seriam eleitos os candidatos mais votados, por ordem de votação, até o preenchimento do número de vaga em disputa, independentemente do partido ou coligação partidária de cada um. Em São Paulo, por exemplo, onde elegem-se 70 deputados federais, seriam eleitos os 70 candidatos mais votados.

A proposta desagradou a grande maioria dos especialistas, tendo sido rechaçada em abaixo-assinado subscrito por diversos membros filiados à Associação Brasileira de Ciência Política, em protesto lido na Câmara dos Deputados. Além disso, em debate promovido pelo Jornal “Valor Econômico”<sup>47</sup> com a presença do deputado Eduardo Cunha e dos cientistas políticos Jairo Nicolau e Fernando Limongi, enquanto o parlamentar se posicionou favoravelmente à adoção do “sistema distritão”, argumentando que o mesmo baratearia as campanhas e seria mais inteligível para o eleitor, ao eliminar os problemas gerados pela transferência de voto que ocorrem com o atual sistema proporcional de lista aberta, os cientistas políticos argumentaram no sentido contrário, afirmando que existiria a possibilidade das campanhas serem encarecidas, além de que se tornaria mais difícil a representação das minorias. Um terceiro inconveniente ainda viria a ser apontado pelos especialistas, contrários ao “voto distritão”: um número muito maior de votos seriam “desperdiçados”, uma vez que, no modelo atual, o voto do eleitor quase sempre tem uma influência decisiva na formação dos parlamentos, algo que não ocorre em um sistema onde prevalece a vontade das minorias.

Vale destacar que o chamado “voto distritão” já foi adotado no Brasil, na época da República Velha. Como bem destaca José Alfredo de Oliveira Baracho<sup>48</sup>, tal sistema, instituído por um decreto do Governo Provisório de 1889,

47 Neste sentido, cf. SILVA, Bruno Souza da; SEINO, Eduardo. O sistema proporcional de lista aberta. In: In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). #DemocraciaBR: o momento político atual. 1. ed. p. 121-135, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.

48 José Alfredo de Oliveira Baracho. Sistema partidário e eleitoral. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 229-239, Brasília: TSE, 1997.

determinava que as eleições parlamentares fossem realizadas a partir de um sistema de lista completa por estado, a partir do qual eram eleitos os mais votados até o preenchimento de todos os lugares. Como consequência deste sistema, surgiram, em algumas localidades, câmaras unânimes de determinada corrente partidária, eliminando a representação das minorias.

Leciona José Antônio Giusti Tavares<sup>49</sup> que o sistema eleitoral majoritário de voto pessoal único não-transferível, mais conhecido no Brasil como “voto distritão”, se originou no Japão, em 1925, tendo, à revelia das diversas críticas apontadas, tendência a revelar maior proporcionalidade de resultados do que o sistema eleitoral majoritário uninominal. De acordo com Tavares, quanto maior for a magnitude do distrito, maior a possibilidade de uma distribuição de cadeiras mais proporcional, entre os diversos partidos políticos, muito embora, na prática, este sistema seja, de fato, distante da proporcionalidade. Na verdade, a probabilidade real existente em um distrito de alta magnitude, que venha a adotar este sistema, é a de que os partidos menores tendam a concentrar seus votos em poucos ou, até mesmo, em um único candidato, a fim de aumentar a probabilidade de sucesso nas urnas. Este sistema de voto pessoal único não-transferível (“voto distritão”), assim, termina por privilegiar o voto personalizado, em detrimento da representação partidária, ao contrário do que ocorre nas fórmulas proporcionais, que valorizam os partidos políticos.

Após a repercussão negativa da proposta do “voto distritão”, apoiada pelo então deputado Eduardo Cunha e pelo então futuro presidente da república Michel Temer, o projeto foi rejeitado pela Câmara dos Deputados, permanecendo, contudo, como uma possibilidade, em futuros debates relativos à reforma político-institucional.

Ainda no que se refere às modalidades de sistemas eleitorais majoritários, firmadas a partir da conjunção de elementos já abordados neste trabalho, tais como a realização de um ou dois turnos de votação, a magnitude da circunscrição ou o formato do boletim de voto, indica José Antônio Giusti Tavares a existência dos sistemas majoritários de voto plural limitado e de voto cumulativo, além dos chamados “sistemas majoritários extremos”.

No sistema de voto plural limitado (também conhecido como fórmula majoritária impura), instituído de forma pioneira na Inglaterra, em 1867, onde vigorou até 1885, os eleitores votam em candidatos individuais, e não em listas partidárias, elegendo os candidatos mais votados, em ordem decrescente. Neste

49 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p. 89, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

sistema, o eleitor dispõe de um quantitativo de votos menor que o número de cadeiras a serem distribuídas, contando, contudo, com a possibilidade de votar em mais de um candidato, limitando-se, contudo, a dar um voto, no máximo, a cada candidato individualmente considerado. Assim, por exemplo, se a magnitude do distrito é quatro (distrito tetranominal), o eleitor poderá dispor de três votos, a serem distribuídos entre candidatos diferentes. Tal sistema, proposto de forma pioneira na França por Condorcet, em 1793, foi adotado no Brasil, como bem recorda Barbosa Lima Sobrinho<sup>50</sup>, através da chamada “Lei do Terço”, vigente entre 1875 e 1881.

Atualmente, na Argentina, a eleição para o Senado se realiza com base em uma lista eleitoral incompleta (fórmula majoritária impura), em que, em cada um dos distritos eleitorais, são eleitos três candidatos, mas o eleitor só vota em dois<sup>51</sup>.

O voto cumulativo, por sua vez, é uma espécie de voto múltiplo, no qual o eleitor dispõe de tantos votos quantos são os representantes a eleger, podendo, contudo, distribuir seus votos entre vários candidatos ou, se preferir, concentrá-los em alguns, ou, até mesmo, em um único candidato. Como bem ressalta José Antônio Giusti Tavares<sup>52</sup>, este sistema é uma espécie majoritária de sistema eleitoral, que não introduz, por si só, qualquer espécie de proporcionalidade na distribuição das cadeiras legislativas em disputa. Decisões estratégicas de partidos pequenos, contudo, podem conduzir à eleição de alguns poucos representantes destas agremiações partidárias, a partir da orientação de votações em bloco em determinados candidatos, de forma a potencializar as chances de eleição destes.

Finalmente, no que se refere às fórmulas majoritárias de sistemas eleitorais, há de se destacar a existência dos chamados “sistemas majoritários extremos”, os quais não são conciliáveis com o pluralismo competitivo inerente ao regime democrático, uma vez que eliminam, ou tendem a eliminar, por completo a possibilidade de representação das minorias. Como bem destaca Giusti Tavares, a “forma política mais perversa”, dentre as majoritárias, verifica-se quando é adotada a disputa entre listas fechadas e bloqueadas em circunscrições plurinominais de magnitude elevada, determinando o pleito a vitória exclusiva

50 Barbosa Lima Sobrinho. Eleição e sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. - Rio de Janeiro - v. 1 - n. 2 - p. 178, Jul./dez. 1958.

51 Neste sentido, cf. José María Pérez Cortí. El régimen electoral argentino y sus sistemas electorales. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 106. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

52 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p. 91, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

da chapa vencedora, sem possibilidade de observância de qualquer espécie de proporcionalidade no preenchimento das cadeiras em disputa. Exemplo deste sistema seria o de uma eleição onde dez cadeiras estivessem em disputa, patrocinando-se, então, uma disputa entre chapas com listas de dez nomes, tendo a chapa vencedora o direito de ocupar as dez vagas, independentemente da proporcionalidade de votos obtida nas urnas. Privilegiar-se-ia, desta forma, a fórmula “*the-first-past-the-post*”, tudo ao vencedor e nada aos vencidos. Este sistema só é possível de ser adotado em países onde as eleições existem tão somente para dar uma legitimação formal democrática a regimes autocráticos, uma vez que privilegia, completamente, a instituição de sistemas políticos autoritários, fundados na existência de partidos hegemônicos ou mesmo únicos, sem qualquer tipo de observância aos interesses minoritários da sociedade, tendo sido adotado, no passado, em países como Argentina, Colômbia e Turquia.

Outra modalidade de sistema eleitoral majoritário extremo, gerador de grande desproporcionalidade, é o sistema majoritário com concessão de prêmio a maioria, adotado na Itália na época do fascismo. Neste sistema, o partido que conquista a maioria dos votos obtém, como prêmio desempenho, um percentual de cadeiras que lhe garante um domínio absoluto sobre o parlamento. No exemplo da Itália, o partido que alcançava a maioria simples dos votos, desde que obtivesse 25% da votação total, recebia dois terços da representação parlamentar, conquistando, assim, o domínio absoluto da casa legislativa. No Chile, durante o governo militar, lógica perecida foi adotada, contemplando o partido que obtivesse um terço dos votos com metade dos assentos no parlamento.

Concluindo, há de se destacar uma última modalidade de sistema eleitoral majoritário extremo adotado na Espanha, entre 1931 e 1933. De acordo com este modelo, a lista partidária que obtivesse a maioria relativa dos votos tinha direito a obter cerca de 75% da representação parlamentar da circunscrição. Além disso, só tinha direito a eleger representantes para o parlamento os partidos que conquistassem, no mínimo, 20% dos votos válidos. Assim, como bem destaca José Antônio Giusti Tavares<sup>53</sup>, “se apenas um partido conquistasse esse percentual, arrebataria a totalidade da representação parlamentar”.

---

53 Idem, p. 97.

## OS SISTEMAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS

### 3.1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS ACERCA DAS FÓRMULAS ELEITORAIS PROPORCIONAIS.

Na contramão do sistema eleitoral majoritário, nos deparamos com o sistema eleitoral proporcional, cujo pressuposto é a repartição aritmética das vagas, pretendendo-se, dessa forma, que a representação, em determinado território se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse, integrada nos partidos políticos concorrentes.

As fórmulas eleitorais majoritárias, como já destacado neste trabalho, voltam-se fundamentalmente, quando aplicadas às eleições parlamentares, à busca da governabilidade, sem que haja, portanto, primazia na afirmação da representatividade dos grupos minoritários. Mônica Caggiano<sup>54</sup>, analisando o funcionamento geral dos sistemas eleitorais majoritários, leciona, neste sentido, que o objetivo perseguido pelas fórmulas majoritárias “consubstancia-se na seleção de um programa de governo ou, ainda, na indicação de um homem e uma equipe dispostos a executá-lo”, diferenciando-se, assim, dos sistemas proporcionais, cujo compromisso maior se dá com a busca da garantia da representatividade dos mais diversos grupos de interesse que compõem a sociedade, inclusive os grupos minoritários. Ainda segundo Caggiano<sup>55</sup>, o sistema proporcional “valoriza um número mais significativo de eleitores, denotando maior fidelidade ao *standard* do *one man, one vote*, e privilegia o aspecto representação-semelhança, ao autorizar a presença política de um leque mais abrangente de interesses e opiniões do aspecto social”.

54 Mônica Caggiano, *Oposição na política*: propostas para uma reestruturação da democracia. p. 62, São Paulo – SP: Angelotti, 1995.

55 Idem, mesma página.

Foi com a Revolução Francesa, em 1789, que surgiu o ideal do sistema eleitoral proporcional. Coube a Mirabeau, um dos líderes do Terceiro Estado, defender, na Assembléia Constituinte de Provença, a tese de que “o Parlamento deveria expressar o mais fielmente possível, o perfil do eleitorado”<sup>56</sup>.

É no século XIX, contudo, que uma efetiva defesa de implementação de fórmulas proporcionais nas eleições começa a se desenvolver em vários países europeus, com destaque para a França, a Bélgica, a Dinamarca e a própria Inglaterra, já estudada neste trabalho como um dos berços da concepção majoritária dos sistemas eleitorais.

De acordo com Barbosa Lima Sobrinho<sup>57</sup>, o pioneiro na defesa da representação proporcional teria sido Victor Considérant, francês discípulo dos socialistas Saint-Simon e Fourier, que, em 1846, escreveu uma carta ao Conselho de Genebra, intitulada “*De la sincérité du Gouvernement représentatif* ou *Expositio de l’élection véridique*”, expondo a necessidade de se garantir a representatividade das minorias. A seguir, em 1855, na Dinamarca, o matemático Carl Andrae, que viria a ser, no ano seguinte, escolhido como primeiro-ministro, fez com que fosse introduzido o sistema eleitoral proporcional em seu país, nas eleições para a Câmara Alta.

Ainda no decorrer no século XIX, na Inglaterra, Thomas Hare e John Stuart Mill se revelam como fortes defensores da aplicação de uma maior proporcionalidade aos sistemas eleitorais, a fim de garantir uma maior representatividade das minorias, contribuindo, assim, não só para o debate político em torno do tema, como também para a própria constituição histórica dos modelos e fórmulas processuais.

Thomas Hare teve um papel decisivo na mudança do sistema eleitoral inglês, buscando aprimorar o sistema de representação política, combatendo, na década de 1830, a ideia, até então vigente, segundo a qual a vontade da maioria deveria sempre prevalecer. Assim, Hare defendeu um novo modelo de representação parlamentar, que incluísse as minorias nas esferas de decisão. Para Hare, um sistema eleitoral efetivamente representativo deveria ser fundado em um sistema de quotas, com transferência de votos daqueles que atingiram tais quotas para outros candidatos, escolhidos conforme a preferência do eleitor<sup>58</sup>.

56 Neste sentido, cf. José Dirceu & Marcos Ianoni, *Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual*. 1. ed. p. 22, São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.

57 Barbosa Lima Sobrinho, Eleição e sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. - Rio de Janeiro - v. 1 – n. 2 – p. 182, Jul./dez. 1958.

58 Conforme lição de Carlos Luiz Strapazzon (*Princípios dirigentes dos sistemas eleitorais: teoria clássica e contemporânea sobre sistemas eleitorais de representação majoritária e proporcional e suas consequências*). In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande;

Já John Stuart Mill, simpatizante das ideias de Hare, defendeu, em sua conhecida obra “Considerações sobre o governo representativo”, publicada em 1861, a representação das minorias a partir de um sistema proporcional.<sup>59</sup> Nas palavras de Mill<sup>60</sup>:

Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. Homem por homem, deverá ser representada tão completamente como a maioria. A menos que se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência na representação, contrariamente a todo governo justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como o próprio fundamento e raiz.

Finalmente, no ano de 1885, uma conferência internacional sobre reforma eleitoral, ocorrida na Bélgica, vem a fortalecer, definitivamente, a tese do sistema eleitoral proporcional. Consagra-se, neste momento, o modelo de representação proporcional formulado pelo belga Victor D’Hont, cuja concepção era a de que os sistemas eleitorais deveriam viabilizar a representação das diversas correntes de opinião presentes na sociedade expressas pelos partidos políticos. Foi justamente na Bélgica, sob a influência de D’Hont, no ano de 1899, que, como bem lembra Walber de Moura Agra<sup>61</sup>, o princípio da proporcionalidade pioneiramente foi aplicado, em tendência também seguida, nos anos seguintes, na Finlândia, Suécia, Bulgária, Holanda, Suíça, Itália, Alemanha, Noruega, Dinamarca e Áustria.

---

STRAPAZZON, Carlos Luiz (org.). *Direito Eleitoral Contemporâneo*, 1. ed. p. 19. Belo Horizonte: Fórum, 2008), para Hare, o eleitor deveria “votar numa cédula impressa e ter o direito de escrever nela qual a ordem de sua preferência, e mais, de quais e para quais candidatos autorizaria a transferência de votos. O eleitor, ainda, deveria ter o direito de votar em candidatos independentes de partidos, isto é, em qualquer cidadão que julgasse adequado para representar seus interesses, não importa a qual distrito eleitoral esse nome estivesse vinculado”. Dessa forma, buscava-se uma garantia mais fiel de representatividade dos diversos segmentos políticos de forma mais proporcional à representatividade social de cada um.

- 59 Curiosamente, Mill não era simpático aos partidos políticos, defendendo, dessa forma, as candidaturas avulsas. Como bem salienta Carlos Luiz Strapazzon (Op. cit., p. 21), Mill acreditava que a existência de candidaturas independentes era a única forma possível de combate ao chamado “Sistema de Hobson”, modelo de escolha conhecido na literatura inglesa do século XIX alusivo ao método adotado por um famoso proprietário de cavalos de Cambridge que não permitia que seus clientes escolhessem os cavalos que desejassem alugar: eles eram obrigados a tomar o primeiro cavalo mais próximo da porteira, ou não havia negócio.
- 60 John Stuart Mill, *Considerações sobre o governo representativo*. Tradução Jacy Monteiro. p. 89, São Paulo: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia)
- 61 Walber de Moura Agra. *Temas polêmicos do Direito Eleitoral*. 1. ed. p. 69, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Desde então, com a exceção fundamental dos países que tiveram colonização britânica, os quais, em sua maioria, como já observado, optaram por fórmulas majoritárias na definição dos membros dos parlamentos, as fórmulas proporcionais passaram a ser as mais utilizadas no mundo democrático, no que se refere a eleições parlamentares, gerando, potencialmente, as seguintes consequências, conforme lição de Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>62</sup>: 1) maior efetividade do voto, uma vez que a probabilidade de voto dado pelo eleitor ter repercussão direta na formação da representação parlamentar é muito maior do que no sistema majoritário; 2) Maior possibilidade de contemplação da representação das minorias; 3) menor possibilidade de exercício do “voto útil”, com ganho de grau de sinceridade do voto; 4) Maior possibilidade de fortalecimento dos partidos políticos; 5) Maior chance de participação feminina na representação política<sup>63</sup>; 6) Maior complexidade do sistema, com menor compreensão por parte do eleitorado; 7) Ampliação da distância entre candidatos e eleitores; 8) Aumento de possibilidade de surgimento de minorias radicais (a exemplo do que ocorreu na Alemanha, na época da vigência da Constituição de Weimar, quando o Partido Nazista se desenvolveu); 9) Aumento do poder de barganha dos partidos pequenos na formação de coalizões; 10) Multiplicação partidária e instabilidade política; e 11) Tendência à sobreposição das vontades partidárias às vontades individuais.

### 3.2. AS DIVERSAS FÓRMULAS PROPORCIONAIS EXISTENTES.

Da mesma forma como não existe uma única fórmula eleitoral majoritária, conforme já destacado neste trabalho, também é possível se afirmar a existência de uma diversidade de sistemas e fórmulas eleitorais proporcionais, variáveis conforme a forma de cálculo utilizado na distribuição das vagas eleitorais em disputa, bem como em razão dos graus ou medidas de interação dos eleitores com as listas partidárias, as quais, por sua vez, ainda poderão, como destaca

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

63 Segundo o referido autor (op. cit. p. 139), “a lógica do sistema majoritário, que obriga os partidos a maximizar ao extremo suas chances de conseguir votos, faz com que os partidos tendam a indicar os candidatos mais seguros, isto é, aqueles que, potencialmente, tenham a menor chance de rejeição. Via de regra, e o preconceito corriqueiro que atinge as mulheres por si só dispensa maiores explicações, o perfil do candidato seguro tende a ser um perfil masculino. Já no caso dos sistemas proporcionais mais adotados, isto é, aqueles por listas bloqueadas, a lógica tende a ir na direção oposta, já que para maximizar suas chances eleitorais os partidos esforçam-se em construir uma lista que tente representar, de forma parecida, homens e mulheres, e isso por dois motivos: o primeiro, mais óbvio, é atrair o voto feminino ou daqueles que tendam a votar mais em mulheres; o segundo, menos alardeado, mas importante em alguns países, é uma precaução contra possíveis acusações de tratamento desigual, por parte dos partidos, entre homens e mulheres”.

Jairo Nicolau<sup>64</sup>, serem substituídas por outra forma variante de sistema proporcional, fundada no chamado “voto único transferível”.

Historicamente, já surgiram diversas fórmulas diferentes para a realização da distribuição das cadeiras em disputa nas eleições proporcionais, variantes conforme o cálculo definidor, sendo que algumas destas fórmulas podem ser classificadas como unioperacionais e outras como bioperacionais.

Nas fórmulas unioperacionais, os votos totais de cada partido ou coligação são divididos por todos os divisores da série, sendo as cadeiras alocadas, dentre os partidos em disputa, de acordo com os maiores quocientes obtidos. Vários, contudo, são os métodos unioperacionais conhecidos, a partir de fórmulas criadas, ao longo da história, a exemplo das fórmulas de Hondt, de Saint-Laguë, de Sainte-Laguë modificada, da fórmula Imperiali, da fórmula Dinamarquesa e da fórmula Huntington, diferentes em virtude dos divisores utilizados.

A mais conhecida e utilizada das fórmulas unioperacionais é a fórmula de Hondt, cujos divisores da série, em sequência, são os números inteiros naturais, iniciados no número um. Assim, supondo, por exemplo, que, em uma eleição, cinco fossem os partidos concorrentes, com doze vagas em disputa, tendo sido apurados 600.000 votos válidos, distribuídos entre o Partido A, com 238.000 votos, o Partido B, com 162.000, o Partido C, com 75.000 votos, o Partido D com 70.000 votos e o Partido E com 55.000 votos, teríamos, com a aplicação unioperacional da fórmula de Hondt o seguinte resultado, conforme tabela a seguir (as cifras em negrito representam os doze maiores quocientes, determinando, assim, a distribuição das dez cadeiras em disputa):

**Tabela 01**  
Aplicação da Fórmula Unioperacional de Hondt

Divisores da série	PA	PB	PC	PD	PE
1	<b>237.000</b>	<b>162.000</b>	<b>75.000</b>	71.940	54.060
2	<b>118.500</b>	<b>81.000</b>	37.500	35.970	27.030
3	<b>79.000</b>	<b>54.000</b>	<b>25.000</b>	23.980	<b>18.020</b>
4	<b>59.250</b>	<b>40.500</b>	18.750	17.985	13.515

64 Leciona Jairo Nicolau (*Sistemas Eleitorais*, 5. ed. p. 38, Rio de Janeiro: FGV, 2004) que existem duas formas variantes de sistema proporcional: o sistema do voto único transferível e o sistema de lista, o primeiro baseado em uma quota de votos a serem obtidos por cada candidato, como requisito para sua eleição, e o segundo fundado nos partidos, os quais deverão atingir um quociente mínimo de votos para conquistar uma vaga no Parlamento.

Divisores da série	PA	PB	PC	PD	PE
5	47.400	32.400	15.000	14.388	10.812
Total de cadeiras	05	04	01	01	01

Como se observa, na fórmula de Hondt, os divisores da série são números inteiros em sequência, iniciados pelo número um. Outras fórmulas, contudo, utilizam-se de outros divisores, proporcionando resultados diferentes na distribuição das cadeiras em disputa, conforme tabela a seguir, apresentada por Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>65</sup>:

**Tabela 02**

Fórmulas unioperacionais e seus respectivos divisores

<i>Fórmula</i>	<i>Divisores</i>
Hondt	1 - 2 - 3 - 4 - 5...
Sainte-Laguë	1 - 3 - 5 - 7 - 9...
Sainte-Laguë modificada	1,4 - 3 - 5 - 7 - 9...
Imperiali	2 - 3 - 4 - 5 - 6...
Dinamarquesa	1 - 4 - 7 - 10 - 13...
Huntignton	1,41 - 2,45 - 3,46 - 4,47...

Utilizando, a título de exemplo a Fórmula Dinamarquesa, em lugar da Fórmula Hondt, já analisada na tabela 03, o resultado da distribuição das cadeiras seria alterado, como se pode observar da tabela a seguir:

**Tabela 03**

Aplicação da Fórmula unioperacional Dinamarquesa

Divisores da série	PA	PB	PC	PD	PE
1	237.000	162.000	75.000	71.940	54.060
4	59.250	40.500	18.750	17.985	13.515
7	33.857,14	23.142,85	10.714,28	10.277,14	7722,85
10	23.700	16.200	7.500	7.194	5.406

<sup>65</sup> Luís Virgílio Afonso da Silva, *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. p. 54, São Paulo: Malheiros, 1999.

Divisores da série	PA	PB	PC	PD	PE
13	18.230,76	12.461,53	5.769,23	5.533,84	4.158,46
Total de cadeiras	05	03	02	01	01

Como se observa, utilizando-se a Fórmula Hondt, a décima-primeira vaga seria de PA e a décima-segunda de PB. Já ao utilizarmos a Fórmula Dinamarquesa, a décima-primeira vaga seria de PC e a décima-segunda seria de PA. Assim, a distribuição de cadeiras seria diferente, com PC ganhando uma cadeira, que, aplicada a Fórmula Hondt seria de PB.

O fator determinante para a mudança dos resultados, segundo lição de Luís Virgílio Afonso da Silva, é a relação entre os divisores e não seus valores absolutos. De acordo com o citado autor, “quanto maior for a razão entre os primeiros divisores, maior será a dificuldade que os partidos menores sentirão para obter cadeiras na câmara, indiferente se o primeiro divisor é 1, 5 ou 10”. Por isso mesmo, conclui Silva que “as diferenças entre as séries de divisores não representam simplesmente uma questão de elocubração matemática. A opção por uma delas é uma questão política, porquanto algumas produzem resultados mais proporcionais, enquanto outras beneficiam os partidos maiores”<sup>66</sup>.

Nas fórmulas bioperacionais, por outro lado, o processo de distribuição das cadeiras é dividido em duas operações básicas: primeiramente, se calcula a distribuição das chamadas “cadeiras básicas”; posteriormente, em uma segunda operação, calculam-se os chamados “restos”, ou cadeiras remanescentes. Segundo Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>67</sup>, “como essa primeira operação baseia-se em um quociente eleitoral, pelo qual o número de votos de cada partido será dividido, sempre há resultados não inteiros e restos, razão pela qual nem todas as cadeiras são preenchidas, o que só acontece com a segunda operação, realizada segundo critérios diversos da primeira”.

As cadeiras básicas, na maioria dos países que adotam a proporcionalidade e as fórmulas bioperacionais (como é o caso do Brasil), são calculadas a partir do método do quociente eleitoral, criado por Hare e Andrae, concebido a partir da divisão do total do número de votos válidos pelo número de representantes a serem eleitos na circunscrição. A fórmula de Andrae e Hare, desta forma, pode ser definida pela equação quociente igual a votos válidos divididos por representantes a serem eleitos  $c = [v/r]$ . Caso o resultado seja fracionário, despreza-se a fração.

<sup>66</sup> Luís Virgílio Afonso da Silva, op. cit. p. 55-54.

<sup>67</sup> Idem, p. 56.

Após o cálculo do quociente eleitoral, calcula-se, então, o quociente partidário, dividindo-se o número de votos obtidos por cada partido pelo quociente eleitoral, de forma a determinar a quantidade de cadeiras a que cada partido fará jus. A título de exemplo, imaginemos que, em uma dada eleição, tenham sido contabilizados 100.000 votos válidos, para uma disputa de 04 vagas. Neste caso, o quociente eleitoral, uma vez utilizada a fórmula de Hare e Andrae, será de 25.000 votos (cem mil dividido por quatro).

O método criado por Hare e Andrae, contudo, não é o único existente no mundo, para a distribuição das cadeiras básicas em fórmulas bioperacionais. Assim, vale destacar a existência do quociente de Hagenbah-Bischoff, adotado na Suíça, o qual prevê o aumento de uma unidade no denominador da razão de Andrae e Hare, segundo a fórmula  $c = [v/r+1]$ . Além disso, enquanto eventual fração, no resultado, é descartada por Andrae e Hare, na fórmula de Hagenbach-Bischoff, caso o resultado seja fracionário, o quociente é elevado à unidade inteira imediatamente superior (se o resultado der, por exemplo, 8,66, arredonda-se para 9,0).

Utilizando-se o exemplo anterior, em uma eleição na qual tenham sido contabilizados 100.000 votos válidos, para uma disputa de 04 cadeiras, o quociente eleitoral, utilizado o método de Hagenbah-Bischoff, seria 20.000 votos (cem mil dividido por cinco, divisor que representa a quantidade de cadeiras em disputa mais um). Como bem destaca Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>68</sup>, “o fato de o quociente de Hagenbah-Bischoff ser sempre menor do que o quociente tradicional faz com que haja uma maior distribuição de assentos na primeira operação, sobrando menos para ser distribuído posteriormente”.

Um terceiro método de cálculo do quociente eleitoral foi criado por Droop, na Inglaterra, em 1868. Adotado na Irlanda, o quociente de Droop se assemelha muito ao de Hagenbah-Bischoff, diferenciando-se, apenas, pelo fato de que é somado um voto no resultado do quociente eleitoral, após a divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa mais um. Assim, no exemplo dado na explicação do método de Hagenbah-Bischoff, o quociente eleitoral seria 20.001, e não 20.000. A fórmula, portanto, do Quociente de Droop prevê que  $c = [v/r+1] + 1$ , desprezando-se a fração.

Um quarto método de cálculo do quociente eleitoral, semelhante ao método de Droop, é o método do Quociente Imperialli, no qual o total de votos válidos dados no pleito é dividido pelo número de cadeiras em disputa mais dois. Como consequência deste método, um número ainda maior de cadeiras

68 Ibidem, p. 57.

é distribuído na primeira operação, diminuindo-se, ainda mais, a relevância da segunda operação. A Fórmula Imperiali é também conhecida como “Quociente Eleitoral Retificado”, de acordo a fórmula  $c = [v/r+2]$ , desprezando-se, contudo, eventual fração.

Por fim, vale destacar o método do quociente automático, chamado por José Antônio Giusti Tavares de “número eleitoral uniforme” e conhecido também como “Método de Baden”, utilizado na Alemanha, durante a República de Weimar e instituído na lei eleitoral alemão de 1920. De acordo com este método, o quociente eleitoral é pré-fixado pela legislação, independentemente de qualquer fórmula matemática. Conforme a legislação alemã de 1920, citada, o quociente eleitoral era, necessariamente, de sessenta mil votos, ou seja, a cada sessenta mil votos cada partido político conquistava uma vaga no parlamento. A aplicação de fórmula, como bem salienta Tavares<sup>69</sup>, fazia com que o número de parlamentares eleitos variasse de eleição para eleição (em 1928, por exemplo, 492 deputados foram eleitos, enquanto que em 1930 os eleitos foram 577)<sup>70</sup>.

Vale destacar, ante o exposto até aqui, que quanto maior o divisor menor será o quociente eleitoral, bem como, conseqüentemente, o número de cadeiras a serem distribuídas nas sobras, fato que favorece uma distribuição mais ampla de cadeiras na primeira operação, gerando uma tendência de maior inclusão de pequenos partidos. Ao contrário, quanto maior for o quociente eleitoral, menor o número de cadeiras distribuídas na primeira operação e maior a quantidade, por conseqüências das cadeiras a serem distribuídas nas sobras, fato que, se acompanhado de uma cláusula de barreira aos partidos que não vierem a atingir o quociente, favorece uma concentração de cadeiras entre os principais partidos.

Superada, então, a primeira operação, com a distribuição das cadeiras básicas, necessário se faz, no método bioperacional, proceder-se ao cálculo das sobras. Vários também são os métodos possíveis de serem utilizados para a distribuição dos restos (cálculo das sobras), sendo aquele de mais fácil com-

69 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p.129, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

70 É de se ressaltar também, ainda quanto às fórmulas proporcionais fundadas na existência de quociente eleitoral, ideia apresentada, no ano de 1869, na Inglaterra, por um escritor chamado Walter Bailly, que, segundo Walter Costa Porto (Andrae, Hare, Bailly, Assis Brasil, Borges: o longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). *Direito Eleitoral*. p. 75, Belo Horizonte: Del Rey, 1996), propôs a adoção de uma espécie de sistema proporcional através do qual o eleitor votaria em um só candidato que, se viesse a alcançar votação superior ao quociente eleitoral estabelecido, teria, ele próprio, a prerrogativa de escolher quem seriam os candidatos beneficiados pelos seus votos excedentes. Tal proposta, entretanto, nunca chegou a ser, de fato, implementada.

prensão o chamado “método das maiores médias”, ou média mais elevada. De acordo com este método, divide-se, no cálculo das sobras, o número total de votos obtidos por cada partido pelo seu quociente partidário. Aqueles partidos que atingirem as melhores médias preencherão as vagas remanescentes.

Como variante deste método, podemos apontar a existência do método D’Hont de distribuição das sobras, criado pelo belga Victor D’Hondt e utilizado no Brasil, conforme previsão do Código Eleitoral brasileiro. De acordo com este método, divide-se, no cálculo das sobras, o número total de votos obtidos por cada partido pelo seu quociente partidário mais um, distribuindo-se, assim, a primeira vaga remanescente para o partido que obtiver a melhor média. Para a divisão das demais cadeiras remanescentes, repete-se o procedimento, atentando-se, apenas, para o aumento do divisor utilizado pelos partidos que obtiveram novas cadeiras, após o cálculo das sobras anteriores, uma vez que o divisor utilizado será sempre o número de cadeiras já conquistadas pelo partido mais um. Se o partido obteve novas cadeiras, dessa forma, seu divisor aumenta, para a distribuição das cadeiras seguintes. No tópico 3.3.4.3., no qual será analisado o método utilizado no Brasil, este modelo ficará mais claro, a partir de exemplificações que facilitarão a sua compreensão.

No que se refere, por sua vez, às espécies de fórmulas proporcionais identificadas a partir do critério do grau ou medida de interação dos eleitores com as listas partidárias, pode-se afirmar, a partir de lição de Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>71</sup>, a existência de três espécies de listas partidárias: as listas bloqueadas, consistentes em unidades fechadas e hierarquizadas; listas fechadas e não-hierarquizadas, mais conhecidas, na doutrina, como listas abertas, nas quais o eleitor vota em uma lista de candidatos de um partido, determinando, contudo, com o seu voto, a posição de cada candidato na lista; e as listas abertas no sentido estrito, nas quais é permitido ao eleitor escolher entre diversos candidatos de diversas listas.

Scott Mainwaring<sup>72</sup>, por sua vez, em artigo intitulado “Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa”, aponta quatro possibilidades gerais nos sistemas de representação proporcional. São elas: a) Uma lista partidária fechada e estrita: o eleitor vota em listas de candidatos impostas previamente pelos partidos políticos (verificado na Argentina, em Israel e na Espanha); b) Um sistema de lista com uma ordem inalterável, mas na qual o par-

71 Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. p. 46, São Paulo: Malheiros, 1999.

72 Scott Mainwaring, *Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa*. *Revista de Estudos Eleitorais*, p. 18, Brasília – DF, Secretaria de Documentação e Informação do TSE, v. 01, n. 02, 1997.

tido apresenta mais de uma lista: o eleitorado pode escolher entre várias listas apresentadas pelo partido, sem, contudo, ter poder para alterar nenhuma delas. A lista mais votada, dentro do partido, prevalece. É o sistema encontrado no Uruguai; c) um sistema de lista no qual o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, mas que inclui uma opção de voto preferencial (adotado na Áustria, Holanda, Suíça e Luxemburgo) e; d) o sistema de lista aberta.<sup>73</sup>

Para melhor facilitar a compreensão, as listas partidárias fechadas e hierarquizadas, conhecidas popularmente como “listas fechadas”, serão, doravante, seguindo a sugestão adotada por Luís Virgílio Afonso da Silva, de “listas bloqueadas”, expressão tecnicamente mais adequada. Já as listas partidárias não-hierarquizadas, chamadas por Luís Virgílio Afonso da Silva de “listas fechadas e não-hierarquizadas”, serão tratadas, neste trabalho, simplesmente como “listas abertas”, termo popularmente consagrado e utilizado no meio político e na imprensa especializada. Finalmente, as listas nas quais é permitido ao eleitor escolher diversos candidatos de diversas listas, ausente de cogitação em qualquer proposta de reforma discutida no Brasil, batizadas por Luís Virgílio Afonso da Silva de “listas abertas”, serão chamadas, neste trabalho, de “listas abertas em sentido estrito”.

No sistema eleitoral proporcional de lista bloqueada (também chamado de sistema de lista preordenada ou fechada), os partidos decidem previamente, antes das eleições, a ordem em que os candidatos aparecerão na lista. O eleitor vota somente na legenda, não podendo escolher o seu candidato de preferência, não tendo, assim, a oportunidade de definir livremente os nomes daqueles que ocuparão as cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação. Como bem destaca Jairo Nicolau<sup>74</sup>, o sistema de lista bloqueada é o mais usado entre os países que mais recentemente adotaram o sistema proporcional, a exemplo

73 Sobre o terceiro modelo citado (sistema de lista no qual o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, mas que inclui uma opção de voto preferencial, aplicado na Áustria, Holanda, Suíça e Luxemburgo), discorre Mainwaring (op. cit.): “um voto preferencial dá ao eleitorado a possibilidade de votar em um certo candidato do partido. O partido normalmente apresenta uma ordem de candidatos, mas os eleitores têm meios de alterar a ordem da lista. Por exemplo, na Bélgica (como no Chile, antes de 1973), um eleitor pode escolher ou a lista partidária ou um candidato específico. Os votos dados ao partido são conferidos, em primeiro lugar, ao primeiro candidato do partido, em número suficiente para que ele seja eleito, depois ao segundo e assim por diante. Como a votação do partido é dispersa, isso dá uma vantagem virtualmente insuperável aos candidatos privilegiados pelos partidos. No final da lista, contudo, a votação preferencial pode ajudar um candidato a derrotar outro que recebeu uma colocação mais alta na lista do partido”. Já sobre o sistema de lista aberta, utilizado no Brasil, leciona o mesmo autor: “A representação proporcional com lista aberta funciona ao mesmo tempo como uma eleição primária e geral. É uma eleição geral na qual os votos partidários determinam o número de cadeiras, mas é como uma eleição primária na qual o eleitorado escolhe quais candidatos irão representá-lo”.

74 Jairo Nicolau. *Sistemas Eleitorais*. 5. ed. p. 55, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

da Argentina, Bulgária, Portugal, Moçambique, Espanha<sup>75</sup>, Turquia, Uruguai, Colômbia, Costa Rica, África do Sul e Paraguai.

Já no sistema eleitoral proporcional de lista aberta (também chamado, como já observado, de sistema de lista fechada não hierarquizada), os candidatos concorrem vinculados a listas partidárias, sendo as vagas em disputa divididas de forma proporcional à obtenção de votos de cada uma das listas. O eleitor, entretanto, tem a opção de votar nas pessoas dos candidatos, sendo tais votos computados para a lista partidária respectiva e, ao mesmo tempo, utilizados para definir a posição de cada um dos candidatos do partido na lista partidária, de forma a que, por exemplo, se um determinado partido vier a obter cinco cadeiras no parlamento, os cinco candidatos mais votados da respectiva lista partidária venham a ser declarados eleitos. A lista aberta é adotada em países como o Brasil, Finlândia, Polónia, Holanda<sup>76</sup> e Chile. Nestes países, o Brasil é o único em que é formada, em caso de existência de coligações eleitorais, uma lista única de candidatos da coligação, e não uma repartição proporcional das vagas entre os partidos componentes da mesma coligação, possibilitando que os votos obtidos por um candidato filiado a determinado partido venham a colaborar para a vitória de um outro candidato, de outro partido político, coligado, contudo com o partido do primeiro candidato citado no exemplo.

Como variante da fórmula eleitoral proporcional de lista aberta (também conhecida como fórmula fechada não-hierarquizada), é possível ainda se destacar, como já observado neste tópico quando da citação das lições de Scott

75 Na Espanha, após o restabelecimento da monarquia, foi adotado o sistema eleitoral proporcional com listas bloqueadas (também chamadas de listas fechadas) para a formação do parlamento nacional. Os parlamentares, contudo, são eleitos a partir de distritos de baixa magnitude, tática utilizada para privilegiar a estabilidade política do governo parlamentarista, ante uma possível fragmentação partidária. Além disso, uma cláusula de desempenho de 3% dos votos foi estabelecida nacionalmente. Este sistema terminou por gerar uma relevante distorção de proporcionalidade, ao permitir que partidos mais fortes viessem a ser super-representados, em detrimento dos partidos menores, além de favorecer partidos fortes regionalmente e fracos nacionalmente em detrimento de partidos mais lineares, no plano nacional, com votação mais dispersa por todo o país, sem domínio de redutos regionais. Sobre este último fenômeno, salienta Ana Claudia Santano (Breves aunes sobre el sistema electoral español. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 126. Belo Horizonte: Fórum, 2012) que a estabilidade do governo passou, então, a depender do comportamento de pequenos partidos regionais, algo que, a princípio, não era esperado pelos criadores do sistema

76 Na Holanda, o sistema é proporcional com lista aberta, com a peculiaridade, em relação ao Brasil, da existência de uma única circunscrição nacional, na qual são eleitos 150 deputados. Desta forma, a proporcionalidade atinge altos índices de confiabilidade, não ocorrendo o fenômeno do “*malapportionment*”, muito conhecido no Brasil (representação desigual entre as diversas circunscrições eleitorais, gerando sub-representação e sobrerrepresentação). Culturalmente, há uma tendência forte de voto de legenda, fato que, historicamente, demonstra um baixo grau de personalismo na política. O sistema holandês tende, desta forma, a um grande multipartidarismo, fato que tem gerado aos olhos de muitos, defensores de uma maior governabilidade, críticas ao sistema.

Mainwaring, o sistema eleitoral proporcional de voto preferencial, utilizado em países como Peru<sup>77</sup> e França<sup>78</sup>, e defendido no debate da reforma política brasileira por Jairo Nicolau, como alternativa aos sistemas eleitorais de lista aberta e de lista fechada.

Propõe Nicolau<sup>79</sup> propõe a adoção de um sistema de lista flexível, que combinaria, de forma simultânea, a vontade dos partidos e a vontade dos eleitores. Por esta lógica, segundo Nicolau, os partidos apresentariam listas pré-ordenadas de candidatos, as quais poderiam vir a ser canceladas pelos eleitores através do voto de legenda. Caso, contudo, o eleitor quisesse vir a votar em um candidato específico, alterando a ordem da lista, poderia vir a fazê-lo. Assim, de acordo com Nicolau, a principal novidade é que o voto de legenda seria conferido ao primeiro nome da lista partidária, até que esse viesse a atingir a cota de votos necessária para ser eleito, momento em que os votos de legenda restantes passariam a ser transferidos ao segundo nome da lista, e assim por diante, até o esgotamento dos votos de legenda sufragados ao partido. Desta forma, segundo Nicolau, haveria um fortalecimento dos partidos, sem que os eleitores fossem privados da possibilidade de escolher seus candidatos individuais.

Ainda segundo Nicolau<sup>80</sup>, quanto maior fosse, de acordo com a sua proposta, o contingente de votos de legenda, maior seria a tendência de prevalência da ordem de candidatos estabelecida pelo partido, ocorrendo fenômeno inverso, na ocorrência de um baixo número de votos de legenda. Assim, “no caso de uma situação extrema de todos os eleitores votarem na legenda, o sistema operaria como um modelo de lista fechada. No outro extremo, a ausência do voto de legenda faria o sistema funcionar como um sistema de lista aberta”.

77 Sobre o sistema eleitoral adotado no Peru, cf. LANDA, César. El sistema de elección representativa del Perú. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. P. 47-73. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

78 Sobre o sistema eleitoral da França, é curioso observar comentário formulado pelo cientista político francês Jean Blondel que, em trabalho publicado em 1997, elogiou o sistema eleitoral proporcional de lista aberta vigente no Brasil, considerando-o superior ao sistema de voto preferencial observado entre os franceses. Para Blondel (A lei eleitoral e os partidos no Brasil. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 231, Brasília: TSE, 1997), o sistema vigente no Brasil é uma variante do voto preferencial francês com a vantagem, contudo, de despertar no eleitor uma maior motivação crítica, em detrimento da fórmula francesa em que “a existência de uma lista preparada pelo comitê diretor é, com efeito, preponderante, pois o eleitor não escolhe e se contenta, por passividade ou ignorância, em depositar a lista sem modificações”. Para Blondel, no Brasil o eleitor tem maior liberdade de escolha, podendo optar por votar em uma lista de candidatos, através do voto de legenda, sem especificar seu candidato preferido ou, se quiser, votar em uma lista mas, ao mesmo tempo, escolhendo seu candidato preferido, dentro desta lista.

79 Jairo Nicolau. Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 129-141, Brasília: UNB, 2008.

80 Jairo Nicolau. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. 1. ed. p. 221-224, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Por fim, ainda no que se refere às espécies de fórmulas eleitorais classificadas como proporcionais, há de se destacar a existência do sistema de “voto único transferível”, elaborado, de forma pioneira, pelo matemático dinamarquês Carl Christoph Andrae, e implementado nas eleições para o Senado da Dinamarca, realizadas em 1855. Nos anos seguintes, escrevendo as obras “O mecanismo da representação”, em 1857, e “Tratado das eleições dos representantes”, em 1859, Thomas Hare consagrou o sistema, alegando, conforme lição de Jairo Nicolau<sup>81</sup>, que o sistema eleitoral deveria ter por função precípua assegurar a representação das mais diversas opiniões individuais.

O sistema pensado por Hare teve em John Stuart Mill um dos seus maiores entusiastas. Mill escreveu, em 1861, a obra “O governo representativo”, quando fez uma defesa importante da teoria desenvolvida por Hare.

A Irlanda, inspirada em Thomas Hare, adota, nas eleições parlamentares, o sistema do “voto único transferível”, desde 1922. Os votos são pessoais, e não em partidos, podendo o eleitor demonstrar suas preferências indicando, ao lado do nome de cada candidato, um número de ordem (1, para o preferido, 2 para o segundo em sua preferência etc.). Como bem destaca Jairo Nicolau<sup>82</sup>, o país é dividido em 41 distritos eleitorais plurinominais, cada um deles com uma média de 67 mil eleitores, em que são eleitos três, quatro ou cinco representantes, podendo cada partido apresentar um número de candidatos até o equivalente ao quantitativo de vagas em disputa. Os eleitores, por sua vez, assinalam, ao lado do nome de cada candidato, um número, ordenando, assim, as suas preferências, de forma sucessiva.

O processo de apuração dos eleitos, por sua vez, de grande complexidade, se inicia, conforme lição de Luís Virgílio Afonso da Silva, pelo cálculo de uma quota em cada distrito, utilizada a fórmula Droop ( $\text{votos/cadeira} + 1$ ), a qual indicará o número de votos necessários para que um candidato seja eleito. Os candidatos, então, cujos votos em primeira preferência atinjam ou ultrapassem a quota, serão declarados eleitos. Caso, contudo, o número de candidatos eleitos após este procedimento seja inferior à quantidade de vagas em disputa, inicia-se o processo de transferência das cédulas, seja, conforme destaca Silva<sup>83</sup>, transferindo votos dos candidatos já eleitos para outros candidatos, seja também através da transferência de votos do candidato último colocado, que “é eliminado da disputa, conforme o caso, até que todas as vagas sejam alocadas”.

81 Jairo Nicolau. *Sistemas eleitorais*. 5. ed. p. 38, Rio de Janeiro: FGV, 2004.

82 Idem, p. 40.

83 Luís Virgílio Afonso da Silva. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. p. 90, São Paulo: Malheiros, 1999.

## OS SISTEMAS ELEITORAIS MISTOS

Feitos os comentários a respeito do sistema eleitoral proporcional e do sistema eleitoral majoritário, passemos a discorrer sobre o sistema eleitoral misto, intermediário entre o sistema majoritário e o sistema proporcional, e que não é adotado no Brasil.

Como primeiro passo para a compreensão dos sistemas eleitorais mistos, é fundamental destacar a existência de divergências relevantes, na doutrina, relativas à própria existência desta classificação. Muitos são os especialistas em sistemas eleitorais que advogam a ideia de que todos os sistemas eleitorais seriam majoritários ou proporcionais, rechaçando, assim, a possibilidade de existência de sistemas mistos como uma categoria própria.

Neste sentido, Giovanni Sartori<sup>84</sup> acredita, por exemplo, que somente quando há eleição em um distrito uninominal, onde, portanto, um único candidato será eleito, há possibilidade de existência de um sistema eleitoral majoritário, lógica que conduz à ideia de que todas as demais formas de expressão dos sistemas eleitorais poderiam vir a ser classificadas como proporcionais, fato que alija, assim, a possibilidade de existência da categoria de “sistemas eleitorais mistos”.

Da mesma forma, Luís Virgílio Afonso da Silva discorda, metodologicamente, da possibilidade de existência de sistemas eleitorais mistos, defendendo que só existem duas possibilidades de sistemas: ou o sistema é majoritário, buscando a formação de maiorias parlamentares, ou o sistema é proporcional, almejando-se que o poder legislativo reflita fielmente a diversidade de correntes de pensamento existentes na sociedade. Para Silva, “seria teratológico pensar em formação de maiorias e, ao mesmo tempo, refletir todas as correntes de pensamento em uma determinada sociedade”<sup>85</sup>.

84 Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3. ed. p. 16, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

85 Luís Virgílio Afonso da Silva. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. p. 78, São Paulo: Malheiros, 1999.

José Antônio Giusti Tavares, discordando veementemente desta conclusão, afirma que, na verdade, os sistemas eleitorais são, em sua grande maioria, mistos, a partir da composição de elementos proporcionais e majoritários em maior ou menor equilíbrio, fato que explicaria a grande variedade de sistemas existentes em todo o mundo. Para Giusti Tavares, os sistemas eleitorais são, em sua maioria, mistos, uma vez que “o número e a diversidade de combinações possíveis” entre os elementos magnitude, boletim de voto e fórmulas eleitorais “tornam-se extremamente elevados, e cada sistema eleitoral específico torna-se praticamente único”. Em um sentido estrito, contudo, ainda segundo Tavares, são identificados os sistemas que “combinam ou empregam alternativamente métodos majoritários e métodos proporcionais”<sup>86</sup>.

Como um primeiro modelo de sistema misto, destaca Giusti Tavares<sup>87</sup> o “*apparentement*”, sistema de listas associadas que funcionou na França entre 1951 e 1957, no qual era permitido que uma coalizão de partidos formasse uma lista única que, se obtivesse a maioria absoluta dos votos, conquistava a totalidade dos assentos parlamentares. Caso, entretanto, nenhuma lista de coalizões partidárias alcançasse tal maioria, recorria-se ao sistema proporcional, dividindo-se as cadeiras em disputa conforme a votação obtida por cada uma das listas, que não podiam, contudo, contar com menos de 5% dos votos válidos. Dessa forma, valorizava-se a formação de amplas coligações eleitorais, as quais terminavam por beneficiar pequenos partidos, em detrimento dos partidos maiores, que, muitas vezes, não recorriam a coalizões. Este sistema, também adotado na Itália entre 1953 e 1956, orientava-se, segundo Giusti Tavares, a um propósito imediato: “fortalecer os partidos de centro, atribuindo-lhes uma *plus valia* de representação parlamentar em relação ao volume de votos e, correlativamente, expropriando os votos dos partidos extremistas, os comunistas e os gaullistas, na França, e os comunistas e neofascistas, na Itália”.

Duas, contudo, são as espécies de aplicação do sistema eleitoral misto mais difundidas no mundo: uma, de origem alemã, mais tendente à proporcionalidade. Outra, de origem mexicana, de maior inspiração no sistema majoritário.

O sistema alemão, como bem ressalta José Afonso da Silva<sup>88</sup>, busca combinar os princípios decisórios das eleições majoritárias com o modelo representativo proporcional, dividindo o voto em duas partes, computadas em separado.

86 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p.100, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

87 Idem, p. 102-103.

88 José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15. ed. p. 377.

Elege-se, por este sistema, a metade dos deputados por circunscrições distritais e a outra metade em função de listas de base estadual.

Segundo Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>89</sup>, no sistema alemão, cada estado federado é dividido em distritos equivalentes, em quantidade, à metade das cadeiras em disputa, devendo os partidos políticos, assim, apresentar duas espécies de candidaturas: um candidato para concorrer às eleições majoritárias uninominais e uma lista bloqueada de candidatos, com ordem previamente estabelecida pelo partido. Na data da eleição, cada eleitor dispõe de dois votos, um deles a ser dado a um candidato na eleição distrital majoritária e outro a ser dado a uma lista partidária. Os votos conferidos às listas partidárias, então, definem, proporcionalmente, a distribuição de todas as cadeiras em disputa (e não apenas da metade delas, como muitos imaginam). Assim, de acordo com Silva:

se um estado tem direito a trinta deputados no parlamento, essas trinta vagas são distribuídas segundo o método proporcional; a parte majoritária só é considerada quando do preenchimento das vagas já distribuídas pelo método proporcional. Assim, após a definição do quociente partidário, isto é, do número de mandatos a que cada partido tem direito, o preenchimento das vagas é feito da seguinte forma: são considerados eleitos todos os candidatos que tenham vencido as eleições internas de cada distrito mais os  $n$  primeiros nomes da lista partidária estadual, sendo  $n$  o número necessário para se completar o quociente partidário.

Dessa forma, caso o sistema eleitoral misto alemão fosse adotado no Brasil, cada estado seria dividido em um número de distritos equivalentes à metade dos lugares a preencher (no caso da Bahia, por exemplo, que tem 39 deputados federais, seriam 19 ou 20 distritos), com cada partido apresentando um candidato para cada distrito, além de uma lista partidária para todo o estado. O eleitor disporia de dois votos: o primeiro seria atribuído a um dos candidatos do distrito, assinalando um nome, e o outro a uma das listas partidárias, assinalando uma legenda (voto de legenda). Por fim, para se calcular o número de lugares correspondentes aos partidos, se tomaria em consideração a porcentagem de votos obtidos pela legenda, se verificando, então, quantos candidatos teria elegido cada partido, pelos distritos, e quantos teria elegido pelo sistema proporcional, de listas.

A matriz de engenharia institucional sobre a qual surgiu o sistema eleitoral misto alemão, segundo destaca José Antônio Giusti Tavares, foi concebida, no início do século XX, por um jurista austríaco chamado Siegfried Geyerhahn,

---

89 Luís Virgílio Afonso da Silva. *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. p. 81, São Paulo: Malheiros, 1999.

buscando contemplar, ao máximo, a conjunção entre proporcionalidade entre os partidos políticos, representação das minorias e proximidade entre representantes políticos e eleitores. No modelo de Geyerhahn, o eleitor possuiria um único voto, podendo, contudo, votar em um candidato de outra circunscrição territorial. O candidato mais votado em cada circunscrição seria eleito, desde que lograsse a maioria absoluta dos votos. Em caso contrário, ocorreria o segundo turno na circunscrição respectiva. Nem todas as cadeiras do parlamento seriam preenchidas pela forma majoritária, restando cadeiras a serem preenchidas proporcionalmente, a partir de uma circunscrição nacional. Segundo Tavares<sup>90</sup>, “determinados assim os representantes eleitos pelos colégios uninominais, somavam-se ao nível nacional os votos por partido e os votos totais do primeiro turno ou escrutínio, definindo-se o cociente eleitoral nacional e os cocientes partidários nacionais”. A cada partido, no final das contas, caberia um número de cadeiras equivalente, proporcionalmente, aos votos obtidos no plano nacional, sendo eleitos os candidatos mais votados da lista nacional, em número necessário à complementação da quantidade de cadeiras a que a agremiação faria jus, nacionalmente. Assim, por exemplo, se em um universo de 500 cadeiras em disputa o partido obtivesse 20% dos votos em todo o território nacional, faria jus a 100 cadeiras. Caso já tivesse obtido a vitória em 84 distritos, por exemplo, a estes 84 parlamentares eleitos seriam acrescidos outros 16, oriundos da lista nacional.

A grande diferença entre o modelo proposto por Siegfried Geyerhahn e o atual sistema alemão é que, na proposta do autor austríaco, o eleitor daria um único voto nas eleições parlamentares, enquanto que no atual modelo alemão o eleitor vota duas vezes, uma no candidato preferido no seu distrito e outra em listas nacionais elaboradas pelos partidos políticos.

Além dessa fórmula peculiar de definição dos eleitos nas eleições parlamentares, o sistema eleitoral alemão ainda contempla a cláusula de barreira, defendida por muitos no Brasil e que o Supremo Tribunal Federal já considerou inconstitucional. Segundo a legislação alemã, partidos que não obtêm, no mínimo, 5% dos votos válidos para as listas em todo o país não têm direito a representação no parlamento. Questionado sobre a constitucionalidade desta regra, o Tribunal Constitucional Alemão considerou, por algumas vezes, que um bom funcionamento do parlamento, com uma menor fragmentação partidária, seria mais importante do que a consagração de uma justiça representativa, consagrada das minorias. A cláusula de desempenho, instituída na Alemanha, a

90 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p.104, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

partir de 1949, com rigidez crescente, causou um forte impacto da redução do número de partidos representados no parlamento alemão. Como bem destaca José Antonio Giusti Tavares<sup>91</sup>, em 1949, quinze partidos competiram e onze obtiveram representação. Quatro anos depois, dos dezessete partidos concorrentes, apenas seis tiveram parlamentares eleitos. Já em 1957, apenas quatro partidos, dentre quatorze concorrentes, obtiveram êxito na conquista de um assento parlamentar, número reduzido a três, nas eleições seguintes, até 1983, quando um quarto partido os “Verdes” conseguiram conquistar representação no *Bundestag* (Parlamento da República Federal da Alemanha).

O sistema alemão, muito indicado como espécie de sistema misto, é, na opinião de Luís Virgílio Afonso da Silva<sup>92</sup>, uma espécie de sistema eleitoral proporcional, tendo em vista que a distribuição dos mandatos, no parlamento, tem como fundamento a força de cada partido no pleito. Tal perspectiva é compartilhada por Jean Blondel<sup>93</sup>, para quem a maior aproximação entre os eleitores e seus representantes, decorrente da forma majoritária de suas escolhas, não retira a substância maior do sistema eleitoral alemão, fundada no caráter proporcional da distribuição das cadeiras em disputa.

José Antônio Giusti Tavares<sup>94</sup>, ao contrário de Luís Virgílio Afonso da Silva e Jean Blondel, por sua vez, analisando criticamente o sistema alemão, entende que há uma predominância do processo majoritário sobre o proporcional na sua sistemática, embora a distribuição das cadeiras, nacionalmente, se dê dentro da construção de um objetivo de proporcionalidade. As razões para tal conclusão residem nos fatos de que todos os candidatos que obtêm a pluralidade em um só turno, em cada distrito, são eleitos, sendo que os candidatos de lista são eleitos apenas de forma residual. Além disso, o eleitor tende a enxergar, no sistema alemão, a disputa pessoal e, tendencialmente, bipolar, entre candidatos ao parlamento, reproduzindo uma forte característica do sistema eleitoral majoritário. O impacto desta tendência, segundo Tavares, é “avassalador no sentido da oligopolização do sistema partidário”, com favorecimento aos grandes partidos.

Em sua obra “Reforma Política no Brasil”, o senador e ex-governador de São Paulo, José Serra<sup>95</sup> defende a adoção do sistema distrital misto, com inspi-

91 Op. cit. p. 112.

92 Luís Virgílio Afonso da Silva. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. p. 81, São Paulo: Malheiros, 1999.

93 Jean Blondel, *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*. p. 223, Madrid: Biblioteca de política y sociología, Revista de Occidente, 1972.

94 Idem, p. 108-109.

95 José Serra. *Reforma Política no Brasil*. 3. ed. p. 26-27, São Paulo: Siciliano, 1995.

ração no sistema alemão, entendendo que o mesmo fortaleceria as estruturas partidárias, ao mesmo tempo em que colheria as vantagens do voto distrital, em especial no que se refere à maior aproximação do eleitor com os seus representantes, superando, no entanto, a sua mais ponderável objeção, que se constitui na desproporcionalidade e na pouca sensibilidade à representação das correntes de opinião com poucos seguidores.

Na mesma linha de José Serra, Fávila Ribeiro, em sua obra “Direito Eleitoral”<sup>96</sup>, também sugere a aplicação, no Brasil, do sistema misto alemão, com a consequente modificação, por Emenda Constitucional, do artigo 45 da Constituição Federal, permitindo a eleição de metade da representação pelo sistema majoritário, por distrito uninominal, e da outra metade pelo sistema proporcional, através do voto de legenda, “com aproveitamento dos candidatos na ordem de classificação estabelecida nas prévias eleitorais, mediante os sufrágios dos filiados dos respectivos partidos”.

Ainda sobre o sistema eleitoral alemão, vale destacar que pesquisa realizada, na década de 1980, fora do período eleitoral, comprovou que apenas cerca de 20% do eleitorado alemão conhecia o funcionamento do sistema eleitoral utilizado nas eleições parlamentares, especialmente no que se referia ao motivo da existência de dois votos. Segundo lição de Giusti Tavares<sup>97</sup>, o segundo voto, muito mais do que significar uma concessão do sistema eleitoral ao multipartidarismo, representa o alimento da probabilidade de alternância de poder governamental, ao permitir a existência de um terceiro partido com “poder de chantagem”, para utilizar uma expressão consagrada por Giovanni Sartori, capaz de “flexionar a maioria parlamentar e o governo numa ou noutra das duas direções dadas pelos grandes partidos”, sem chances, contudo, de conquistar o governo ou liderar uma coalizão.

O sistema mexicano, segunda espécie de sistema eleitoral misto mais conhecida no mundo, é bastante divergente do sistema alemão, por ter como base predominante o sistema eleitoral majoritário<sup>98</sup>. Para a eleição dos integrantes da Câmara dos Deputados, dois tipos de unidades eleitorais são estabelecidos: são eles os distritos eleitorais uninominais, em número de 300, distribuídos pelos trinta e um estados e o Distrito Federal, observando-se o limite míni-

96 Fávila Riberio. *Direito Eleitoral*. 4. ed. p. 85-86, Rio de Janeiro: Forense, 1996.

97 José Antônio Giusti Tavares, *Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. p.116, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

98 Inobstante a opinião de José Antônio Giusti Tavares, exposta neste tópico, segundo a qual o sistema alemão também contaria com uma predominância de uma tendência majoritária, em detrimento de uma lógica proporcional.

mo de dois deputados, ou seja, dois distritos, para cada unidade federativa; e as circunscrições plurinominais, em número de cinco para todo o país, e que constituem a base para a eleição de duzentos deputados pelo princípio da representação proporcional. Dessa forma, a Câmara dos Deputados mexicana é composta por 500 deputados, 300 eleitos pelo sistema de maioria relativa nos distritos e 200 eleitos proporcionalmente, com a ressalva de que nenhum partido pode ter mais de 300 deputados, ainda que a sua votação permita<sup>99</sup>.

---

99 Segundo Jorge Fernández Ruiz (La elección de los miembros del poder legislativo em el sistema electoral mexicano. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 38. Belo Horizonte: Fórum, 2012), tanto nas eleições de âmbito federal, como também nas que ocorrem nas entidades federativas, é adotado, no México, o sistema eleitoral misto, com predomínio do princípio da maioria relativa. No âmbito federal, por exemplo, 60% das cadeiras (300 lugares) são preenchidas a partir do sistema majoritário, enquanto que 40% das vagas (200 assentos) são completadas por meio do sistema proporcional, sendo que nenhum partido político, observados os dois sistemas, poderá eleger mais de 300 deputados.



## O DEBATE EM TORNO DOS SISTEMAS ELEITORAIS NO ÂMBITO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: PRINCIPAIS TENDÊNCIAS E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS

Expostas, assim, as principais características dos modelos existentes de sistemas eleitorais, de natureza majoritária, proporcional ou mista (caso se venha a admitir esta última possibilidade de classificação), já se faz possível uma análise do debate em torno de possíveis alterações nas formas de eleição dos representantes políticos na democracia brasileira, especialmente no que se refere à escolha popular dos membros das câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmara dos Deputados, objeto de maior polêmica no âmbito da reforma político-institucional em discussão no Brasil já há muitos anos.

Na história do Brasil, muitos foram os diferentes sistemas eleitorais adotados, especialmente nas eleições parlamentares, muito embora, desde 1932, prevaleça o chamado “sistema eleitoral de lista aberta”, objeto de permanente polêmica, constatada através das inúmeras propostas de substituição de tal sistema observadas na história legislativa brasileira. Como destaca, neste sentido, Romano José Enzweiler<sup>100</sup>, apenas entre 1960 e 2007, somados projetos de lei, originados da Câmara dos Deputados e do Senado, bem como propostas de emendas constitucionais, nada menos do que quarenta e oito propostas de alteração legislativa dos sistemas eleitorais foram apresentadas no Congresso Nacional. A maior parte desses projetos, segundo Enzweiler, apresentou, nas

100 Romano José Enzweiler, *Dimensões do sistema eleitoral: o distrital misto no Brasil*. 1. ed. p. 68-88, Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

suas justificativas, as seguintes razões para a alteração dos sistemas eleitorais no Brasil: o atual modelo de sistemas eleitorais privilegiaria os candidatos e não os partidos, induzindo ao abuso do poder econômico e político; o alto custo das eleições, propiciado pelo modelo vigente promoveria eleições com alto custo, favorecendo, assim, a corrupção e o caixa dois; a vinculação entre eleitor e eleitos seria pífia, tendo em vista que o eleitorado, em sua maioria, não recorda o nome do candidato em que votou no último pleito; o sistema eleitoral proporcional facilitaria a fragmentação partidária, dificultando a governabilidade.

Durante o Império, como já observado neste trabalho, cinco sistemas eleitorais diferentes, referentes às eleições para a Câmara dos Deputados, foram observados, todos eles privilegiando um modelo majoritário de representação política. Assim, de acordo com o primeiro desses sistemas, implantado em 1824 e vigente por nove legislaturas, o território nacional era dividido em circunscrições eleitorais equivalentes às províncias, nas quais eram eleitos os candidatos mais votados, na ordem de votação e dentro do número de vagas em disputa, independentemente do partido a que pertencessem, perfazendo-se, assim, o chamado “modelo distritão”, já estudado neste trabalho.

Em 1855, por sua vez, foi adotado um novo sistema, no qual as antigas circunscrições eleitorais, coincidentes com os limites geográficos das províncias, foram substituídas por distritos eleitorais uninominais, nos quais seria eleito, apenas, o candidato mais votado. Tal sistema (hoje bastante defendido no âmbito da reforma política brasileira), contudo, foi alvo de inúmeras críticas, uma vez que, como já observado neste trabalho, possibilitou a eleição de muitas lideranças locais inexpressivas, sem maior compromisso com a política nacional, uma vez que voltados, fundamentalmente, à defesa dos interesses das suas bases eleitorais.

O fracasso do sistema majoritário em distritos uninominais criado em 1855 suscitou, em 1860, nova reforma eleitoral, a partir da qual se instituiu um novo sistema, também majoritário, no qual, contudo, eram eleitos, em cada um dos distritos, três representantes, objetivando-se, assim, a restrição do poder dos líderes regionais no processo eleitoral, bem como um aumento da representatividade das minorias no Congresso Nacional. Tal sistema vigorou por quinze anos, até ser substituído por um quarto modelo, em 1875, quando foi instituída a chamada “Lei do Terço”, também dá destacada neste trabalho.

De acordo com a “Lei do Terço”, as províncias voltaram a servir de circunscrições eleitorais para a escolha dos membros da Câmara dos Deputados, cabendo a cada eleitor, em cada circunscrição, votar em dois terços dos representantes a serem eleitos. Assim, por exemplo, se em uma província estivesse

prevista a eleição de nova deputados, o eleitor teria a possibilidade de votar em seis candidatos. Os mais votados eram, então, eleitos, por maioria simples dos votos, no limite das vagas em disputa em cada circunscrição eleitoral.

Finalmente, com a Lei Saraiva, em 1881, o quinto e último modelo de sistema eleitoral para a escolha dos deputados gerais, instituído no Império, foi adotado, retomando-se, assim, as eleições majoritárias em distritos uninominais, sendo que um candidato, para ser eleito, precisava alcançar a maioria absoluta dos votos válidos. Caso contrário, um segundo turno seria realizado, entre os dois candidatos mais votados na primeira votação. O sistema instituído pela Lei Saraiva vigorou no Brasil até as eleições de 15 de novembro de 1890, depois, portanto, da proclamação da república, ocorrida exatamente um ano antes.

Em 1892, um novo sistema eleitoral veio, então, a ser adotado no Brasil, nas eleições para a Câmara dos Deputados, a partir do qual foram criados distritos eleitorais de magnitude três (três deputados eleitos por distrito), sendo que, ao eleitor, caberia votar em dois candidatos. Tal sistema, em 1904, foi levemente alterado, através da chamada “Lei Rosa e Silva”, a qual vigorou por toda a chamada “República Velha”, sendo extinto apenas em 1932, já na Era Vargas. De acordo com a “Lei Rosa e Silva”, em cada distrito seriam eleitos os cinco candidatos mais votados, nas eleições para a Câmara dos Deputados, sendo que ao eleitor caberia dar até quatro votos, os quais poderiam ser, inclusive, acumulados em favor de um único candidato.

Vale destacar, contudo, que, ainda na República Velha o sistema eleitoral proporcional, que viria a ser nacionalmente adotado apenas na década de 1930, passou a se fortalecer como ideia e também como prática. Neste sentido, Assis Brasil, em 1895, publicou a obra “Democracia representativa: do voto e do modo de votar”, pioneira, no país, da defesa da proporcionalidade nas eleições parlamentares.

Defendendo o sistema proporcional de representação política, Assis Brasil<sup>101</sup> destacou, na citada obra, que a proporcionalidade absoluta é matematicamente impossível, uma vez que a divisão dos votos representativos das diversas tendências pelo número de cadeiras em disputa nunca, ou quase nunca, resultará em um número exato, o que gera, portanto, perdas e ganhos para partidos e candidatos. Da mesma forma, para Assis Brasil é possível que o número de partidos políticos e tendências seja maior do que o de cadeiras em disputa, fato que torna ainda mais inviável a representação estritamente proporcional

---

101 J. F. de Assis Brasil. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3.ed. p. 166-167, Paris: Guillard, Aillaud & Cia., 1895.

das diversas correntes e ideologias. Diante deste cenário, leciona então o antigo político gaúcho que “o que a justiça e a utilidade pública reclamam não é precisamente que as opiniões se representem proporcionalmente ao número de adeptos, nem mesmo que todas as opiniões estejam presentes na legislatura”, mas sim que “a lei faculte a toda opinião chegada a certo grau de ponderação um meio legal de se fazer representar”.

No plano efetivo, e não apenas teórico, contudo, a manifestação pioneira de aderência a um sistema eleitoral proporcional para as eleições parlamentares ocorreu ainda em 1913, no Rio Grande do Sul, em uma época em que os estados-membros da federação gozavam de maior autonomia política, tendo, assim, capacidade para instituir seus próprios sistemas eleitorais. Como bem destaca Walter Costa Porto<sup>102</sup>, o sistema Andrae-Hare viria a, de forma pioneira no Brasil, influenciar o quadro eleitoral a partir da publicação, no Rio Grande do Sul, da lei estadual n.º. 153, de 14 de junho de 1913, a qual, em seu artigo 81, dispunha que “todas as opiniões políticas terão direito à representação proporcional às suas forças eleitorais”.

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, marcando o fim da República Velha e a decadência das oligarquias agrárias até então dominantes no cenário político brasileiro, foi promulgado, em 1932, um novo Código Eleitoral, que, dentre muitas novidades, a exemplo da instituição da Justiça Eleitoral, do voto obrigatório e da consagração do sufrágio feminino, também estabeleceu o sistema eleitoral proporcional de lista aberta como aquele a vigorar nas eleições legislativas brasileiras (à exceção das eleições para o Senado Federal, que continuam, até os dias atuais, se realizando de forma majoritária).

Como bem destaca Fábio Konder Comparato<sup>103</sup>, o surgimento do sistema proporcional de lista aberta com voto uninominal no Brasil, na década de 1930, teve como objetivo enfraquecer os partidos republicanos regionais, dominantes do cenário político da República Velha. Destacando a importância histórica da adoção do sistema proporcional no Brasil, a partir da década de 1930, José Antônio Giusti Tavares<sup>104</sup> entende que a implementação de tal sistema eleitoral, aliada à urbanização da sociedade e à ampliação da magnitude dos colégios

102 Walter Costa Porto, O sistema proporcional nas eleições brasileiras: um balanço. In: TRINDADE, Héglio (org.). *Reforma eleitoral e representação política*: Brasil anos 90. p. 106-118. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.

103 Fábio Konder Comparato, Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 91, Brasília: TSE, 1997.

104 José Antônio Gisuti Tavares, A representação proporcional no Brasil, os seus críticos e a crítica aos seus críticos. In: TRINDADE, Héglio (org.). *Reforma eleitoral e representação política*: Brasil anos 90. p. 205-228. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.

eleitorais, “quebrou definitivamente o isolamento político das comunidades rurais e inviabilizou o coronelismo e o mandonismo local em suas diversas formas, submetendo-os a uma erosão rápida e irreversível”, além de permitir uma nacionalização da política e uma consequente integração nacional, territorial e social.

Como principal ponto negativo do sistema eleitoral adotado em 1932, contudo, há de se destacar o fato de que não se aplicava um cálculo de sobras que, efetivamente, viesse a garantir a proporcionalidade da representação política. Como bem destaca Juliano Machado Pires<sup>105</sup>, o Código Eleitoral de 1932, inspirado nas lições consagradas por Assis Brasil em sua obra “Democracia Representativa: Do Voto e do Modo de Votar”, criou um sistema de votação em “dois turnos simultâneos em uma cédula só”, através do qual eram eleitos, em primeiro turno, “os candidatos que atingissem o quociente eleitoral ou então, na ordem de votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda quantos indicar o quociente partidário”. Já no chamado “segundo turno”, eram eleitos os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares não preenchidos no primeiro turno.

Vale destacar, ainda segundo Juliano Machado Pires, que, segundo o Código Eleitoral de 1932, o eleitor indicava, na cédula, seu candidato preferido, como voto em primeiro turno, e, em seguida, como votos de segundo turno, indicava uma quantidade de nomes equivalente à quantidade de vagas em disputa. Assim, conforme lição de Pires<sup>106</sup>, “no caso dos estados que elegessem quatro parlamentares, a representação mínima, os eleitores poderiam escrever até cinco nomes na cédula. Um acima da linha (primeiro turno), e quatro abaixo dela (segundo turno). O inciso 13 do artigo estabelecia também que não se somam os votos dos dois turnos”. Podiam se candidatar pessoas vinculadas a listas partidárias como também era possível a apresentação de candidaturas avulsas.

Como estratégia política de enfraquecimento das oposições, destaca Miguel Reale<sup>107</sup> a utilização, pelos maiores partidos, de uma tática batizada de “esguicho” pelo antigo político e ex-governador da Bahia, J.J. Seabra, consistente no incentivo à votação, em segundo turno, em candidatos adversários inexpressivos, preferencialmente candidatos avulsos, “arma com a qual as majorias estaduais, às vezes mera continuidade dos grupos dominantes na época an-

105 Juliano Machado Pires, *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. p. 60, Rio de Janeiro: IUPERJ; Brasília: CEFOR, 2009.

106 Idem, p. 61.

107 Miguel Reale, O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 113, Brasília: TSE, 1997.

terior, puderam robustecer ainda mais o seu predomínio nos quadrantes da República”.

Como exemplo da prática do “esguicho”, Juliano Machado Pires<sup>108</sup> cita ocorrência verificada no Rio Grande do Sul, nas eleições de 1934, quando, por orientação de Osvaldo Aranha e do interventor federal no estado, Flores da Cunha, eleitores que apoiavam Getúlio Vargas votaram, em segundo turno, em candidatos adversários considerados mais fracos, inexpressivos ou “menos incômodos”, com o intuito de impedir que candidatos mais fortes e representativos da oposição se elessem. Desta forma, Walter Jobim e Marcial Terra foram eleitos deputados federais pelo Rio Grande do Sul, deixando como suplentes os dois grandes nomes do mesmo grupo político, opositor a Vargas, João Neves da Fontoura e Décio Martins Costa.

Em 1935, como consequência das críticas opostas ao sistema eleitoral instituído pelo Código de 1932, foi promulgada, em 04 de maio, a Lei n.º 35, que alterou a redação do artigo 89 do estatuto então vigente para dispor que “far-se-á a votação em uma cédula só, contendo apenas um nome ou legenda e qualquer dos nomes da lista registrada sob a mesma”. Estabeleceu-se, então, dessa forma, o sistema proporcional de lista aberta, fundado na escolha uninominal, pelos eleitores, a partir de listas de candidatos apresentadas pelos partidos políticos ou coligações, fórmula mantida em todas as legislações eleitorais surgidas desde então, incluindo as posteriores à promulgação da Constituição de 1988.

Em 1945, durante o processo de redemocratização vivenciado no país decorrente da decadência do Estado Novo implantado por Getúlio Vargas, em 1937, foi publicada, em 25 de maio, a chamada “Lei Agamenon” (Decreto-Lei n.º 7.586), a partir da qual as candidaturas avulsas, permitidas pelo Código Eleitoral de 1932 e por suas alterações posteriores, foram proibidas, fortalecendo, ainda mais, o sistema eleitoral de votação uninominal em candidatos de listas partidárias, instituído dez anos antes. Uma regra bastante controversa, contudo, foi estabelecida por esta nova lei eleitoral, no que se refere ao sistema de eleição dos deputados e vereadores: de acordo com o artigo 48 do citado estatuto jurídico, “os lugares não preenchidos com a aplicação do quociente eleitoral e dos quocientes partidários são atribuídos ao partido que tiver alcançado maior número de votos, respeitada a ordem de votação nominal de seus candidatos”. Assim, um fortalecimento da desproporcionalidade terminou se

---

108 Juliano Machado Pires, *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. p. 90-91, Rio de Janeiro: IUPERJ; Brasília: CEFOR, 2009.

estabelecendo, uma vez que, por uma questão matemática, grande parte das cadeiras, em um sistema proporcional, é distribuída através de sobras, e não de acordo com a primeira operação matemática firmada, fato que, portanto, beneficiava, inexoravelmente, o partido mais votado, o qual alcançava a totalidade das cadeiras distribuídas nessas sobras, potencializando enormemente a sua representação parlamentar. Privilegiou-se, dessa forma, a governabilidade em detrimento da representatividade das minorias, fato que transformava o sistema eleitoral vigente em um verdadeiro sistema majoritário, revestido de sistema proporcional de lista aberta. Tal regra só viria a ser superada em 1950, quando foi publicado um novo código eleitoral (Lei n.º. 1.164/50), o qual adotou a fórmula de D'Hont, já estudada nesta obra, como critério para a distribuição das sobras, regra preservada nas legislações eleitorais seguintes.

Com a consagração do sistema proporcional de lista aberta para a eleição de deputados e vereadores no Brasil, muitas passaram a ser as críticas opostas a tal modelo, fazendo surgir, como já destacado, dezenas de projetos de lei propondo a substituição de tal sistema.

Na vigência da Constituição de 1946, por exemplo, a tendência reformista mais observada no debate em torno dos sistemas eleitorais no Brasil vinculava-se a propostas de implantação do chamado “voto distrital”<sup>109</sup>, ou seja, do retorno a um modelo majoritário de escolha dos membros das casas legislativas, vigente, com variações, até o Código Eleitoral de 1932, ou, então, de sistemas mistos, inspirados nas experiências alemã e mexicana, já estudadas neste trabalho.

Segundo Themístocles Brandão Cavalcanti<sup>110</sup>, em 1958, Edgard Costa apresentou pioneiro projeto no sentido da adoção de uma maior distritalização das eleições, sem alterar, contudo, de forma substancial, o sistema proporcional então vigente. A novidade exposta no projeto de Edgard Costa residia na divisão dos estados em distritos, nos quais cada partido lançaria, sem a possibilidade de formação de coligações, um único candidato, cujos votos seriam somados às votações obtidas por seus colegas de partido em outros distritos do mesmo

109 É de se destacar que para Luís Virgílio Afonso da Silva (*A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil*. In: CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito Constitucional: teoria geral do Estado*. 2ª tiragem, p. 1046, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)], “a expressão sistema distrital é absolutamente carente de valor distintivo entre os sistemas eleitorais, pois se refere apenas ao local onde a eleição será realizada”, sem estabelecer, contudo o método, se majoritário ou proporcional.

110 Themístocles Brandão Cavalcanti *et. alli*. *O voto distrital no Brasil: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção*. p. 263-264, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

estado, nas eleições para deputados estaduais e federais. Após a realização desta soma, seria aplicado, segundo o projeto, o sistema proporcional, distribuindo-se, então, as cadeiras em disputa entre os partidos concorrentes consideradas as votações globais em cada estado. Se o partido obtivesse, por exemplo, direito a quatro cadeiras, os quatro candidatos percentualmente mais votados no estado, como um todo, pertencentes ao partido, seriam eleitos. A vantagem do sistema, teoricamente, seria a redução dos custos de campanha, uma vez que cada candidato disputaria votos apenas nos seus distritos respectivos.

Um segundo projeto de mudança do sistema eleitoral, observado durante a vigência da Constituição de 1946, segundo Cavalcanti<sup>111</sup>, foi apresentado por Milton Campos, em 1960. Por este projeto, adotar-se-ia, no Brasil, um sistema parecido com o proposto por Edgard Costa, no qual cada estado seria dividido em um número de distritos equivalentes ao número de cadeiras em disputa no pleito, nos quais cada partido só estaria apto a lançar um único candidato, cabendo ao eleitor votar no concorrente de sua preferência, no âmbito do seu respectivo distrito. Encerrada a votação, os votos de todos os candidatos de cada partido, em todo o estado, seriam somados, a fim de se efetuar o cálculo da proporcionalidade da distribuição das cadeiras em disputa. Distribuídas, então, as cadeiras, entre os partidos, estariam eleitos os candidatos mais votados de cada legenda, independentemente do distrito respectivo. Ainda segundo o projeto, caberia à Justiça Eleitoral dividir os estados em distritos eleitorais.

Já em 1963, Oscar Dias Corrêa, em projeto mais próximo do modelo alemão, propôs alteração no sistema eleitoral adotado nas eleições para deputados estaduais e federais, defendendo que cada eleitor dispusesse, em tais pleitos, de dois votos, um a ser dado de um candidato pertencente a uma lista partidária e outro a um candidato indicado por seu partido como candidato do respectivo distrito. Após o pleito, segundo Corrêa, os lugares a serem distribuídos para cada partido levariam em conta a votação obtida em todo o estado, sendo eleitos os candidatos com maior média percentual de votos, no limite das vagas obtidas por cada agremiação partidária, havendo, contudo, uma divisão equitativa das vagas a serem preenchidas, metade para os candidatos gerais e a outra metade para os candidatos eleitos pelos distritos<sup>112</sup>.

111 Idem, p. 264-265.

112 Em artigo publicado em 1996 (O sistema eleitoral que convém ao Brasil, In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). *Direito Eleitoral*. p. 109-120, Belo Horizonte: Del Rey, 1996), Oscar Dias Corrêa revisitou a sua proposta de 1963, atualizando-a para a realidade vivenciada na Constituição de 1988. Dessa forma, propôs Corrêa, no referido artigo, ideia semelhante à apresentada na década de 1960, apontando, como diferença, que o eleitor deveria dar um único voto, no seu candidato preferido, o qual concorreria em seu distrito (cada partido

Em 1964, por sua vez, Franco Montoro, inspirado no modelo mexicano, propôs a adoção, no Brasil de um sistema misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, assembleias legislativas e câmaras de vereadores de municípios com mais de 500 mil habitantes. O eleitor teria dois votos, o primeiro a ser sufragado em um candidato do distrito e o segundo a ser consignado a uma lista partidária. Os votos seriam contabilizados de forma independente e não vinculada. Assim, seriam eleitos os mais votados em cada distrito e, proporcionalmente, os candidatos indicados por cada lista partidária, na proporção da votação obtida por cada uma.

De forma quase idêntica à proposta apresentada por Franco Montoro, Gustavo Capanema, em 1969, também apresentou projeto de adoção, no Brasil, de um sistema misto de eleição para deputados federais e estaduais, excluindo, contudo, do novo modelo, as eleições para vereadores. Como principal diferença em relação ao projeto de Montoro, Capanema propôs a vinculação obrigatória entre o voto dado a um determinado partido na eleição para deputado federal com o voto consignado nas eleições em lista para deputados estaduais. Assim, o eleitor, ao escolher seu partido favorito nas eleições federais, teria que seguir a mesma opção nas eleições estaduais.

Em 1982 foi aprovada a Emenda Constitucional nº. 22 à Constituição de 1967, prevendo a adoção, no Brasil, de um sistema eleitoral misto, a ser aplicado nas eleições para deputados federais e estaduais, delegando, contudo, a lei complementar a regulamentação de tal sistema, o que nunca terminou ocorrendo. Assim, o sistema proporcional de lista aberta continuou vigente, sendo também o escolhido pelos legisladores constituintes de 1988 para as eleições de deputados federais, estaduais e distritais, bem como de vereadores.

A promulgação da Constituição de 1988, preservando o sistema proporcional de lista aberta para as eleições de vereadores e deputados no país, contudo, não impediu que o debate em torno da necessidade de reformas legislativas alteradoras de tal sistema. Diversos, por exemplo, foram os projetos de emenda constitucional apresentados com o intuito de estabelecer sistemas eleitorais

---

lançaria um candidato por cada distrito, sendo que existiria um quantitativo de distritos, em cada estado, equivalente ao número de cadeiras em disputa). A distribuição das cadeiras, contudo, se daria através do sistema proporcional, levando-se em conta a votação de cada partido em todo o estado. Feitos, assim, os cálculos do quociente eleitoral e dos quocientes partidários e distribuídas as cadeiras entre os partidos, seus ocupantes seriam os candidatos, de cada partido, no limite das vagas partidárias, proporcionalmente mais votados em todo o estado (ou seja, se no distrito A o candidato do partido X obtivesse 70% dos votos válidos, sendo, percentualmente, o mais votado do partido em todos os distritos do estado, seria ele o primeiro da lista partidária, com prioridade para ocupar uma das vagas a que o partido viesse a ter direito).

mistos, com inspiração nos modelos alemão ou mexicano, no Brasil, a exemplo da PEC 12/89, de autoria do deputado Jorge Arbage; da PEC 16/89, proposta pelo deputado Caio Pompeu; da PEC 24/91, de autoria do então deputado José Serra; da PEC 27/91, proposta pelo deputado João Mendes; da PEC 10/95, de autoria do deputado Adhemar de Barros Filho; da PEC 26/95, proposta pela deputada Rita Camata; da PEC 181/95, apresentada pelo deputado Paulo Gouvêa; da PEC 289/95, de autoria do deputado Oswaldo Reis; da PEC 523/2006, de autoria do deputado Sílvio Torres; e da PEC 365/2009, de autoria do deputado Roberto Magalhães.

Referentes à adoção do chamado “voto distrital puro” nas eleições parlamentares, várias também foram as propostas de emenda constitucional apresentadas no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, é de se destacar a apresentação das PECs 133/2003, de autoria do deputado Jaime Martins; e 585/2006, de autoria do deputado Arnaldo Madeira. Já no Senado Federal, o senador Reguffe apresentou, em 2015, a PEC 09/2015, com o mesmo conteúdo, propondo que o país seja dividido em distritos e cada membro do Parlamento seja eleito individualmente, por maioria dos votos, dentro dos limites geográficos dessas circunscrições eleitorais.

Diversos também foram os projetos de leis ordinárias e complementares propostos, no mesmo período, com diversas variantes quanto ao modelo de voto distrital. Como bem destaca Cláudia Ajaj<sup>113</sup>, enquanto alguns parlamentares propuseram o modelo do voto distrital misto alemão, a exemplo do previsto no PL 3.631/89, de autoria do deputado Ney Lopes, do PL 1297/07, de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame; e do projeto de lei complementar n.º. 545/2009, também de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame; outros apresentaram proposta de adoção de voto distrital puro, a exemplo do deputado Leonel Júlio (PL 5.863/90), e, mais recentemente, do senador José Serra (PLS 25/2015). O deputado Jorge Arbage, por sua vez, ao apresentar o PL 3.264/89, propôs dividir os estados em distritos binominais, definidos territorialmente a cada 10 anos, reservando, ainda, 10% das cadeiras aos partidos que não conseguissem eleger deputados nos distritos.

Em 2015, por sua vez, como já destacado nesta obra, foi proposto, pelo PMDB, a partir de sugestão apresentada pelo então vice-presidente da república, Michel Temer, defendida com veemência por então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, o chamado “voto distritão”, ou seja, a real-

113 Cláudia Ajaj, Voto distrital misto – um mito. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. 1. ed. p. 59-72, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.

ização de eleições parlamentares para deputados e vereadores através de um sistema majoritário plurinominal, a partir do qual seriam eleitos os candidatos mais votados em cada distrito eleitoral (municípios, nas eleições para vereadores, Distrito Federal, nas eleições para deputados distritais, e estados, nas eleições para deputados estaduais ou federais), no limite do número de vagas em disputa, independentemente do partido político a que pertencesse o candidato. Apesar do apoio, contudo, da maior parte da bancada do PMDB, maior partido da Câmara dos Deputados, o projeto não foi aprovado.

Muitas também são as propostas de implantação, no Brasil, de um sistema eleitoral proporcional de listas bloqueadas (mais conhecido como sistema de lista fechada), no qual, como já observado neste trabalho, o eleitor deixa de ter a possibilidade de escolher candidatos a vereador e deputado, votando, tão somente em legendas partidárias, as quais passam a ter a função de listar, de forma preferencial, os seus candidatos a tais cargos (na lista aberta, quem ordena os candidatos da lista é o eleitor, através do voto). As listas bloqueadas, teoricamente, fortaleceriam, conforme os seus defensores, os partidos políticos, barateando, também, as campanhas eleitorais, que seriam pautadas nas ideias partidárias e não mais na força eleitoral dos candidatos individualmente considerados. Entre os partidos políticos, o sistema proporcional de lista bloqueada é defendido, historicamente, pelo DEM e pelo PT.

Dentre as propostas apresentadas no Congresso Nacional relativas à implantação do sistema eleitoral proporcional de lista bloqueada no Brasil, nos últimos anos, destacam-se o PL 2.679/03, da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados, já arquivado; bem como proposta de reforma política apresentada pela presidência da república, em 2009, também rejeitada na Câmara dos Deputados, que contemplava, entre seus itens, a adoção da lista bloqueada pré-ordenada nas eleições parlamentares. Em 26 de maio de 2015, mesma data em que o projeto de implantação do voto “distritão”, apresentada pelo PMDB, foi rejeitada pela Câmara, também a proposta da lista bloqueada foi rechaçada por ampla maioria (402 votos pela rejeição e 21 pela aprovação).

Partindo-se para uma análise dos argumentos suscitados no debate em torno do funcionamento dos sistemas eleitorais no Brasil, é possível se observar, inicialmente, os principais argumentos favoráveis e contrários à adoção de modalidades de sistemas majoritários nas eleições parlamentares, tendência, como observado, constantemente suscitada, desde a década de 1930, quando o sistema proporcional foi implantado no país.

A defesa da substituição do sistema eleitoral proporcional vigente nas eleições para deputados e vereadores por variantes de sistemas majoritári-

os tem no seu cerne, como já explanado neste trabalho, a ideia da busca de uma maior governabilidade. Inspirados no modelo britânico e nas concepções expostas por Walter Bagehot, os adeptos dos sistemas majoritários tendem a acreditar que tais fórmulas eleitorais teriam a capacidade de induzir um efeito redutor no sistema partidário, promovendo, desta forma, maiorias mais sólidas e consistentes nos parlamentos, que viabilizariam um incremento da governabilidade, impedindo, assim, a suposta “anarquia legislativa” em tese vigente<sup>114-115</sup>.

Além disso, costumam argumentar os defensores das fórmulas majoritárias que tais modelos permitiriam uma maior aproximação entre os eleitores e seus representantes, com um incremento do chamado “*accountability vertical*”, bem como acabar com as figuras dos “puxadores de votos” e permitir uma maior “clareza” de escolha para os eleitores, uma vez que as fórmulas majoritárias seriam de mais fácil compreensão, pelo eleitorado, do que as fórmulas proporcionais. Sobre este último ponto, vale destacar análise construída por Scott W. Desposato, para quem o voto distrital traz, ainda, mais uma vantagem: a possibilidade de um maior acirramento das disputas, a partir do qual a propaganda negativa dos candidatos se torne mais constante, favorecendo o acesso do eleitor a informações acerca do perfil dos candidatos.

Na visão de Desposato<sup>116</sup>, as campanhas agressivas são importantes para o fornecimento de informações importantes na formação da vontade do eleitor, as quais “na ausência de ataques laterais, não estariam disponíveis”. Sistemas eleitorais e ambientes de disputa mais propícios ao conflito, como aqueles ger-

114 Ainda no que se refere aos supostos efeitos vantajosos do sistema majoritário sobre o sistema partidário, vale destacar análise do cientista político alemão Ferdinand Hermens, para quem o sistema proporcional induziria a democracia a riscos, uma vez que não guardaria mecanismos de contenção do avanço de partidos radicais, o que geraria potencialmente instabilidade democrática. Para Hermens, partidos e ideologias radicais, como o nazismo e o fascismo, encontram, no sistema proporcional, o campo ideal para crescerem, pois, em virtude deste sistema, têm maior possibilidade de serem ouvidos, elegendo representantes no parlamento. Além disso, acredita Hermens que o sistema proporcional também é nocivo à estrutura partidária, tendo em vista que viabiliza a multiplicação de partidos fundados não em princípios estáveis, mas sim em interesses econômicos ou particulares, de natureza volátil. Assim, na visão de Hermens, o sistema proporcional seria o “cavalo de Tróia” da democracia (neste sentido, cf. HERMENS, F.A. O cavalo de Tróia da democracia. *E-legis*, Brasília, n. 19, p. 7-38, jan./abr., 2016).

115 Para Murilo Badaró (Voto distrital, antídoto contra a corrupção. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). *Direito Eleitoral*. p. 121-122, Belo Horizonte: Del Rey, 1996), em visão claramente alinhada ao elitismo democrático, o voto proporcional, no Brasil, “esgaçou-se e destruiu as relações de mandato entre os representantes e os eleitores”, sendo premente, para o Brasil, em sua ótica, a adoção do voto distrital, como instrumento de “busca da verdade do voto” e “eliminação dos surtos ideológicos radicais”.

116 Scott W. Desposato. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. 1. ed. p. 141, Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

ados a partir de campanhas travadas entre poucos candidatos, em um espaço geográfico mais restrito, exerceriam, assim, um caráter educacional em relação aos eleitores, que se tornariam, a partir da distribuição de ofensas e acusações entre os protagonistas dos debates políticos, mais aptos a decidir seus votos conscientemente.

Outra hipotética vantagem aventada da aplicação de sistemas majoritários às eleições parlamentares seria a da promoção de uma redução de custos empreendidos nos pleitos por partidos e candidatos. Neste sentido, Josafá da Silva Coelho<sup>117</sup> acredita que a diminuição do universo dos eleitores a serem alcançados pelas campanhas eleitorais de cada candidato, a partir da redução das circunscrições eleitorais, “certamente conduzirá a uma redução nos gastos de campanha”.

Themístocles Brandão Cavalcanti<sup>118</sup>, acrescentando mais uma suposta vantagem do sistema majoritário sobre o sistema proporcional, defende ainda que com o chamado “voto distrital” vislumbra-se a possibilidade de uma participação passiva mais ampla nas eleições, ao se permitir que “concorram ao sufrágio popular pessoas que não têm contato direto com a política do centro de comando partidário, seja ele estadual ou federal”. Para isso, acredita Cavalcanti que o distrito não deve ter área geográfica muito grande, que venha a dificultar o estabelecimento de “condições mínimas para constituir uma comunidade humana que possa ser representada”<sup>119</sup>.

Muitas são, contudo, as críticas à adoção de variantes majoritárias, especialmente no modelo do chamado “voto distrital puro”, nas eleições parlamentares brasileiras. Para Walber Moura Agra<sup>120</sup>, por exemplo, o voto distrital é um anacronismo, que não mais se justifica, “já que as peculiaridades locais devem ceder espaço às premissas genéricas da sociedade”. De acordo com Agra<sup>121</sup>, inobstante o argumento segundo o qual o chamado “voto distrital” fortalece a relação entre governantes e governados, tal sistema, na sua opinião, estimula práticas de clientelismo político e compra de votos, além de fortalecer uma

117 Josafá da Silva Coelho, Sistemas eleitorais e propostas de reforma política no Brasil. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). #DemocraciaBR: o momento político atual. 1. ed. p. 114, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015

118 Themístocles Brandão Cavalcanti, CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et. alli.* O voto distrital no Brasil: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção. p. 343, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.

119 Idem, p. 40.

120 Walber de Moura Agra, A panaceia dos sistemas políticos. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 59, jan./abr. 2011.

121 Walber de Moura Agra, *Temas polêmicos do Direito Eleitoral*. 1. ed. p. 71, Belo Horizonte: Fórum, 2012.

política regionalista e desigualitária, que estimula o fortalecimento do poder dos coronéis locais. “tornando as eleições uma verdadeira mercancia de votos, onde o interesse público é apenas um arcabouço retórico”.

A perspectiva de Agra, é válido destacar, é compartilhada por Fábio Konder Comparato<sup>122</sup>, para quem a adoção do voto distrital no Brasil reforçaria a tendência do personalismo político e, por conseguinte, do clientelismo, sendo, dessa forma, “o oposto da verdadeira representação republicana e democrática, fundada na soberania popular e na supremacia do bem comum sobre os interesses próprios de indivíduos, grupos ou classes”. Além disso, entende Comparato que o voto distrital tenderia a multiplicar o surgimento de “vereadores federais”, expressão alusiva ao fortalecimento dos vínculos locais dos representantes políticos eleitos para a Câmara dos Deputados por meio dos seus respectivos distritos eleitorais.

Já Barbosa Lima Sobrinho<sup>123</sup>, também tecendo críticas ao chamado “voto distrital”, fundadas no perigo do reforço das oligarquias regionais, acredita, em pensamento que se alinha ao de Fábio Konder Comparato, citado, que o voto distrital potencializa o condão de afastar do parlamento “as figuras de prestígio e influência nacional, quando não possuem a boa vontade dos chefes do distrito”.

Wanderley Guilherme dos Santos<sup>124</sup>, por sua vez, também opondo críticas à aplicação do sistema majoritário nas eleições de deputados e vereadores, entende que é falso o argumento de que o sistema majoritário aproxima o representante do seu eleitor. Para este autor, o sistema majoritário é oligarquizante, pois discrimina a representação das minorias, distanciando-se, assim, de uma grande parcela do povo, que não se vê representado.

No que se refere, por outro lado, ao argumento, já indicado neste tópico, segundo o qual o popularmente chamado “voto distrital” reduziria custos de campanha, Wanderley Guilherme dos Santos também apresenta tese contrária, afirmando que “toda competição democrática é cara. Em sistemas proporcionais, ela é cara por causa da abundância dos competidores: em sistemas majoritários, é caríssima pela escassez de postos em disputa”.

Ainda sobre o sistema majoritário, e seus pontos positivos e negativos, vale destacar, citando Jairo Nicolau, que há, no mundo, uma tendência de aban-

122 Fábio Konder Comparato, Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 92, Brasília: TSE, 1997.

123 Barbosa Lima Sobrinho, Eleição e sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. - Rio de Janeiro - v. 1 - n. 2 - p. 175, Jul./dez. 1958.

124 Wanderley Guilherme dos Santos, Antioligarquia. In: RIBEIRO, Darcy. *Carta: reflexões, memórias*. n. 06. p. 174. Brasília: Senado Federal, 1993.

dono do sistema eleitoral majoritário (voto distrital) nas eleições parlamentares, em favor da adoção de variantes de sistemas proporcionais. Entre 1998 e 2008, por exemplo, segundo Nicolau<sup>125</sup>, “treze países que utilizavam o sistema majoritário distrital mudaram para a representação proporcional ou para os sistemas mistos”, fenômeno observado até mesmo no Reino Unido, nas eleições para a escolha dos representantes do país no Parlamento Europeu e para a determinação dos componentes da assembleia da Irlanda do Norte<sup>126</sup>.

Quanto à possibilidade de adoção, no Brasil, do sistema eleitoral de listas bloqueadas pré-ordenadas (mais conhecidas como listas fechadas), por sua vez, muitos também são aqueles que advogam a conveniência de tal mudança legislativa, argumentando, principalmente, que as listas bloqueadas teriam o condão de, mantendo a proporcionalidade e, portanto, a representatividade das minorias, fortalecer os partidos políticos e reduzir custos de campanha, uma vez que não haveria mais, nas eleições para deputados e vereadores, disputas entre candidatos, mas sim entre partidos políticos<sup>127</sup>. O próprio financiamento público eleitoral, outra proposta sempre suscitada nos debates da reforma política, seria facilitado com a implementação do sistema eleitoral proporcional de listas bloqueadas e pré-ordenadas, na análise dos defensores desta proposta.

Por outro lado, muitas também são as críticas opostas a este sistema, principalmente relacionadas à ideia segundo a qual o poderio das oligarquias partidárias seria aumentado, com tal sistema eleitoral, dificultando a renovação de quadros na política<sup>128</sup>. Além disso, costumam argumentar os opositores à lista

125 Jairo Nicolau, Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 138, Brasília: UNB, 2008.

126 Para a ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha (Observações sobre o sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 107, Brasília: TSE, 1997), em crítica irônica, formulada em 1997, a defesa do sistema distrital tem, no Brasil, nas últimas décadas, se assemelhado à conhecida lenda de Dom Sebastião para os portugueses: “aquele que não acabou e que um dia virá para a salvação de todos os males...”.

127 Neste sentido, entende Paulo Hamilton Siqueira Jr. (Reforma política. *Revista de Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 6, n. 1, p. 41-42, jan./abr. 2011), que o sistema eleitoral de lista fechada contribuiria para reduzir custos de campanha, uma vez que “a arregimentação dos votos não será individual, mas coletiva”, ajudando também a eliminar a figura do “salvador da pátria”. Ainda para o autor, não há risco de fortalecimento das oligarquias partidárias decorrente da lista fechada, uma vez que, na sua visão, tal oligarquização poderá, ou não, ocorrer, independentemente da lista fechada ou aberta.

128 Em texto escrito em março de 1959, Miguel Reale já apontava para o problema do domínio oligárquico dos partidos políticos no Brasil. Segundo Reale (O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. *Estudos Eleitorais*, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, p. 120, Brasília: TSE, 1997), “existe um vício que corrói todo o sistema democrático brasileiro: é a possibilidade de existirem partidos autocráticos, semelhantes a certas sociedades anônimas aparentes, cujas ações estão todas guardadas nos cofres particulares de um único acionista. O resultado é que se realizam, no mais das vezes, simulacros de convenções partidárias, tendo havido casos de se reunirem apenas parentes, sócios ou prepostos de pretensos chefes políticos, em uma verdadeira pantomima política, à qual, no entanto, alei empresta força e vigor, concedendo-lhe dimensão de opinião pública”.

bloqueada que o eleitor perderia, com este sistema, a possibilidade de escolher livremente seus candidatos favoritos, uma vez que seria forçado a sufragar votos de legenda.

Contestando a crítica segundo a qual o sistema de listas bloqueadas induziria ao fortalecimento de oligarquias partidárias, prejudicando a democracia, Antônio Octávio Cintra<sup>129</sup> acredita que o sistema de lista aberta já faz isso, ao mobilizar a máquina eleitoral em favor de certos candidatos, para quem os votos, em regra, são canalizados. Todo partido, na sua visão, “mesmo os regidos por inspiração mais democrática”, cria suas oligarquias, não havendo, portanto, qualquer possível novidade, neste sentido, a ser gerada por um novo sistema eleitoral, que viesse a propor a adoção de listas fechadas ou bloqueadas.

David Fleischer<sup>130</sup>, por sua vez, entende que, com a adoção, no Brasil, do sistema eleitoral de listas bloqueadas, os mandatos passariam a pertencer aos partidos, e não mais aos próprios deputados, uma vez que os partidos teriam “mais controle sobre os seus eleitos”, impedindo, assim, as migrações partidárias que, na sua ótica, deixariam de existir, fato considerado positivo.

Ronaldo Caiado<sup>131</sup>, senador pelo DEM-GO, por sua vez, defendendo a lista bloqueada pré-ordenada nas eleições parlamentares, já se pronunciou elogiado a “inteligência” de tal sistema, “coluna vertebral” da reforma política, ao viabilizar o financiamento público de campanhas e simplificar a prestação de contas, que em sua ótica, deveriam passar a ser prestadas pelos partidos políticos e não mais pelos candidatos, estabelecendo-se, assim, supostamente, uma maior transparência dos gastos com dinheiro público nas campanhas eleitorais.

Já o então deputado federal João Almeida<sup>132</sup> (PSDB-BA), também defendendo a lista bloqueada pré-ordenada, em texto escrito em 2008, chegou mesmo a eleger o sistema eleitoral proporcional de lista aberta como o grande vilão do sistema político brasileiro, ao produzir o “deputado individualista”, que se elegeria em virtude da sua capacidade individual de organizar redes de interesse, as quais seriam indispensáveis para a vitória eleitoral, transformando os

129 Antônio Octávio Cintra, Reforma política: mudando os termos da “conexão eleitoral”. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 67, Brasília: UNB, 2008.

130 David Fleischer, Análise políticas das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: *Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?* Ano VI, n. 02, p. 18, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

131 Ronaldo Caiado, Por que uma reforma política? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 91, Brasília: UNB, 2008.

132 João Almeida, Relação executivo-legislativo. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 115, Brasília: UNB, 2008.

partidos em meras “agências eleitorais”, para quem qualquer um que venha a ter capacidade de organizar, de forma eficiente, tais redes, serve para ser candidato, em um círculo vicioso.

Opondo-se, por sua vez, à adoção do sistema eleitoral proporcional de lista bloqueada pré-ordenada (mais conhecido como sistema de lista fechada), e, ao mesmo tempo, fazendo a defesa do atual sistema vigente, de listas abertas, Cristian Klein, em importante estudo sobre o tema da reforma dos sistemas eleitorais no Brasil, entende que a lista bloqueada reduz o poder de decisão do eleitorado, ao transferir a soberania sobre a escolha dos candidatos a serem eleitos (quem ocupará as cadeiras distribuídas entre as agremiações partidárias) para os partidos políticos. Destaca Klein que na Venezuela, até meados da década de 1990, o sistema eleitoral era hipercentralizado nos partidos políticos, uma vez que o eleitor era obrigado a sufragar um único voto partidário determinante para a eleição das legislaturas de todos os níveis (nacionais, regionais e locais), não tendo a opção, portanto, de punir ou premiar governos em níveis específicos, fato que gerou uma grande concentração de poder nas mãos das elites partidários e, conseqüentemente, um distanciamento crescente entre o povo e os seus representantes políticos. Com isso, a abstenção eleitoral se tornou crescente, alcançando 40% do eleitorado, os partidos caíram em descrédito e um líder populista, identificado com um discurso antissistema, o ex-militar Hugo Chávez, terminou sendo alçado, pelo voto, à condição de presidente da república, cargo no qual se perpetuou por 14 anos, de 1999 até a sua morte, em 2013. Assim, conclui Klein, “mesmo uma conexão altamente centrada nos partidos pode gerar efeitos diferentes dos esperados, como a apatia ou, em situações mais extremas, a retaliação dos eleitores à classe política”<sup>133</sup>.

Admitindo que o sistema proporcional de lista aberta, vigente no Brasil, tem o condão de potencializar a prática do clientelismo, quando comparado com o sistema de lista bloqueada, Cristian Klein entende, contudo, que este último sistema tende a gerar um vácuo de representação, uma vez que há uma despersonalização do voto e os eleitores desconhecem quem são os seus representantes no parlamento.

Além disso, contestando quem afirma que a adoção da lista bloqueada seria importante para gerar uma maior identidade do eleitor com os partidos políticos, argumento sempre aventado pelos defensores da implementação, no Brasil, de tal modalidade de sistema proporcional, Klein, amparado em dados do *Comparative Study of Electoral Systems*, do IBOPE e do Datafolha, demonstra que

133 Cristian Klein, *O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas*. P. 53, Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

o grau de identificação partidária no Brasil, a despeito da existência do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, encontra-se em consonância com a média mundial, em torno de 50% dos eleitores. A título de comparação, destaca Klein que tal grau de identificação, na Suíça, encontra-se em torno de 37% do eleitorado. Assim, entende Klein, na arena eleitoral brasileira, as legendas não são fracas, ao contrário do que o senso comum indica, uma vez que “detêm controle sobre as candidaturas e coordenam as estratégias de campanha, e porque as taxas de identificação partidária não são tão baixas, em relação à média internacional”<sup>134</sup>. Não haveria sentido, na visão de Klein, portanto, substituir o sistema proporcional de lista aberta pelo de lista fechada, sob o argumento de se promover um fortalecimento eleitoral dos partidos políticos.

Outro “falso dilema” que envolve o debate em torno da substituição do atual modelo de sistema proporcional de lista aberta vigente no Brasil reside, na visão de Cristian Klein, na suposição de que a adoção do sistema eleitoral proporcional de lista fechada teria o condão de promover maior disciplina partidária, favorecendo a governabilidade<sup>135</sup>. Citando trabalhos desenvolvidos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi<sup>136</sup>, defende Klein que o problema central do sistema político brasileiro está na infidelidade partidária, e não na indisciplina, uma vez que Figueiredo e Limongi demonstram, nos seus estudos empíricos, que no parlamento brasileiro, ao contrário do que muitos imaginam, há um forte grau de disciplina partidária, decorrente da centralização do poder decisório, fundado em dois pilares: a grande abrangência dos poderes legislativos do presidente da república e as elásticas prerrogativas parlamentares que dispõem os líderes partidários.

Concluindo seu raciocínio, na defesa da manutenção do sistema eleitoral proporcional de lista aberta no Brasil, assim afirma, então, Cristian Klein<sup>137</sup>:

Uma mudança para a lista fechada não representaria uma alternativa satisfatória para o sistema político brasileiro. Seus custos mais pesados – a ausência de *accountability*, a tendência à oligarquização partidária e a possibilidade de estimular o sentimento antipartidário –, a nosso ver, superam em demasia os benefícios esperados, que ademais, ou já são desfrutados sob as regras atuais (como a disciplina partidária) ou, em boa medida, independem do sistema eleitoral em vigor (como a maior identificação dos eleitores com os partidos).

134 Idem, p. 92.

135 Ibidem, p. 78.

136 Neste sentido, cf. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. Os estudos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi ainda serão objeto de análise neste trabalho, no tópico referente ao debate acerca do sistema de governo ideal (presidencialismo ou parlamentarismo).

137 Cristian Klein, *O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas abertas e fechadas*. P. 104, Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

No mesmo sentido das conclusões de Cristian Klein, Luís Felipe Miguel<sup>138</sup> também se apresenta como um defensor da manutenção do sistema proporcional de lista aberta na ordem política brasileira, acreditando que tal modelo é o que melhor gera responsividade e viabiliza o exercício do *accountability* vertical.

Ao diferenciar os conceitos políticos de *accountability* e de responsividade, distintos, embora contíguos, Luís Felipe Miguel leciona que a *accountability* “diz respeito ao poder que os eleitores têm de impor sanções aos governantes, reelendo quem exerce bem o mandato e destituindo quem apresenta um desempenho menos satisfatório”, revelando-se, portanto, como um instrumento institucional, enquanto que a “responsividade” diz respeito à “permeabilidade dos representantes à vontade dos representados, isto é, à disposição do governo para abraçar as políticas que os governados preferem”. Há, na literatura política brasileira, uma tendência em se afirmar que o sistema proporcional de listas abertas dificultaria, ou mesmo inviabilizaria, o exercício da *accountability*, por dispersar a identificação dos eleitores com os seus representantes eleitos. Além disso, os próprios representantes eleitos teriam dificuldade de identificar, de forma precisa, as origens dos seus votos, fato que contribuiria para uma crise de “responsividade”.

Luís Felipe Miguel rechaça tais ideias, resgatando, em artigo seminal sobre o tema, a concepção cunhada por Edmund Burke acerca da representação política, cunhada em seu “Discurso aos Eleitores de Bristol”, publicado em 1774, quando o autor inglês afirma que a representação política se estabelece entre os representantes e o conjunto de eleitores, e não apenas entre mandatários e mandantes. Segundo Miguel<sup>139</sup>, “não é porque um cidadão não elegeu seu candidato (ou não se lembra em quem votou) que ele não pode monitorar a atividade dos eleitos, que as prestações de contas destes eleitos não se dirigem também a ele ou que suas preferências não devem ser levadas em conta”. Dessa forma, entende Luis Felipe Miguel que o problema da ausência de *accountability* ou responsividade dos representantes políticos não tem relação direta com o sistema eleitoral adotado, mesmo que se admita que em um sistema proporcional de listas bloqueadas ou mesmo em um sistema eleitoral majoritário haveria uma maior possibilidade de identificação do eleitor com os seus representantes. Para além da engenharia eleitoral, defende Miguel que os problemas relativos

138 Luis Felipe Miguel. *Accountability* em listas abertas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.

139 Luis Felipe Miguel. *Accountability* em listas abertas. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.

às relações de accountability e responsividade entre eleitores e representantes podem ser contornados pela ampliação do debate público e o fortalecimento da sociedade civil, “que permitiriam aos eleitores aproveitar de forma mais consistente as oportunidades de escolha, mais amplas do que em outros sistemas eleitorais, que lhes são oferecidas”, próprias do atual sistema eleitoral proporcional de listas não bloqueadas, o qual oferece ao eleitor a oportunidade de escolher seus partidos e candidatos favoritos simultaneamente.

Finalmente, ainda no que se refere às diversas propostas relativas ao aprimoramento dos sistemas eleitorais vigentes no Brasil, especialmente àquelas voltadas às eleições de deputados e vereadores, cerne do debate relativo à reforma de tais sistemas no país, nas últimas décadas, não se pode olvidar a proposta apresentada por Jairo Nicolau<sup>140</sup> de implantação de um sistema de voto preferencial, chamado pelo referido cientista político de “sistema de lista flexível”, já estudado neste trabalho, segundo o qual o eleitor continuaria a ter a possibilidade de votar em listas abertas de candidatos a vereador e deputados, com a diferença, contudo, de que o voto de legenda seria conferido ao primeiro nome de uma lista preferencial, elaborada pelo partido político (ou coligação), até que esse viesse a atingir a cota de votos necessária para ser eleito, momento em que os votos de legenda restantes passariam a ser transferidos ao segundo nome da lista, e assim por diante, até o esgotamento dos votos de legenda sufragados ao partido. Assim, o voto na legenda fortaleceria as escolhas formuladas pelos partidos, abrindo-se, contudo, a possibilidade do eleitor continuar a manifestar, livremente, suas eventuais preferências por candidatos não listados nos topos das listas elaboradas pelas agremiações partidárias.

Outra proposta, também ausente dos debates legislativos, que pode suscitar importantes reflexões acerca dos caminhos a serem adotados em uma possível reforma do sistema eleitoral brasileiro, especialmente no que se refere às eleições parlamentares para deputados e vereadores, é apresentada por Maurício Costa Romão<sup>141</sup>.

Propõe Romão, com o intuito de eliminar a influência do puxador de votos na distribuição das cadeiras entre os partidos políticos nas eleições proporcionais, subtrair, do cálculo do quociente eleitoral, os votos dados a todos os candidatos, dos diversos partidos, que venham a obter votação superior a tal quociente. Assim, por exemplo, na eleição de 2002 para deputado federal no

140 Cf. Jairo Nicolau, Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma Política em questão*. p. 129-141, Brasília: UNB, 2008.

141 Maurício Costa Romão, *Eleições de deputados e vereadores: compreendendo o sistema em uso no Brasil*, 1. ed. p. 152-153, Curitiba: Juruá, 2012.

estado de São Paulo, quando o candidato Enéas Ferreira Carneiro, obtendo a maior votação individual da história do Brasil para um deputado federal, elegeu, consigo, mais cinco correligionários, caso a proposta de Romão estivesse em vigor, o PRONA, seu partido, não elegeria mais ninguém, além de Enéas, uma vez que o falecido deputado, juntamente com outros candidatos de outros partidos que obtiveram votação superior ao quociente eleitoral, seriam eleitos automaticamente, subtraindo-se, posteriormente, contudo, para o cálculo de um novo quociente eleitoral, os votos obtidos por cada um desses eleitos, bem como as cadeiras já preenchidas.

Dessa forma, por hipótese, tendo em vista que São Paulo elege setenta deputados federais, se cinco candidatos, dos diversos partidos, conseguissem votação superior ao quociente eleitoral, os cinco seriam declarados eleitos, para então se fazer um novo cálculo de tal quociente, para o qual não seriam contabilizados, no total de votos válidos, aqueles obtidos por esses cinco candidatos. Se fossem, por exemplo, dez milhões o total de votos válidos para as setenta vagas existentes, incluída a votação obtida por todos os candidatos na disputa, e esses cinco eleitos com votação expressiva somassem, sozinhos, dois milhões de votos, novo cálculo de quociente eleitoral, para o preenchimento das 65 vagas restantes seria realizado, dividindo-se oito milhões de votos (os dez milhões válidos menos os dois milhões obtidos pelos cinco candidatos) por sessenta e cinco (as setenta vagas originariamente em disputa menos as cinco vagas imediatamente preenchidas pelos campeões de votos), eliminando-se, assim, na distribuição dessas sessenta e cinco vagas, a influência das expressivas votações dos outrora “puxadores de voto”.



## A EQUAÇÃO DA REFORMA LEGISLATIVA DE 2017 E A ENGENHARIA DOS SISTEMAS ELEITORAIS NO BRASIL: A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA COMO RAIZ

Como observado até aqui, nesta obra, toda competição tem uma fórmula de disputa, a partir da qual são conhecidos os vencedores e os perdedores. Com as eleições não poderia ser diferente. A fórmula de disputa de uma eleição, desta forma, é definida pelo seu sistema eleitoral, conceituado como o conjunto de critérios utilizados para definir os vencedores em um processo eleitoral. No Brasil, como visto nesta obra, duas são as espécies de sistemas eleitorais aplicadas: o sistema eleitoral majoritário e o sistema eleitoral proporcional.

De acordo com o sistema eleitoral majoritário, é considerado eleito o candidato que obtenha a maior soma de votos sobre os seus competidores, sendo os votos atribuídos aos demais candidatos desprezados, prevalecendo, assim, o pronunciamento emitido pela maioria. Vence a eleição, no sistema majoritário, o candidato mais votado.

Não se pode olvidar que, conforme a legislação brasileira em vigor, duas são as possibilidades existentes de sistema majoritário: o sistema majoritário simples, adotado nas eleições para prefeitos de municípios com até 200 mil eleitores (e não habitantes) e senadores da república o qual impõe um único turno de eleições, no qual é declarado vencedor o candidato mais votado (ou, eventualmente, os dois mais votados, quando há renovação de dois terços do Senado Federal, como em 2018), independentemente da soma dos votos dos seus adversários; e o sistema majoritário absoluto, aplicável aos pleitos para os cargos de presidente da república, governador de estado, e prefeito de municípios

com mais de duzentos mil eleitores, conforme disposto nos artigos 28; 29, II e 77 da Constituição Federal. Para estes cargos, o vencedor só será declarado no primeiro turno caso tenha a maioria absoluta dos votos válidos, ou seja, mais votos do que todos os seus adversários somados. De se ressaltar que esta maioria absoluta deve ser aferida somente dos votos válidos, não sendo, portanto, levados em conta os votos em branco, os votos nulos e as abstenções. Caso nenhum candidato consiga a maioria absoluta dos votos válidos, deverá haver segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

Na contramão do sistema eleitoral majoritário, nos deparamos, como estudado nesta obra, com o sistema eleitoral proporcional, cujo pressuposto é a repartição aritmética das vagas, pretendendo-se, assim, que a representação, em determinado território, se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse, integrada nos partidos políticos concorrentes.

Ainda no decorrer no século XIX, na Inglaterra, Thomas Hare e John Stuart Mill se revelam como fortes defensores da aplicação de uma maior proporcionalidade aos sistemas eleitorais, a fim de garantir uma maior representatividade das minorias. Antes deles, Victor Considérant, francês discípulo dos socialistas Saint-Simon e Fourier, escreveu, em 1846, uma carta ao Conselho de Genebra, intitulada “*De la sincérité du Gouvernement représentatif ou Expositio de l’élection véridique*”, expondo a necessidade de se garantir a representatividade das minorias, sendo apontado, dessa forma, como o pioneiro da defesa do sistema proporcional, no que foi seguido, em 1855, na Dinamarca, pelo matemático Carl Andrae, que viria a ser, no ano seguinte, escolhido como primeiro-ministro, momento em que empreendeu esforços para que fosse introduzido o sistema eleitoral proporcional em seu país, nas eleições para a Câmara Alta.

Com o belga Victor D’Hont, como visto alhures neste trabalho, a tese do sistema eleitoral proporcional se popularizou, sendo veementemente defendida em 1885, em conferência internacional sobre reforma eleitoral, ocorrida na Bélgica. Sob a influência de D’Hont, os belgas adotaram a lógica proporcional nas suas eleições, a partir de 1899, sendo seguidos por vários países, incluindo-se o Brasil, a partir do Código Eleitoral de 1932.

De acordo com o sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, o eleitor poderá votar em candidatos ou legendas partidárias, sendo, entretanto, as vagas distribuídas proporcionalmente conforme a votação obtida por cada partido político ou coligação.

O processo para a averiguação do número de vagas cabíveis a cada partido ou coligação não é de tão grande complexidade, como se possa aparentar. A primeira etapa a se cumprir é a de determinar o quociente eleitoral, segundo

o que dispõe o artigo 106 do CE: “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”. De se ressaltar que, neste caso, por votos válidos se entende os votos distribuídos aos candidatos e às legendas, não se computando os votos brancos e nulos.

A segunda etapa é a determinação do quociente partidário, que se atinge através da divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, pelo quociente eleitoral, desprezada a fração, conforme disposto no artigo 107 do Código<sup>142</sup>. Quando dois ou mais partidos estiveram coligados para a disputa de uma eleição proporcional (deputados ou vereadores), seus votos serão computados em conjunto para a determinação do quociente partidário, como se fossem um único partido. Somar-se-ão, assim, os votos de todos os candidatos lançados por todos os partidos coligados, além de todos os votos de legenda obtidos pelos mesmos partidos. Estarão, então, eleitos tantos candidatos registrados por um partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido<sup>143</sup>.

No cálculo do quociente partidário, contudo, é praticamente certo que o resultado obtido, referente a cada partido ou coligação, não seja um número inteiro, mas sim um número fracionado. Hipótese distinta somente seria possível caso o partido ou coligação em análise viesse a obter votação idêntica a um múltiplo exato do quociente eleitoral. Assim, por exemplo, se o quociente eleitoral for dez mil votos e um partido político ou coligação obtiver vinte e cinco mil votos, o quociente partidário será 2,5 (dois e meio), garantindo a este partido ou coligação duas cadeiras no parlamento. A fração de 0,5 será desprezada, fato gerador das chamadas “sobras”.

Em virtude das “sobras”, ao se somar as cadeiras distribuídas a todos os partidos políticos e coligações partidárias concorrentes, não será possível se chegar ao número total de cadeiras a distribuir. Algumas cadeiras não serão distribuídas após o cálculos dos quocientes partidários, portanto, gerando a ne-

142 Dispõe o artigo 107 do Código Eleitoral que “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”.

143 Assim, por exemplo, se um partido político ou coligação obtiver seis cadeiras, os seis candidatos mais votados desse partido ou coligação estarão eleitos, valendo, contudo, ressaltar que cada candidato para ser considerado eleito deverá, individualmente, obter votação mínima equivalente a 10% do quociente eleitoral. Caso contrário, o partido ou coligação perderá a respectiva cadeira em favor de outro partido ou coligação que tenha candidatos a princípio não eleitos com votação superior a 10% do referido quociente.

cessidade de redistribuição das chamadas “sobras”. Para melhor compreensão vamos imaginar o seguinte exemplo, vivenciado em um município fictício com um milhão e duzentos mil eleitores e cem cadeiras de vereador em disputa:

**Município fictício**

**Número de cadeiras em disputa:** 100 (cem) cadeiras de vereador

**Total de eleitores habilitados a votar:** 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) eleitores.

**Número de abstenções ao pleito:** 100.000 (cem mil) eleitores.

**Número de votos em branco:** 40.000 (quarenta mil) votos.

**Número de votos nulos:** 60.000 (sessenta mil) votos.

**Total de votos válidos<sup>144</sup>:** 1.000.000 (um milhão) de votos.

**Quociente eleitoral<sup>145</sup>:** 10.000 (dez mil) votos.

Sendo o quociente eleitoral (número de votos necessários para que um partido político ou coligação obtenha uma das cadeiras em disputa) equivalente a dez mil votos, é possível concluir, inicialmente, que a cada dez mil votos somados por seus candidatos e votos de legenda obtidos, um partido ou coligação conquistará um assento na câmara de vereadores do município fictício do nosso exemplo.

Assim, vamos imaginar que os seguintes partidos e coligações, dentre outros, estão participando desta disputa eleitoral, tendo obtido os seguintes resultados:

<i>Partido ou coligação</i>	<i>Votação obtida</i>
Partido A (PA)	32.500 votos
Partido B (PB)	17.100 votos
Coligação “A mudança vem aí” (partidos PC e PD)	42.300 votos
Partido E (PE)	9.999 votos
Partido F (PF)	271.000 votos
Partido G (PG)	10.181 votos
Coligação “Time que ganha não se mexe” (partidos PH, PI, PJ)	452.100 votos
Partido K (PK)	151.620 votos
Coligação “Revolta dos pequenos” (partidos PL, PM e PN)	13.200 votos

Dividindo-se a votação obtida por cada partido ou coligação pelo quociente eleitoral, teremos os seguintes resultados (quociente partidário):

144 Votos brancos e votos nulos não são considerados votos válidos, assim como as abstenções (eleitores ausentes ao pleito).

145 O quociente eleitoral é obtido a partir da divisão do total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa para o cargo.

<i>Partido ou coligação (cálculo do quociente partidário)</i>	<i>Cadeiras distribuídas</i>
Partido A (PA): $32.500 : 10.000 = 3,25$	03 cadeiras
Partido B (PB): 17.100 votos: $10.000 = 1,71$	01 cadeira
Coligação “A mudança vem aí” (partidos PC e PD): $42.300 : 10.000 = 4,23$	04 cadeiras
Partido E (PE): $9.999 : 10.000 = 0,99$	00 cadeiras
Partido F (PF): $271.000 : 10.000 = 27,10$	27 cadeiras
Partido G (PG): $10.181 : 10.000 = 1,01$	01 cadeira
Coligação “Time que ganha não se mexe” (partidos PH, PI, PJ): $452.100 : 10.000 = 45,21$	45 cadeiras
Partido K (PK): $151.620 : 10.000 = 15,16$	15 cadeiras

Como se percebe, somando-se as cadeiras distribuídas a partir do cálculo dos quocientes partidários, não chegamos a 100 (cem) cadeiras como resultado, mas sim a 96 (noventa e seis) cadeiras. Isso significa que 04 (quatro) cadeiras ficarão vazias? Obviamente que não! As quatro cadeiras restantes serão redistribuídas entre os partidos e coligações concorrentes, conforme aplicação do artigo 109 do Código Eleitoral, que assim dispõe:

**Art. 109.** Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II - repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III - quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

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

§ 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

Até as eleições de 2016, todos os partidos e coligações que tivessem atingido o quociente eleitoral participavam da distribuição das sobras. Os partidos que não tivessem atingido, contudo, um número de votos superior ao quociente eleitoral ficavam alijados da disputa das sobras.

Assim, no exemplo em que estamos trabalhando, o Partido E (PE), tendo obtido 9.999 (nove mil novecentos e noventa e nove) votos, não participaria da disputa das sobras até 2016, pois o quociente eleitoral calculado é de 10.000 (dez mil) votos. A partir de 2018, com a nova redação do § 2º do artigo 109 do Código Eleitoral, o Partido E (PE) passa a ter a oportunidade de disputar as cadeiras restantes, fato que maximizará a proporcionalidade da divisão das vagas em disputa.

De acordo com as novas regras estipuladas pela Lei 13.488/2017, ficaria assim distribuída a primeira das quatro cadeiras restantes:

#### 1ª cadeira das sobras

Partido A (PA): 32.500 : 4 (3 cadeiras já conquistadas mais um) = 8.125
Partido B (PB): 17.100 votos: 2 (1 cadeira já conquistada mais um) = 8.550
Coligação “A mudança vem aí” (partidos PC e PD): 42.300: 5 (4 cadeiras já conquistadas mais um) = 8.460
Partido E (PE): 9.999: 1 (0 cadeiras já conquistadas mais um) = 9.999
Partido F (PF): 271.000: 28 (27 cadeiras já conquistadas mais um) = 9.678,57
Partido G (PG): 10.181: 2 (2 cadeiras já conquistadas mais um) = 5.090,5
Coligação “Time que ganha não se mexe” (partidos PH, PI, PJ): 452.100: 46 (45 cadeiras já conquistadas mais um) = 9.828,26
Partido K (PK): 151.620: 16 (16 cadeiras já conquistadas mais um) = 9476,25

Como se observa, o melhor resultado da divisão foi obtido pelo Partido E (PE), fato que lhe permite conquistar a primeira cadeira das sobras. Até as eleições de 2016, esse partido, contudo, não faria jus a tal cadeira, uma vez que não atingiu votação superior ao quociente eleitoral.

Em relação às demais três cadeiras restantes, não há novidades em relação às regras observadas em 2016. Todos os partidos e coligações disputarão estas cadeiras (inclusive PE). A cada nova cadeira conquistada, entretanto, por um partido ou coligação, o divisor da equação desse partido aumentará em uma unidade, conforme prevê o artigo 109 do Código Eleitoral (assim, por exemplo, o Partido E, que obteve a primeira cadeira das sobras, disputará a segunda

dividindo seus 9.999 votos não mais por um, mas sim por dois, tendo em vista já ter obtido uma cadeira).

Como se observa, a adoção dessa nova regra, a partir das eleições de 2018, abriu margem para a busca de uma maior proporcionalidade na divisão das cadeiras em disputa. Partidos que, outrora, sem estarem coligados, não conseguiam eleger candidatos, por não atingirem o quociente eleitoral, passaram a ter a possibilidade de disputar as cadeiras das sobras, algo impossível até 2016.

Como consequência da nova legislação, nas eleições de 2018, ao contrário do que muitos esperavam, houve um aumento da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. Nada menos do que trinta partidos políticos conseguiram eleger deputados federais.

Novas regras relativas à imposição de cláusulas de desempenho partidário, aprovadas também na reforma eleitoral de 2017, muito provavelmente, acarretarão uma redução dessa fragmentação, nos próximos anos. As normas, entretanto, estritamente vinculadas ao funcionamento dos sistemas eleitorais, da forma como previstas, continuarão a colaborar para que o Brasil tenha um sistema partidário bastante fracionado, alimentando, assim, o desafio do equilíbrio entre governabilidade e representatividade, base substancial do debate relativo à engenharia institucional dos sistemas eleitorais em democracias como a brasileira.



## OS SISTEMAS ELEITORAIS VIGENTES NO BRASIL, OS PARADOXOS MATEMÁTICOS INERENTES A TODOS OS SISTEMAS E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS POSSIBILIDADES DE REFORMA EM DEBATE NO PAÍS

Como já destacado neste trabalho, o Brasil adota, desde 1932, o sistema eleitoral proporcional de listas abertas nas eleições para vereadores, deputados estaduais, deputados distritais e deputados federais, o sistema eleitoral majoritário simples nas eleições para senadores e prefeitos de municípios com até duzentos mil eleitores e o sistema majoritário absoluto, com possibilidade de eleições em dois turnos, para os pleitos de prefeitos de municípios com mais de duzentos mil eleitores, governadores e presidente da república.

Nos últimos anos, o debate em torno da suposta necessidade de mudanças nos sistemas eleitorais brasileiros, especialmente no sistema utilizado para as eleições de vereadores e deputados, se intensificou, trazendo como principais argumentos a suposta necessidade de aumento da governabilidade, em virtude de uma alegada ingovernabilidade que estaria sendo vivenciada no país em virtude de um pluripartidarismo exacerbado, gerado pelo sistema proporcional, bem como, sob a ótica da representatividade, o argumento da necessidade de fomento de uma maior proximidade entre o povo e seus representantes, que, teoricamente, estaria sendo negligenciada por um sistema eleitoral vigente que permite que candidatos com baixa votação sejam eleitos em detrimento de candidatos mais votados, em distritos eleitorais muito amplos territorialmente,

umentando custos de campanha e distanciando o povo dos seus vereadores e, especialmente, dos seus deputados estaduais e federais.

Como soluções, vários projetos de lei vêm sendo apresentados no Brasil, como já observado neste trabalho, com propostas distintas, como, por exemplo, a adoção do chamado voto distrital puro nas eleições parlamentares, a partir de distritos uninominais, do sistema chamado de “distrital misto”, com inspiração alemã ou mais próximo do formato mexicano, do “voto distritão”, proposto pelo presidente da república Michel Temer, quando ainda era vice-presidente, com o apoio do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ou, preservando-se o sistema proporcional, do modelo de listas bloqueadas pré-ordenadas (popularmente conhecidas como listas fechadas) em lugar do sistema de listas abertas vigente. Na doutrina, por sua vez, outras propostas, como a vislumbrada pelo cientista político Jairo Nicolau de adoção do sistema de “lista flexível”, ou a apresentada por Maurício Costa Romão de eliminação, do cálculo do quociente eleitoral, dos votos dados a todos os candidatos, dos diversos partidos, que venham a obter votação superior a tal quociente, de forma a buscar reduzir a influência dos candidatos “puxadores de voto”, também vêm sendo oferecidas, na busca de uma elevação da qualidade da representação política e, em alguns casos, também de um incremento da governabilidade.

Em 2015, no âmbito legislativo brasileiro, foi aprovada a Lei 13.165, que, no bojo de várias mudanças empreendidas na legislação eleitoral, buscou conter a influência dos candidatos mais votados nas diversas legendas e coligações sobre a eleição de candidatos menos votados, estabelecendo a obrigatoriedade de uma votação mínima de 10% do quociente eleitoral para que cada candidato, individualmente considerado, possa ser eleito. Dessa forma, por exemplo, se o quociente eleitoral for de dez mil votos, na eleição para os vereadores de um determinado município, um dado candidato, para ser eleito precisará de uma votação mínima de mil votos, independentemente do fato de estar classificado dentro das vagas distribuídas ao seu partido ou coligação. Se um partido ou coligação, por exemplo, tiver direito a cinco vagas na câmara de vereadores deste município, mas só dispuser de três candidatos com votação superior a estes mil votos, as duas vagas que seriam destinadas a candidatos com baixa votação serão redistribuídas entre os demais partidos ou coligações que tenham candidatos não eleitos com votação superior aos mil votos exigidos, em uma fórmula que, no final das contas, tem o potencial condão de gerar desproporcionalidades de representação, favorecendo partidos com votações globais maiores, mas com candidatos com votações mais próximas e melhor distribuídas, em detrimento de partidos mais votados, mas com forte concentração de votos em poucos candidatos.

Tal fenômeno, provavelmente imprevisível por muitos dos defensores da reforma eleitoral de 2015, gerador de perplexidades no sistema proporcional vigente, é um bom exemplo de como mudanças na legislação referente aos sistemas eleitorais podem trazer efeitos indesejados, quando não analisadas em todas as suas possíveis consequências, especialmente em virtude da ocorrência de paradoxos matemáticos não imaginados previamente.

Como bem destaca Alexandre Basílio<sup>146</sup>, paradoxos matemáticos sempre são possíveis de ocorrer, quando se realiza a conversão de votos em cadeiras parlamentares. O caso mais notável, lembra Basílio, ocorreu nos Estados Unidos, no ano de 1880, quando, após a realização de um censo nacional, chegou-se a conclusão de que se o número total de representantes na Câmara dos Deputados subisse de 299 para 300, o estado do Alabama, de forma paradoxal, sofreria uma redução no número de representantes, de oito para sete. Tal episódio, conhecido como “Paradoxo do Alabama”, tem suas origens na matemática básica, uma vez que, até o ano de 1901, a distribuição de cadeiras entre os estados americanos se estabelecia através de um cálculo desenvolvido por Alexander Hamilton, em 1791, que se baseava na divisão aritmética simples do número de eleitores pelo total de lugares a preencher, regra esta que, na oportunidade do recenseamento de 1880, poderia levar à descrita contradição entre o aumento total do número de deputados federais e a redução do número absoluto de parlamentares oriundos do Alabama. Tal possibilidade, frise-se, estava posta em razão do método de maiores restos adotado para a distribuição dos lugares restantes após a divisão simples do número de eleitores pelo número de cadeiras. Conforme esta regra, as vagas residuais seriam distribuídas aos estados que obtivessem maiores restos após a primeira operação matemática de distribuição das cadeiras. Com o aumento do número total de parlamentares, não seria mais do Alabama uma das cadeiras restantes, até então destinada a este estado americano.

Reduzir a possibilidade de ocorrências de paradoxos, como o verificado no Alabama, deve ser um dos objetivos da engenharia política, quando da definição de um sistema eleitoral. No Brasil, lembra Basílio, o sistema proporcional de lista aberta, adotado a partir da década de 1930, historicamente trouxe consigo o paradoxo da proporcionalidade, ao permitir que candidatos pouco votados, com até mesmo zero voto, como ocorrido com o deputado federal eleito pelo PSD do Acre, Hermelindo Castelo Branco, em 1945<sup>147</sup>.

146 Alexandre Basílio, *O paradoxo da proporcionalidade e o efeito Tiririca*. Disponível em: <http://www.oseleitoralistas.com.br/2016/08/02/por-alexandre-basilio-o-paradoxo-da-proporcionalidade-e-o-efeito-tiririca/> Acesso em 02 nov. 2016.

147 Nas eleições para a Câmara dos Deputados ocorridas em 1945, o então Território do Acre tinha direito a eleger, apenas, dois deputados federais. Assim, no dia 02 de dezembro de 1945, foi eleito o candidato Hugo Ribeiro Carneiro, do PSD, com 3.775 votos de um total de 5.359 eleitores. De

Com as novas regras de distribuição das cadeiras em disputa nas eleições proporcionais, instituídas pela Lei 13.165/15, ressalta Alexandre Basílio<sup>148</sup> que passa a existir a possibilidade de ocorrência de um gravíssimo paradoxo de proporcionalidade, batizado pelo referido autor de “Efeito Tiririca”, em homenagem ao humorista recordista de votos na eleição para a Câmara dos Deputados pelo estado de São Paulo, em 2010, com 1.348.295 votos (6,35% do total de votos válidos).

De acordo com a regra instituída pela lei 13.165/15, em regra só serão eleitos os candidatos a vereador ou deputado que tenham obtido a votação mínima de 10% do quociente eleitoral, de forma a que um “puxador de votos”, como foi Tiririca ou, em maior grau, Enéas Ferreira Carneiro, deputado federal mais votado da história do Brasil que, em 2002, com uma votação de mais de 1.500.000 votos conseguiu eleger mais cinco companheiros de chapa (todos os candidatos do seu partido, o PRONA, que se encontravam com registro de candidatura deferido no TRE-SP), quatro deles com menos de setecentos votos, em um universo de mais de 25 milhões de eleitores, não mais consigam transferir cadeiras para candidatos com votação inexpressiva.

Ocorre que, como revela Basílio, a nova regra cria um enorme risco de geração de desproporcionalidades na distribuição das cadeiras em disputa em uma eleição proporcional, tendo em vista que um partido político ou coligação poderá obter uma votação relevante concentrada em poucos candidatos, perdendo cadeiras a que teria direito para partidos ou coligações menos votados, os quais, contudo, tiverem, entre os seus candidatos, uma votação mais homogênea. Assim, hipoteticamente, um partido com o dobro de votos obtidos em relação a um outro, mas com forte concentração de votos em um único candidato, poderá eleger, por exemplo, um único representante, enquanto que

---

acordo com as normas eleitorais vigentes à época, baseadas no sistema eleitoral proporcional de listas não-bloqueadas, coube ao PSD, então, feitos os cálculos do quociente eleitoral, as duas cadeiras em disputa, graças à grande votação obtida pelo candidato referido. Para a surpresa geral, contudo, o segundo colocado da lista partidária, ou melhor, o único candidato à Câmara dos Deputados lançado pelo PSD-AC, além de Hugo Ribeiro Carneiro, era Hermelindo de Gusmão Castelo Branco Filho, que, curiosamente, viajou, na data do pleito, para o Rio de Janeiro, e, portanto, não votou em si próprio. Apurados os votos, Hermelindo, cuja candidatura era válida, obteve a incrível marca de zero voto, sendo, assim, o segundo mais votado da lista partidária do PSD, a qual elegeu dois deputados federais. Desta forma, Hermelindo Gusmão de Castelo Branco Filho tornou-se o deputado federal eleito menos votado da história do Brasil (neste sentido, cf. *Eleito com nenhum voto. Pode isso?* Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/historia-e-memorial/eleito-com-nenhum-voto-pode-isso>. Acesso em 02 nov. 2016).

148 Alexandre Basílio, *O paradoxo da proporcionalidade e o efeito Tiririca*. Disponível em: <http://www.oseleitoralistas.com.br/2016/08/02/por-alexandre-basilio-o-paradoxo-da-proporcionalidade-e-o-efeito-tiririca/> Acesso em 02 nov. 2016.

o seu adversário, com a metade dos votos, poderá, a depender do número de cadeiras remanescentes e do número de partidos com candidatos com votação superior ao ponto de corte estabelecido pela lei nº. 13.165/15, obter quatro, cinco ou mais cadeiras.

Kenneth Arrow, economista americano, vencedor do Prêmio Nobel de Economia, no ano de 1972, consagrou, na sua obra “*Social Choice and Individual Values*”, publicada em 1951, o chamado “teorema da impossibilidade de Arrow”, através do qual conclui que não existe um sistema de votação ideal nas eleições, uma vez que as escolhas coletivas nunca refletirão exatamente a soma das escolhas individuais.

Diante de três opções distintas de bem-estar social, é possível que cada indivíduo estabeleça uma hierarquia diferente de preferências, a qual, ao final, pode gerar um grande paradoxo, quando, por exemplo, um grupo de pessoas prefere, na sequência, A, B e C, outro grupo prefere B, C e A e um outro prefere C, A e B. Aparentemente, a maioria das pessoas, nesta hipótese, prefere A, em relação a B, e B, em relação a C. A conclusão precipitada seria, portanto, a de que se há uma preferência de A em relação a B e de B em relação a C, A seria preferível a C. Contudo, como se observa, para dois dos três grupos de pessoas listados, C é preferível a A, fato que gera o paradoxo que está no cerne do “teorema da impossibilidade de Arrow”, e da própria Teoria da Escolha Social, exposta na referida obra “*Social Choice and Individual Values*”.

De acordo com Arrow<sup>149</sup>, filósofos como Jeremy Bentham acreditavam na possibilidade de realização de comparações interpessoais de utilidade, as quais teriam o condão de viabilizar a ordenação de estados sociais de acordo com a soma das utilidades dos indivíduos sob cada um. Tal possibilidade, na visão de Arrow, não seria viável, pois, mesmo neste caso, teríamos que fazer, nas suas palavras, “uma escolha entre diferentes formas matemáticas da função de utilidade social em termos de utilidades individuais”, possibilitando que o resultado final da “utilidade social” pudesse vir a ser entendido como “a soma das utilidades individuais ou seu produto ou o produto de seus logaritmos ou a soma de seus produtos tomados dois de cada vez”. Alerta, contudo, Arrow, que, não se admitindo a possibilidade de realização de comparações interpessoais de utilidade (perspectiva por ele comungada), a situação se torna ainda pior e mais arbitrária. Assim, para Kenneth Arrow, “não há dúvida de que, mesmo que se considere a comparação interpessoal, um julgamento de valor está implícito em

149 Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2. ed. p. 03-05, New Haven, CT: Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University Press, 1963.

qualquer forma de fazer escolhas sociais com base em utilidades individuais”. Daí porque, em sua ótica, tendo em vista que os sistemas eleitorais refletem escolhas pautadas em valores acolhidos ou não, em maior ou menor grau, por cada indivíduo, não há possibilidade de um sistema perfeito como produto de uma escolha social.

Ante todos os argumentos e teorias expostos, é possível se afirmar que não existe sistema eleitoral perfeito, uma vez que todo e qualquer sistema guarda consigo um potencial, muitas vezes oculto, de geração de paradoxos e perplexidades. Pode-se concluir, contudo, que os sistemas proporcionais, de forma geral, tendem a preservar uma maior representatividade das minorias, sendo o mais adequado à preservação de sistemas multipartidários, enquanto que os sistemas majoritários tendem a cumprir a função de construção de maiorias governamentais mais sólidas, embora esta não seja uma regra absoluta, como demonstrado ao longo deste trabalho, sendo assim tal sistema, teoricamente, mais adequado a garantir uma ideia de governabilidade, nos moldes propostos por Walter Bagehot, na Inglaterra.

Leciona Giovanni Sartori, por sua vez, que é um equívoco afirmar-se a superioridade inerente ao sistema proporcional em relação ao sistema eleitoral majoritário. Contrariando Arend Lijphart, Sartori acredita que não há nenhuma razão apriorística para se afirmar que o método Westminster de representação política não seria apto a resolver o dilema consenso-conflito da mesma forma, ou até melhor, que o modelo consensual. Para Sartori, não é necessário se defender, tal como afirma Lijphart, que o governo consensual é melhor que o governo majoritário, ou Westminster, em termos de governabilidade. A defesa da superioridade da representação proporcional sobre a representação majoritária se resolve, para o autor italiano, com um único argumento: o de que o governo representativo, e não o “bom governo”, é a essência da política democrática. Neste sentido, o sistema eleitoral proporcional tende a ser superior, pois tende a privilegiar a representatividade em grau mais elevado que o sistema majoritário, mais voltado à garantia da governabilidade e do “bom governo”<sup>150</sup>.

Para Dieter Nohlen, uma reforma política que tenha como pressuposto a busca da representatividade do eleitorado, acentuando a sua participação política, deve se pautar em propostas que permitam ao máximo aos eleitores expressar-se sobre o que quiserem, seja sobre os candidatos, os partidos ou os temas políticos em geral. Neste sentido, defende Nohlen, ao estudar as propos-

150 Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3. ed. p. 86-90, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

tas de reforma dos sistemas eleitorais e partidários na América Latina, que um dos objetivos a ser almejado por tais reformas deve ser o fortalecimento da influência do eleitor na representação, permitindo-se que o mesmo tome parte da escolha dos candidatos dentro das listas partidárias nas eleições proporcionais para o legislativo, justamente o que existe no Brasil desde a década de 1930 e que muitos, no âmbito da reforma política brasileira, desejam acabar. Para Nohlen, as listas abertas, de forma geral, ampliam a participação política dos eleitores, sem necessariamente, ao contrário do que muitos argumentam no Brasil, descaracterizar a representação partidária<sup>151</sup>.

Já para Eneida Desiree Salgado<sup>152</sup>, o sistema proporcional evidencia, no Brasil, a afirmação de dois princípios estruturantes do direito eleitoral brasileiro: a autenticidade eleitoral, revelada na igualdade de oportunidades entre os candidatos e na fidedignidade da representação, e a necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas. Desta forma, defende a referida doutrinadora que “o princípio proporcional é constitutivo do desenho democrático brasileiro”, uma vez que se conforma como garantia à participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, revelando-se como uma essencial derivação dos princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral brasileiro, não podendo assim, na sua visão, “ser afastado sequer pelo poder de reforma da Constituição”.

Ainda de acordo com Eneida Salgado<sup>153</sup>, há, no direito brasileiro, a presença do princípio constitucional da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, como desdobramento dos princípios do pluralismo político e da igualdade eleitoral. Nesta perspectiva, o sistema proporcional para a eleição de deputados e vereadores revela-se como verdadeiro corolário do referido princípio constitucional, ao buscar garantir a representatividade de integrantes das mais diversas correntes ideológicas e interesses existentes na sociedade política, de forma a que seja preservada a diversidade de opiniões necessária à construção de um modelo amplo de democracia.

Para a referida autora, portanto, há uma inconstitucionalidade inerente à perspectiva de adoção do chamado “voto distrital” no Brasil, uma vez que tal proposta, se posta em prática, violaria, na sua percepção, princípios consti-

151 Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y gobernabilidad*. In: NOHLEN, Dieter (editor). *Elecciones y sistemas de partidos en America Latina*. 1. ed. p. 417-418, San José, Costa Rica: IIDH, 1993.

152 Eneida Desiree Salgado. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro*. p. 163. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

153 Eneida Desiree Salgado. *Princípios constitucionais eleitorais*. 2. ed. p. 158-166, Belo Horizonte: Fórum, 2015.

tucionais estruturantes, a exemplo do pluralismo político e, conseqüentemente, do princípio da necessária participação das minorias no debate público.

Mesmo a adoção do chamado “voto distrital misto” seria, na visão de Eneida Desiree Salgado, violadora das “exigências democráticas da sociedade brasileira”, uma vez que tenderia a diminuir a proporcionalidade da representação política, ao aumentar o número de votos necessários para que um partido político minoritário viesse a ter representantes nas casas legislativas, além de ser de mais difícil compreensão, tendendo a confundir o eleitor, de forma a também prejudicar a concretização do princípio da autenticidade do voto, segundo o qual a vontade do eleitorado deve ser formada sem a presença de qualquer vício ou distorção de vontades.

É possível, ante o exposto, concluir que mudanças no sistema eleitoral vigente que tenham o condão potencial de reduzir a representatividade das minorias não se coadunam com os princípios constitucionais consagrados em 1988. Desta forma, seguindo os citados entendimentos expostos por Eneida Desiree Salgado, Dieter Nohlen e Giovanni Sartori, é possível se concluir pela necessária preferência a ser dada a sistemas eleitorais de caráter proporcional, no estabelecimento do desenho institucional aplicável às eleições para as câmaras de vereadores, assembleias legislativas, Câmara Distrital e Câmara dos Deputados, em detrimento das fórmulas majoritárias.

Dentre as fórmulas proporcionais, por sua vez, tanto a preservação da lista aberta, como a adoção de outros modelos, como os de lista bloqueada pré-ordenada ou da lista flexível, proposta por Jairo Nicolau, são compatíveis com os preceitos constitucionais vigentes. A conveniência, ou não, de mudanças no âmbito das fórmulas proporcionais, com o abandono da lista aberta por outro modelo, portanto, não encontra óbices aparentes, relacionados à observância dos princípios democráticos e republicanos, tais como consagrados na Constituição de 1988.

É de se questionar, portanto: há, de fato, necessidade de substituição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta vigente nas eleições brasileiras para vereadores e deputados?

O sistema vigente, de lista aberta, como destacado neste trabalho, tem como principal vantagem, em relação ao sistema de lista bloqueada pré-ordenada, a garantia de uma maior autonomia do eleitor, que, além de escolher o seu partido político favorito, ainda tem a possibilidade de influenciar na constituição da lista partidária, ao escolher, nominalmente, o seu candidato preferido, contribuindo, dessa forma, para a determinação da posição de cada um dos postulantes aos cargos eletivos na referida lista. Como desvantagens mais marcantes,

por sua vez, o sistema eleitoral de lista aberta favoreceria o personalismo na política, em detrimento da representatividade dos partidos políticos. Além disso, teoricamente, em virtude do maior número de candidatos e das campanhas individuais, os custos das eleições proporcionais de lista aberta tenderiam a ser maiores para partidos políticos e candidatos, contrariando, dessa forma, o objetivo de realização de eleições mais baratas e equitativas em termos de custeio.

Em relação às listas bloqueadas pré-ordenadas (mais conhecidas como listas fechadas), vislumbram-se, de forma geral, como argumentos positivos, a possibilidade de um fortalecimento dos partidos políticos, uma vez que as campanhas eleitorais e o próprio sistema de votação privilegiariam os partidos, em relação aos candidatos individualmente considerados e a tendência, em tese inerente a tal modelo, de promoção de uma redução global nos custos de campanha.

Em compensação, as listas bloqueadas pré-ordenadas tenderiam, na visão dos seus críticos, a promover uma maior oligarquização dos partidos políticos, além de reduzir o espectro da soberania popular, uma vez que retiraria dos eleitores a possibilidade de interferir na hierarquia das listas partidárias. A representação política, dessa forma se tornaria menos personalizada, fato positivo por um lado, a partir do momento em que enfraquece a possibilidade do clientelismo político, mas negativo por outro, uma vez que retiraria do eleitor a opção de eleger candidatos individualmente mais afinados com suas ideias e interesses, perspectiva também legítima e que deve ser levada em conta em uma democracia pluralista.

De todos os sistemas eleitorais aplicáveis às eleições parlamentares estudados, é possível entender que aquele que, em tese, mais se aproxima dos ideais e princípios constitucionais de uma democracia maximalista, fundada na soberania popular, como a prevista na Constituição de 1988, é o sistema eleitoral vigente, proporcional de lista aberta, fato que levaria naturalmente à conclusão da desnecessidade de reformas relacionadas a tais sistemas no Brasil. É inegável, contudo, que o eleitorado brasileiro, de forma geral, não conhece o funcionamento da engenharia institucional vigente, não compreendendo, dessa forma, as consequências dos seus votos. Por que votei em Fulano e ele perdeu a eleição tendo obtido mais votos do que Beltrano, que se sagrou vencedor? Por que ao votar em um palhaço ajudei a eleger um outro candidato, suspeito de corrupção? O eleitor precisa conhecer o funcionamento dos sistemas eleitorais para que a qualidade da democracia seja elevada e o voto seja exercido de forma mais consciente, cumprindo-se, assim, o objetivo fundamental do direito eleitoral, e da própria democracia, de garantir não apenas a normalidade, mas, principalmente, a legitimidade do exercício do poder de sufrágio popular.

Talvez, portanto, mais do que mudar fórmulas e sistemas eleitorais, adotando ideias que, por vezes, não se coadunam com os princípios constitucionais consagrados pelo povo brasileiro, o caminho ideal para uma elevação da qualidade da democracia, quando se discute a reforma dos sistemas eleitorais, seja o investimento público em informação. É fundamental que o povo seja instruído acerca das responsabilidades e consequências prováveis do exercício do sufrágio, a fim de que haja um efetivo respeito à soberania popular.

## REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do Direito Eleitoral**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- \_\_\_\_\_. A panaceia dos sistemas políticos. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, p. 59, jan./abr. 2011.
- AJAJ, Cláudia. Voto distrital misto – um mito. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). **O voto nas Américas**. 1. ed. p. 59-72, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- ALMEIDA, João. Relação executivo-legislativo. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. Brasília: UNB, 2008.
- ARROW, Kenneth J. **Social Choice and Individual Values**, 2. ed. New Haven, CT: Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University Press, 1963.
- BADARÓ, Murilo Badaró. Voto distrital, antídoto contra a corrupção. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). **Direito Eleitoral**. p. 121-122, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. 1. ed. Londres: Chapman and Hall, 1867.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Sistema partidário e eleitoral. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, p. 229-239, Brasília: TSE, 1997.
- BARREIROS NETO, Jaime Barreiros. **Direito Eleitoral**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.
- BASÍLIO, Alexandre. **O paradoxo da proporcionalidade e o efeito Tiririca**. Disponível em: <http://www.oseleitoralistas.com.br/2016/08/02/por-alexandre-basilio-o-paradoxo-da-proporcionalidade-e-o-efeito-tiririca/> Acesso em 02 nov. 2016.
- BLONDEL, Jean. **Introducción al estudio comparativo de los gobiernos**. Madrid: Biblioteca de política y sociología, Revista de Occidente, 1972),
- BRASIL, J. F. de Assis. **Democracia representativa: do voto e do modo de votar**. 3.ed. Paris: Guillaud, Aillaud & Cia., 1895.

- CAGGIANO, Mônica. **Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia.** São Paulo – SP: Angelotti, 1995.
- CAIADO, Ronaldo. Por que uma reforma política? In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão.** Brasília: UNB, 2008.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão Cavalcanti *et. alli.* **O voto distrital no Brasil: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- CINTRA, Antônio Octávio. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. **Cadernos Adenauer.** Ano VI, n. 02, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- \_\_\_\_\_. Reforma política: mudando os termos da “conexão eleitoral”. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão.** Brasília: UNB, 2008.
- COELHO, Josafá da Silva Coelho, Sistemas eleitorais e propostas de reforma política no Brasil. In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR: o momento político atual.** 1. ed. Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015
- COMPARATO, Fábio Konder. Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, Brasília: TSE, 1997.
- CORRÊA, Oscar Dias. O sistema eleitoral que convém ao Brasil, In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). **Direito Eleitoral.** p. 109-120, Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- CORTÍ, José María Pérez. El régimen electoral argentino y sus sistemas electorales. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). **Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- DESPOSATO, Scott W. Reforma política brasileira: o que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Thimoty J. (org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma.** 1. ed. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- DIRCEU, José Dirceu; IANONI, Marcos. **Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual.** 1. ed. São Paulo – SP: Perseu Abramo Editora, 1999.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.
- Eleito com nenhum voto. Pode isso?** Disponível em <http://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/historia-e-memoria/eleito-com-nenhum-voto-pode-isso>. Acesso em 02 nov. 2016.
- ENZWEILER, Romano José. **Dimensões do sistema eleitoral: o distrital misto no Brasil.** 1. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). **Direito Eleitoral em Debate**, São Paulo: Saraiva, 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001
- FLEISCHER, David. Análise políticas das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: **Cadernos Adenauer: reforma política: agora vai?** Ano VI, n. 02, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- HERMENS, F.A. O cavalo de Tróia da democracia. **E-legis**, Brasília, n. 19, p. 7-38, jan./abr. 2016.
- KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada.**, Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.
- LAITANO, Tatiana Michele Marazzi. O sistema eleitoral norte-americano. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). **O voto nas Américas**. 1. ed. p. 277-302, Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- LANDA, César. El sistema de elección representativa del Perú. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). **Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro**. p. 47-73. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MACEDO, Rafael Rocha de. Os sistemas eleitorais na América Central. In: LEMBO, Cláudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). **O voto nas Américas**. 1. ed. Barueri: Minha Editora; São Paulo: CEPES, 2008.
- MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília – DF, Secretaria de Documentação e Informação do TSE, v. 01, n. 02, 1997.
- MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 183-200, out. 2010 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 24 out. 2016.
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução Jacy Monteiro. São Paulo - SP: IBRASA, 1964. (Clássicos da Democracia).
- NICOLAU, Jairo Nicolau. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- \_\_\_\_\_. Cinco opções, uma escolha. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. Brasília: UNB, 2008.
- \_\_\_\_\_. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). **Reforma Política e Cidadania**. 1. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

- NOHLEN, Dieter. Experiências de reforma eleitoral: lições para a América Latina. In: TRINDADE, Héglio (org.). **Reforma eleitoral e representação política: Brasil anos 90**. Porto Alegre: Ed. Universidade / UFRGS, 1992.
- \_\_\_\_\_. Sistemas electorales y gobernabilidad. In: NOHLEN, Dieter (editor). **Elecciones y sistemas de partidos en America Latina**. 1. ed. p. 417-418, San José, Costa Rica: IIDH, 1993.
- PAIM, Antonio. A Reforma do Sistema Eleitoral. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997, Brasília: TSE, 1997
- PIRES, Juliano Machado. **A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ; Brasília: CEFOR, 2009.
- PORTO, Walter Costa. Andrae, Hare, Baily, Assis Brasil, Borges: o longo caminho da proporcionalidade em nosso país. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (org.). **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996
- RAE, Douglas W. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 1, jan/abr. 1997,, Brasília: TSE, 1997.
- RENNÓ, Lúcio. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNO, Lúcio R. (org.). **Reforma Política em questão**. Brasília: UNB, 2008)
- REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew (org.). **Concepção de Sistemas Eleitorais: uma visão geral do Novo Guia do International IDEA – Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral**. Estocolmo, Suécia: International IDEA, 2005.
- RIBEIRO, Fávila Riberio. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha. Observações sobre o sistema eleitoral brasileiro. **Estudos Eleitorais**, v. 1, n. 3, set/dez. 1997, Brasília: TSE, 1997
- ROMÃO, Maurício Costa. **Eleições de deputados e vereadores: compreendendo o sistema em uso no Brasil**, 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012.
- SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- \_\_\_\_\_. O sistema eleitoral brasileiro. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.). **Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro**. p. 139-172. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SANTANO, Ana Claudia. Breves aunes sobre el sistema electoral español. In: SALGADO, Eneida Desirre (coord.). **Sistemas eleitorais: experiências ibero-americanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Antioligarquia. In: RIBEIRO, Darcy. **Carta: reflexões, memórias**. n. 06. Brasília: Senado Federal, 1993.

- SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- SERRA, José. **Reforma Política no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Siciliano, 1995.
- SILVA, Bruno Souza da; SEINO, Eduardo. O sistema proporcional de lista aberta. In: In: SOUZA, Claudio André de; BARREIROS NETO, Jaime (coord.). **#DemocraciaBR: o momento político atual**. 1. ed. p. 121-135, Salvador: JusPodivm; Faculdade Baiana de Direito, 2015.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 15. ed. p. 377
- SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- \_\_\_\_\_. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. In: CLÉVE, Clêmeron Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). **Direito Constitucional: teoria geral do Estado**. 2ª tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção Doutrinas Essenciais; v. 2)
- SIQUEIRA JR. Paulo Hamilton. Reforma política. **Revista de Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 6, n. 1, jan./abr. 2011
- SOBRINHO, Barbosa Lima. Eleição e sistemas eleitorais. **Revista de Direito Público e Ciência Política**. - Rio de Janeiro - v. 1 – n. 2 – Jul./dez. 1958.
- STRAPAZZON, Carlos Luiz. Princípios dirigentes dos sistemas eleitorais: teoria clássica e contemporânea sobre sistemas eleitorais de representação majoritária e proporcional e suas consequências. In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luiz (org.). **Direito Eleitoral Contemporâneo**, 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- TAVARES, José Antonio Giusti. **Os sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

