



## A REFORMA DO SISTEMA DE REPRESENTAÇÃO A PARTIR DA IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS ATUAIS

### THE REFORM OF THE REPRESENTATION SYSTEM FROM THE IDENTIFICATION OF THE CURRENT PROBLEMS

<sup>1</sup> Caio Vinícius Roldão Agarie

<sup>2</sup> Ricardo Utrabo Pereira

#### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo a investigação da representação proporcional, que é atualmente utilizada como forma de eleição para cargos do legislativo, apontando quais são as vantagens e desvantagens deste modelo. Ocupa-se em sua segunda parte de enumerar os modelos alternativos de reforma, objetivando sanar os problemas de responsabilização da política, bem como aumentar a capacidade cooperativa do legislativo com os outros poderes. Para isso, recorreu-se ao método dialético para confrontar o modelo utilizado com os que poderiam substituí-lo, sem prejuízo do apontamento de problemas que poderiam advir dessa substituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma política; Representação Majoritária; Representação Proporcional; Sistema Distrital.

#### ABSTRATC

The present work has as objective the investigation about proportional representation, which is currently used as the form of election of positions in the legislative, showing about the advantages and disadvantages of this model. Occupies in the second part of enumerating alternative models for reform, aiming to address the political accountability problems as well as increase the capacity of cooperative legislation with the other powers. For this, we used the dialectical method to confront the model used with that could replace it, without prejudice to the appointment of problems that could come from this place.

**KEY-WORDS:** Political Reform; Majority Representation; Proportional Representation; District System.

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Paraná, PR, (Brasil). Especialista em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina – UEL, Londrina, PR, (Brasil). Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Maringá – UEM, Paraná, PR, (Brasil). E-mail: [caioagarie@gmail.com](mailto:caioagarie@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Paraná, PR, (Brasil). Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná – EMAP, Paraná, PR, (Brasil). Advogado. E-mail: [ricardoadv@gmail.com](mailto:ricardoadv@gmail.com).



## 1 INTRODUÇÃO

O sistema representativo brasileiro é alvo de discordância desde os primórdios de seu estabelecimento. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, restou estabelecido, em seu artigo 45, que a “Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal”. Observa-se, portanto, que foi inserido dentro do regramento constitucional, o formato do sistema proporcional que depende necessariamente do cálculo do quociente eleitoral para determinar quantos e quais candidatos de cada partido serão titulares das cadeiras na Câmara Federal.

Não por acaso, ao longo dos anos houveram diversos projetos para alteração do sistema proporcional, ora para um sistema misto, ora para um sistema propriamente distrital, havendo críticas sempre no sentido de que o sistema proporcional atual não contemplaria a opinião de todos os eleitores, criando uma distorção de representatividade e justificando um distanciamento na relação eleitorado-representante, muito embora esse problema parecesse relegado a um segundo plano, frente a problemas considerados mais urgentes numa república jovem como a brasileira.

Ocorre que as sucessivas crises políticas puseram em foco a maneira como os representantes do povo no Poder Legislativo são escolhidos, escancarando um problema de identificação do eleitorado com aqueles que foram eleitos, o que vem exacerbando um problema de legitimidade do Poder Legislativo quando da tomada de decisões em matérias ditas polêmicas, além de oferecer pouca possibilidade de cobrança do eleitorado.

Denota-se que há diversos problemas de choque institucional ocorridos com os outros poderes, os quais decorrem de uma atuação pautada pela morosidade da classe legislativa. Esta morosidade muitas vezes é pautada pelo intuito de não desgastar a imagem dos integrantes do Poder Legislativo perante o seu eleitorado, com o qual a maior parte dos Deputados não tem nenhuma relação política, salvo em tempos de eleições.

Neste contexto, o presente trabalho, faz uso do método dialético para investigar e confrontar os sistemas de voto distrital (misto ou puro), perpassando pelas propostas de voto proporcional de lista fechada para entender como as modificações propostas poderiam ser benéficas ao “jogo político”.

Tal empreitada tem como ponto de partida a análise do confronto entre os sistemas aventados com o intuito de, se possível, estabelecer em quais termos haveria uma melhora



substantial na representatividade democrática nas instâncias legislativas, sem prejuízos ao projeto de Estado Brasileiro ao se adotar um dos outros modelos propostos, priorizando a eficiência dos representantes e seu alinhamento com as demandas sociais de seus eleitores.

## 2 REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Mas afinal, o que vem a ser o sistema eleitoral proporcional preconizado pelo artigo 45 da Constituição? Cabe uma pequena reconstrução histórica do tema, a partir dos escritos de Dallari (2009, p. 192) que afirma que:

O problema de mais difícil solução (...) é o da representação das minorias. Tentando solucioná-lo foi que na Bélgica introduziu, no ano de 1900, o sistema de representação proporcional, que seria acolhido por muitos Estados depois da 1ª. Guerra Mundial. Por esse sistema, todos os partidos têm direito a representação, estabelecendo-se uma proporção entre o número dos votos recebidos pelo partido e o número de cargos que ele obtém.

Ou seja, o objetivo prioritário dessa introdução do sistema proporcional seria corrigir a deficiência de representatividade das minorias, já que a votação se basearia antes numa legenda e depois na figura personalista do candidato, tornando possível obter cadeiras no parlamento mesmo que o partido em questão não tenha sido o mais votado. A esse respeito o próprio Dallari (2009, p. 193) comenta:

Os defensores desse sistema de representação consideram que ele resolve perfeitamente o problema das minorias, pois assegura também aos grupos minoritários a possibilidade de participação no governo. Assim, o sistema de governo será verdadeiramente democrático também em relação a eles, que não ficam sujeitos a ser governados pela maioria, só participando do governo por ficção.

Tal fato se dá, principalmente por que a distribuição das cadeiras é feita a partir dos partidos e não pela lista de mais votados. Assim, mesmo que um candidato não alcance os votos necessários para se eleger individualmente, pode acabar ocupando uma cadeira naquele exercício da legislatura por seu partido ter alcançado o número mínimo de votos para ter direito a vaga.

Robert Dahl (2001, p. 148) explica de maneira mais simplificada a questão dizendo que:



Entre as democracias mais antigas, o sistema eleitoral mais comum foi deliberadamente criado para produzir uma correspondência bastante aproximada entre a proporção do total de votos lançados para um partido nas eleições e a proporção de assentos que o partido obtém na legislatura. Por exemplo, um partido com 53% dos votos ganhará 53% dos assentos. Esse tipo de arranjo, em geral, é conhecido como sistema de *representação proporcional* – ou *RP*.

Lijphart (2003, p. 57) fala no mesmo sentido que:

Em contraste com o método da maioria simples, cuja tendência é representar maciçamente os grandes partidos e de forma insignificante os pequenos, o objetivo fundamental da representação proporcional(RP) é a distribuição das cadeiras parlamentares entre os partidos de acordo com os votos que obtiveram.

Ou seja, trata-se de um arranjo institucional que visa principalmente um sistema que se valorize partidos em detrimento de nomes individuais, objetivando uma coerência de agendas partidárias claras, que possam ser identificadas pelo eleitorado. Este por sua vez confia que o representante do partido exercerá suas funções sendo norteado pelas diretrizes do mesmo, sendo mero representante da agremiação partidária.

A matéria, aliás, é constitucional no direito pátrio, vide o artigo 14, § 3º, inciso V, da Constituição:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
(...)§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:  
(...)V - a filiação partidária;

Tal medida corrobora a opção do legislador constituinte pelo fortalecimento das instituições político-partidárias como forma de inclusão na política em detrimento de um sistema mais personalista, muito embora a cultura tradicional brasileira tenha sempre preferido votar em candidatos.

É nesse sentido, por exemplo, que ocorreu a resolução nº 22.526, de 27 de março de 2007, do Tribunal Superior Eleitoral, em resposta à consulta 1.398, realizada pelo PFL, a qual estabelece:



(...) não há nenhuma dúvida, quer no plano jurídico, quer no plano prático, que o vínculo de um candidato ao Partido pelo qual se registra e disputa uma eleição é o mais forte, se não o único, elemento de uma identidade política, podendo ser afirmado que o candidato não existe fora do Partido Político e nenhuma candidatura é possível fora da bandeira partidária. Por conseguinte, parece-me equivocada e mesmo injurídica a suposição de que o mandato político eletivo pertence ao indivíduo eleito, pois isso equivale a dizer que ele, o candidato eleito, se teria tornado senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular (...). Creio que o tempo presente é o da afirmação da prevalência dos princípios constitucionais sobre as normas de organização dos Partidos Políticos

Percebe-se, portanto, que o titular do mandato é na verdade do partido e não o candidato, salvo razões excepcionais definidas em lei. O que se busca, neste caso é maximizar a possibilidade de que ocorram as representações minoritárias através de um sistema de contramedidas legais que limita a movimentação partidária dos mandatos, impedindo um esvaziamento dos pequenos partidos para as grandes legendas políticas.

Um efeito curioso do aludido fortalecimento partidário é a opção não presente em sistemas majoritários de candidatos pouco populares, mas que são interessantes (do ponto de vista estratégico para o partido) se elegerem através do quociente eleitoral. É nesse sentido que vem o posicionamento de Bonavides (2000, p. 251):

Aumenta também a representação proporcional a influência dos partidos na escolha dos candidatos, abrindo as listas partidárias, quando necessário, para acolher e eleger certas personalidades ou certos técnicos, destituídos de clientela eleitoral, mas cuja investidura é de interesse partidário.

Todas estas medidas tem o condão de fortalecer os partidos políticos, conforme fica fácil depreender das medidas adotadas, permitindo que se elejam os candidatos mais convenientes para a atuação do partido enquanto organização e favorecendo arranjos institucionais no sentido de avançar a agenda política do mesmo.

Outro argumento forte invocado em favor do sistema proporcional se refere a pluralidade do sistema político que acaba por ter grande número de partidos e, por conseguinte dinamizando a vida política de maneira inclusiva, abrandando o risco da politicização externa que poderia prejudicar as instituições democráticas. Tal entendimento se coaduna com a visão de Paulo Bonavides (2000, p.251), quando fala sobre o sistema de representação proporcional ao dizer que:



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

A presença política de correntes ideológicas, sua institucionalização normal em partidos com acesso ao parlamento ocorre com mais facilidade pela representação proporcional. Através dela se reflete a perfeita diferenciação dos grupos ideológicos, todos absorvidos pela atividade política ordinária. Evita-se assim a clandestinidade ou a pressão exterior nociva que tais grupos, se excluídos, comandariam contra as casas legislativas, nelas se infiltrando por outras vias.

Têm-se, pois, uma maior dinamicidade de partidos e correntes políticas representadas dentro do cenário político, o que acaba por apresentar um ambiente menos refratário ao convívio com correntes político-filosóficas divergentes – note-se que o favorecimento de diversos partidos inclui a necessidade de coalizões para votação, salvo figuras atípicas na política de formações majoritárias unipartidárias em sistemas pluripartidários – melhorando as chances do “jogo político”.

## 2.1 QUOCIENTE ELEITORAL E AS LISTAS ABERTAS

Revela-se pertinente esclarecer a natureza das eleições proporcionais no Brasil. O sistema representativo que se adota por aqui é o de “lista aberta”, que pode também ser conhecido como “voto pessoal único em candidatura individual” (TAVARES, 1994), “voto em lista não ordenada” ou “voto preferencial” (MARENCO DOS SANTOS, 2006).

Mas o que significa exatamente a “lista aberta”? Nestes sistemas o partido/coligação estabelece quais candidatos participarão do pleito mas não ocorre uma hierarquização, assim, quando o eleitor vota em um candidato específico<sup>3</sup> para o cargo, ele faz com que seu candidato “suba” na lista.

Nesse sentido, observe-se a explicação de Tavares (1999) de que:

Em eleições proporcionais, o voto em candidato individual que, contabilizado para a legenda, transfere-se aleatoriamente a outros candidatos da mesma legenda e, admitida a coligação interpartidária, a candidatos de outras legendas, equivale ao voto em uma lista partidária virtual que constitui, entretanto, com sua ordenação, o resultado aleatório das escolhas

<sup>3</sup> O eleitor tem a oportunidade de votar na legenda.



de todos os eleitores do partido ou da coligação. Assim, ao fim e ao cabo, nem o eleitor nem o partido têm qualquer controle sobre o destino do voto e sobre a ordem de precedência dos candidatos nessa lista virtual, porque constituem efeitos compósitos e aleatórios.

Ou seja, adiciona-se um elemento específico de imprevisibilidade no pleito sob a justificativa de se evitar uma tomada de decisões antidemocrática do partido. Deve-se lembrar que essa forma não está designada na Constituição, havendo previsão expressa e prévia no Código Eleitoral, conforme se depreende da leitura dos artigos 106 a 109.

Ressalte-se ainda a possibilidade dos suplentes, que são também organizados pela lista de votação, conforme o artigo 112, do diploma supracitado:

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária:  
I – os mais votados sob a mesma legenda e não eleitos efetivos das listas dos respectivos partidos;  
II – em caso de empate na votação, na ordem crescente da idade.  
Parágrafo único. Na definição dos suplentes da representação partidária, não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108.

Inclui-se, portanto, mesmo aqueles que não foram eleitos, posto que existe uma certa dinamicidade na Câmara dos Deputados, permitindo que haja certa mobilidade entre os candidatos, o que reforça novamente a possibilidade do partido incluir aqueles indivíduos passíveis de avançar a agenda, do partido, mesmo que não de maneira direta como com as listas fechadas (que serão discutidas em momento posterior).

Mas, se existem tantos benefícios para a aplicação de sistemas de *representação proporcional*, por que subsistem tantos problemas políticos fundados justamente neste sistema de representação? É o tema que se explora a seguir.

## 2.2 PROBLEMAS ESTRUTURAIS DA REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL

Pode-se dividir os problemas trazidos para representação proporcional em quatro eixos principais, a saber: a instabilidade dos governos; a supervalorização dos partidos pequenos; o agravamento das divergências e por fim; os problemas para a responsabilização dos políticos/classe política ou *accountability*.

Inicialmente, abordam-se os problemas decorrentes sobre o primeiro deles, qual seja: a Instabilidade dos governos. Observa-se que o favorecimento da expansão do número de





partidos pressupõe uma necessidade de acordos e ajustes para que seja possível votar propostas de interesse do executivo<sup>4</sup>, que acabam por exigir uma certa atitude conformativa com o intuito de estabelecer maiorias<sup>5</sup>.

É sobre o que Bonavides (2000, p. 252) alerta:

A representação proporcional ameaça de esfacelamento e desintegração o sistema partidário ou enseja uniões esdrúxulas de partidos — uniões intrinsecamente oportunistas — que arrefecem no eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente.

Os ajustes políticos necessários para possibilitar um funcionamento minimamente coeso do sistema político brasileiro deslegitimam as instituições políticas, porque a ideologia deixa de exercer o papel principal, tornando-se mera moeda de troca. Tais situações são facilmente constatáveis ao observar a criação de alianças que não seriam possíveis no plano filosófico.

Moreira (2014, p.297) reforça a crítica a este sistema quando comenta acerca do pensamento de Lamounier que:

O consociativismo seria decorrente da representação proporcional, que faz com que o Executivo federal tenha que negociar com um número muito elevado e diversificado de partidos na Câmara dos Deputados, produzindo um sistema político-partidário fragmentado, com dificuldade de estabelecer uma maioria estável.

Mais do que favorecer uma livre troca de opiniões e o fortalecimento das instituições, o governo de coalizão acaba por esvaziar o conteúdo partidário, mais precisamente, as agendas ideológicas dos partidos, criando partidos-fantoches e legendas de aluguel. Isso se dá principalmente pela possibilidade de receber cargos ou vantagens na administração, possibilitando um verdadeiro loteamento de cargos e ministérios para tornar viável que quaisquer projetos sejam minimamente factíveis sob pena de uma total paralisia do governo, por conta do desgaste entre o executivo e o legislativo.

Os desdobramentos dessa desestabilização política e dessa ampla fragmentação dão

<sup>4</sup> Atualmente (2016) a Câmara Federal conta com representação de 27 partidos que dividem as 513 cadeiras disponíveis.

<sup>5</sup> Os 4 partidos com mais cadeiras na atual legislatura, juntos, não formam uma maioria simples PMDB (66 cadeiras), PT (58 cadeiras) PSDB (51 cadeiras) e PP (47 cadeiras) contam com “apenas” 222 cadeiras combinados.





origem ao segundo problema que é abordado: a supervalorização dos partidos pequenos. Como não subsiste uma maioria real, os partidos pequenos conseguem negociar acordos substanciais pelo seu apoio, produzindo uma brutal diferença entre os números reais (de cadeiras ocupadas) e o poder que exercem dentro de uma determinada coligação. É uma ofensa clara ao princípio representativo, que deveria em tese oferecer uma representação política objetiva da realidade do eleitorado (BONAVIDES, 2000, p.252).

Neste sentido, Bonavides (2000, p.252) alerta que sem o apoio deste ditos “partidos anões” o governo torna-se impraticável, situação que seria resolvida no parlamentarismo com um voto de desconfiança<sup>6</sup> ou um *recall*<sup>7</sup> dentro de alguns sistemas presidenciais, procedimento que não encontra similar no ordenamento pátrio, arrastando o problema das negociações e ajustes partidários indefinidamente, até que o governo consiga realizar acordos suficientes para obter a maioria.

Têm-se como ponto terciário, o agravamento das tensões políticas por conta, justamente, da pluralidade dos partidos. Trata-se de um problema reflexo justamente da oxigenação do sistema pela aludida inclusão de visões políticas em partidos diversos. Em arranjos majoritários, comumente se encontram dois grandes partidos que acabam por absorver os menores, enquanto que, nos arranjos proporcionais encontra-se um sistema pulverizado de partidos. A esse respeito, cabe a lição de Lijphart (2003, p. 57) sobre o caso da Bélgica e da Suíça quando leciona que a “explicação para o surgimento de sistemas multipartidários na Suíça e na Bélgica é que seus sistemas eleitorais proporcionais não inibiram a tradução das divisões de caráter social em divisões no sistema partidário”.

É essa transposição dos conflitos para a arena política que gera um desgaste maior do sistema político, acentuando a problemática envolvida em posicionamentos basilares dos partidos mas que são pouco aceitos pela comunidade política. Esse dogmatismo (BONAVIDES, 2000, p. 252) exacerbado pode vir a prejudicar a ordem democrática, movimento pouco provável de ocorrer em um sistema majoritário, que tem por característica um menor número de partidos (normalmente dois grandes), que acabam por absorver as

<sup>6</sup> O voto de desconfiança é um instituto normalmente presente em sistemas parlamentares. Trata-se de um pedido de votação iniciado pela oposição com o objetivo de desconstituir o gabinete parlamentar. Para que isso ocorra, é necessária uma aprovação pela maioria do parlamento pela desconstituição (as regras de que tipo de maioria é necessária costumam variar). No caso de uma vitória o primeiro-ministro se vê “constrangido” a renunciar, culminando normalmente com novas eleições gerais.

<sup>7</sup> A figura do *recall* é similar ao voto de desconfiança, no entanto, diverge deste por ser de iniciativa popular (exigindo normalmente que certo tempo transcorra após as eleições, além de um número mínimo de eleitores que endosse essa proposta).



minorias que normalmente seriam propensas ao desacordo.

Por fim, esclarece-se o problema da *accountability* ou da responsabilização política. Neste caso trata-se especificamente da responsabilização do ator político (deputado), distanciando-nos um pouco dos problemas ligados diretamente ao partido e/ou coligação, ao menos diretamente. O sucinto apontamento de Dallari (2009, p.193) parece seguir nesta mesma linha de raciocínio quando enumera que

Contra o sistema de representação proporcional muitas são as alegações, sendo a principal delas a que o acusa de provocar uma diluição de responsabilidade e uma redução da eficácia do governo. Isto porque, sendo o produto de uma conjugação heterogênea, o governo não é responsável pela manutenção de uma linha política definida, ninguém sendo responsável pela ineficácia da ação governamental.

Ou seja, trata-se, pois, de um problema de diluição da responsabilidade, ou mais precisamente, de esvaziamento da responsabilidade individual do agente político. O governo, e, portanto, seus agentes, não tem uma vinculação óbvia com os problemas advindos de suas ações frente ao eleitorado, ou seja, podendo sempre culpar um agente externo, bem como, outro setor da base aliada, tornando difícil ao eleitor estabelecer as relações de causalidade entre as ações e os resultados de seus representantes.

Parecem ocorrer nesse sentido as afirmações de Silva (2015, p. 03), ressaltando que:

O motivo seria que a necessidade do governo de realizar coalizões faria da atribuição de responsabilidades por parte do eleitor uma tarefa complicada. Não sendo clara a associação das ações do poder público com os seus responsáveis, a faceta retrospectiva do voto seria drasticamente dificultada.

Ou seja, o aspecto da retribuição política dos atores fica prejudicado pela falta de observância da responsabilização. Nos sistemas majoritários a responsabilidade se torna facilmente discernível posto que o partido que comanda o parlamento é responsável, necessariamente, pelos problemas advindos de suas decisões, não tendo como se escusar, ou atribuir a outro, as tomadas de decisão realizadas pela base aliada.

Passam-se a analisar as eventuais possibilidades de reforma do sistema de representação.

### 3 REFORMAS E MUDANÇAS: PROPOSTAS PARA UM NOVO SISTEMA





Existem três grandes reformas possíveis (e já propostas) dentro do Legislativo brasileiro, a saber: Representação Proporcional de Lista Fechada; Representação Distrital Pura e Representação Distrital Mista. Cada uma destas propostas oferecem vantagens e desvantagens ao modelo atual, sendo discutidas de maneira breve, conforme segue.

### 3.1 A REPRESENTAÇÃO PROPORCIONAL DE LISTA FECHADA

A lista fechada já havia sido mencionada em tópico anterior, mas sem maiores explicações sobre seu funcionamento. Diferente do que normalmente ocorre nas listas abertas (que são ordenadas dos candidatos mais votados para os menos votados), as listas fechadas são ordenadas pelos partidos, elegendo-se aqueles em posição topograficamente superior na lista até o limite de vagas.

Bonavides (2000, p. 255) desenvolve de modo mais profundo esta situação, ao esclarecer que:

Quando as listas porém são “bloqueadas”, obrigando o eleitor a votar por uma lista completa, que ele não pode modificar, elegem-se sucessivamente os candidatos que a encabeçam, segundo a ordem de apresentação feita pelo partido.

Ainda ocorrendo o “bloqueio” há casos de a lei eleitoral, em determinados países que adotam o sistema da representação proporcional, atenuar a inflexibilidade da ordem de apresentação, instituindo o chamado voto preferencial, que dá ao eleitor liberdade de alterar a disposição dos candidatos no interior da lista, de modo a favorecer aqueles de sua preferência pessoal.

De maneira geral, a metodologia da lista fechada ou pré-ordenada busca trabalhar no sentido de aumentar a força partidária dentro do sistema eleitoral, transferindo a responsabilidade do eleitor de escolher seus candidatos para o partido ou, num sentido mais amplo, o eleitorado confia que o partido vai tomar o melhor curso de ação para fortalecer a agenda ideológica, por isso abre mão de ter uma votação mais personalista.

Ocorre que essa abordagem não soluciona os problemas ligados a responsabilização dos candidatos (*accountability*), por distanciar ainda mais o eleitorado de seu candidato, funcionando quase que como uma eleição indireta. Também não faz muito para resolver o problema da instabilidade dos governos nem do agravamento das divergências, a medida que



a enorme multiplicidade de partidos continua, e por conseguinte, persistem os conflitos internos dentro do governo.

Ainda mais além, o Brasil tem uma forte tradição personalista na política, favorecendo o voto em determinados candidatos em detrimento dos partidos que ocupam, o que pode explicar o grande trânsito entre partidos – e, por conseguinte, entre ideologias – que alguns candidatos tem, sem interferir (e por vezes prevenindo) a mudança drástica no total de votos obtidos pelo mesmo.

Isso pode se explicar até por uma condição histórico-cultural brasileira. Conforme assevera Holanda (1990, p. 30) “em sociedade de origens tão nitidamente personalistas como a nossa, é compreensível que os simples vínculos de pessoa a pessoa, independentes e até exclusivos de qualquer tendência para a cooperação autêntica entre os indivíduos tenham sido quase sempre os mais decisivos.”

Cabe, portanto, notar que muitas vezes o condicionante decisivo para uma votação expressiva é baseado em uma escolha do candidato com o qual o eleitor acredita guardar maior semelhança ou acredita possuir maior possibilidade de concretização de projetos do que um voto baseado em programa partidário.

Por fim, por ser mantida esta ampla representação de legendas, o problema da supervalorização dos partidos pequenos remanesce. Neste sentido, observa-se que as mudanças estão voltadas para o sentido de fortalecer a capacidade dos partidos decidirem quem avançará o programa do mesmo, em detrimento da resolução de qualquer dos quatro problemas apresentados para a representação proporcional. Passa-se a analisar, então, os modelos de representação distrital pura.

### 3.2 REPRESENTAÇÃO DISTRITAL PURA

A representação distrital baseia-se num mecanismo diferente daquele apresentado pelo da representação proporcional. Também conhecida como representação majoritária é o modelo de eleições aplicada para eleições de senadores (art.46, Constituição), prefeitos e vice-prefeitos (art. 29, II, Constituição), governadores e vice-governadores (art. 28, Constituição) e presidente e vice-presidente da República (art. 77, Constituição), identificando na figura do candidato, o voto, o que torna a votação personalista, ganhando aquele que obtiver maioria absoluta de votos.



É neste sentido que Dahl (2001, p. 148) declara que “na variante deste sistema utilizada na Inglaterra e nos Estados Unidos, é escolhido um só candidato de cada distrito; vence o candidato que tiver o maior número de votos. Devido à analogia com corridas de cavalos, é chamado de sistema *first-past-the-post* – ou *FPTP*”.

Ou seja, diferente do modelo de eleição atual, divide-se a circunscrição dos estados em diversos distritos menores<sup>8</sup>, sendo que cada distrito tem direito de eleger um deputado, a partir de candidato único de cada partido, também conhecido como distritos uninominais ou unipessoais.

Percebe-se que o voto distrital, por sua natureza pessoal e nominal permite que o eleitor identifique objetivamente o seu representante legislativo dentro do governo central, eliminando o problema natural da *accountability* já que a responsabilização política ocorre diretamente com seu eleitorado, que entende quem são seus candidatos.

Em segundo lugar, favorece a existência de dois partidos grandes (como na Inglaterra ou nos EUA), o que diminui os atritos sociais, já que as agendas são mais claras e existe um maior agrupamento de ideologias sob a mesma bandeira (DAHL, 2001, p. 153; LIJPHART, 2003, p. 86). É essa mesma concentração de poder entre dois ou três partidos grandes que se reduz a instabilidade do governo, que acaba possuindo uma certa margem de trabalho para operar, sem risco de paralisação das atividades como moeda de troca política.

Essa lógica dos grandes partidos acaba favorecendo também um encolhimento no número de partidos, já que é vantajoso para as legendas menores se integrarem dentro dos partidos maiores e atuarem como grupos internos dentro do mesmo, para avançar suas agendas, que de resto não difeririam tanto.

O problema mais apontado pelos críticos das propostas de voto distrital uninominal é a subrepresentação de minorias, já que seu poder organizacional fica circunscrito a uma região pequena em que seria impossível atingir o número de votos necessários para obter a cadeira apenas com os eleitores que efetivamente pertencem aquele grupo (note-se que aqui se discute o conceito de minoria social, não numérica). Resta, portanto, a modalidade que combina os dois sistemas.

### 3.3 SISTEMAS DE REPRESENTAÇÃO MISTA (DISTRITAL X PROPORCIONAL)

<sup>8</sup> Os critérios aqui variam: em alguns países se aplica uma divisão baseada em número absoluto de habitantes, em outros em número absoluto de eleitores, para desenhar os distritos.



Quando se fala em sistemas mistos, normalmente faz-se referência a dois grandes modelos, a saber: o Sistema Distrital Misto, adotado pela Alemanha e o Sistema Misto com Predomínio da Maioria, que vigora no México. Analisemos pois as duas formas.

Ao discorrer sobre o Sistema Distrital Misto, podemos então remeter a Bulos (2014, p. 875) quando esclarece:

Sistema distrital misto - é o modelo alemão, também chamado de sistema misto de eleição proporcional personalizado, que combina elementos da eleição majoritária com técnicas representativas do sistema proporcional. Propõe que cada voto seja dividido em duas partes, computadas separadamente. Metade dos deputados são eleitos por circunscrições eleitorais e a outra metade, em função das listas de cada Estado. Assim, os partidos apresentam um candidato para cada distrito e uma lista partidária para todo o Estado. O eleitor primeiro vota em um dos candidatos do distrito (voto distrital) e, em seguida, numa das listas partidárias (voto de legenda). Depois se verifica quantos candidatos foram eleitos pelos distritos e quantos foram eleitos pela legenda.

Ou seja, este sistema consiste em uma comunhão do sistema de listas partidárias e do voto distrital, com as listas partidárias fechadas, no intuito de fortalecer a representatividade dos partidos e, ao mesmo tempo, oferecer um contato direto do eleitor com seu representante. Assim, as minorias obtêm certas cadeiras a partir das listas eleitorais enquanto que os votos distritais acabam por representar as maiorias.

José Afonso da Silva (2006, p.376) alerta que o critério principal de decisão nesse tipo de sistema é o proporcional, haja vista que o cálculo do número de lugares atribuído a cada partido é feito contabilizando-se os votos válidos recebidos pela legenda, depois, observando-se os candidatos eleitos por cada distrito, resultando naqueles que se elegem pelas listas.

Bulos (2014, p. 875) esclarece sobre o sistema mexicano nos seguintes termos:

é o modelo (...) pelo qual dos 500 deputados do Congresso da União mexicana, 300 são eleitos pelo sistema de maioria relativa dos distritos, e 200 pelo sistema de representação proporcional. Veja-se que há um nítido predomínio do sistema da maioria, embora nenhum partido possa ter mais de 350 deputados.

As vantagens de ambos os sistemas podem ser observadas a partir desta perspectiva.



Ao integrar os sistemas proporcionais e majoritários o que se obtém é a possibilidade de representar minorias (que dificilmente conseguiriam compor um distrito, salvo por mudanças propositalmente de demarcação dos limites do distrito), ao mesmo tempo em que se oferece relativo respeito às majorias ao levar em consideração (em maior ou menor grau, dependendo da opção adotada) sua opinião.

Observe-se que a diferença entre os dois modelos de representação mista reside no favorecimento do sistema proporcional ou majoritário. Neste sentido, é curioso notar que ocorre a manutenção dos problemas apontados em ambos os sistemas, variando somente o seu grau de incidência dentro da comunidade em que é aplicado.

#### 4 CONCLUSÃO

As crises políticas posteriores à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tem encontrado uma câmara de eco que potencializa suas consequências por conta da falta de ação institucional do legislativo que, por vezes, não exerce suas prerrogativas pela falta de uma agenda política objetiva, ou mesmo, pelas brigas internas dentro da base aliada.

Em que pese a inclusão gerada pelo sistema proporcional, ao permitir que diversos partidos compoam o governo e possibilitem que diversas correntes sejam ouvidas, muitos destes mesmo partidos acabaram por se tornar legendas de aluguel, sem nenhum compromisso político. Coligam-se com os partidos maiores unicamente em troca de benefícios, sem uma análise criteriosa das colisões de seus programas políticos, tornando prejudicado o argumento de que a multiplicidade de partidos traria somente benefícios.

Assim, não se pode arguir sem certa dose de ceticismo que a modificação do sistema de listas seria efetivo para a resolução dos problemas do sistema proporcional, mais grave ainda, parece ser o risco de agravar o fisiologismo político que se encontra enraizado, permitindo uma perpetuação dos grandes clãs, além de retirar da população a autonomia, ainda que restrita, de decidir pelo seu candidato. Nesse sentido caminha o argumento sócio-histórico de Holanda (1990), que relaciona as relações de poder no Brasil com o caráter de identificação na relação eleitor-candidato.

De igual maneira, parece-nos que a adoção de quaisquer modelos mistos é na verdade uma tentativa de realizar uma pequena reforma, mitigando os efeitos descritos ao longo do texto sem, contudo, saná-los completamente. Reputa-se louvável essa tentativa de





conciliar a representação das minorias com a vontade das maiorias, ainda que essa adoção parcial de outro sistema não nos pareça o caminho mais adequado por ocorrer a manutenção dos problemas estruturais do sistema de representação proporcional, ainda que de maneira mitigada.

Tem-se, portanto, um cenário em que o sistema de Representação Distrital Puro é o caminho mais acertado para privilegiar a vontade democrática, na medida em que responsabiliza o agente político legislativo diretamente frente ao seu eleitorado, e que permite uma maior uniformidade das respostas estatais por conta da formação de maiorias. Ademais, trata-se de um sistema livre do problema da supervalorização dos partidos pequenos, justamente pela concentração de poder em poucos partidos.

O sistema da Representação Distrital Puro também permite a manutenção do caráter personalista da política, de tal forma que o eleitor eleja o candidato com o qual mais se identifica, reduzindo o problema dessa relação ao melhorar a possibilidade da *accountability*. Isso também uniformiza o sistema de representação, já que para todas as instâncias eletivas federais se elegeria os candidatos conforme o princípio da representação majoritária, em detrimento do modelo atual de representação majoritária para o Senado e para a Presidência e de representação proporcional para a Câmara.

## BIBLIOGRAFIA

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. 616p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Lei 4.737, de 15 de jul. 1965 (Código Eleitoral 1965). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em 06 de set. de 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8.ed. rev. e atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013, São Paulo: Saraiva, 2014.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001. 203p.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2009. 314p

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 21. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1990.





LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 389p.

MARENCO DOS SANTOS, Andre. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. **Dados**. Rio de Janeiro, v.49, n.4, 2006.

MOREIRA, MARCELO SEVAYBRICKER. A poliarquia brasileira e a reforma política: análise de uma contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política. **Dados**. Rio de Janeiro., v. 57, p. 293-323, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 925 p.

SILVA, P. ;DAVIDIAN, A.; FREITAS, A ; CAZZOLATO, J. D. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opinião Pública**. UNICAMP., v. 21, p. 1-32, 2015.

TAVARES, José Giusti. O Problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.