

ISSN 1982 - 2855

Revista Eleitoral

Tribunal Regional Eleitoral
Rio Grande no Norte

Volume 32
Ano 2018



TRE-RN

UMA ANÁLISE QUANTO AOS SISTEMAS ELEITORAIS SOB O CONTEXTO DO PRINCÍPIO DAS MINORIAS

Letícia Maria Barbosa Barros*

Abraão Luiz Filgueira Lopes**

RESUMO: O presente artigo analisa os sistemas eleitorais brasileiros, partindo do estudo do princípio das minorias. Assim, no cenário em que a crise política demanda alteração das normas eleitorais, debate acerca de qual sistema eleitoral melhor atende às necessidades do povo brasileiro e permite o acesso das minorias ao poder. Para isto, utiliza o método hipotético-dedutivo, testando a hipótese segundo a qual os sistemas “distritão” e distrital misto seriam mais adequados à realização da democracia e, ao mesmo tempo, investiga as premissas dos sistemas proporcional e majoritário, para, a partir daí, concluir qual sistema melhor pode efetivar o direito das minorias. Nota-se que a democracia presume a coexistência da maioria e das minorias, por este motivo é essencial que qualquer reforma política tenha em vista a necessidade de reaproximar o povo da política, reduzindo os efeitos da crise de representatividade atualmente existente. A pesquisa revelou que o sistema proporcional, apesar de suas distorções – mormente a possibilidade de um candidato ser eleito com votação menor que a de um adversário que integra partido diverso –, permite a representação das minorias, já que os votos dos diversos candidatos podem ser somados com vistas a eleger ao menos um deles. Já os sistemas distrital misto e “distritão” tendem a viabilizar a eleição apenas de candidatos com grandes votações.

PALAVRAS-CHAVE: Sistemas eleitorais. Reforma política. Princípio das minorias.

1 INTRODUÇÃO

A crise política tem demandado alteração das normas eleitorais. A população e a opinião pública demandam uma reforma política que reaproxime o povo de seus representantes num contexto de crise de representação crescente.

De outro lado, surgem, por parte dos legisladores, projetos no sentido de facilitar as suas próprias reeleições, o que torna ainda mais complexo o debate eleitoral. Dentre os temas mais em destaque atualmente, insere-se a discussão quanto ao sistema eleitoral há ser aplicado para as eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Distrital e Vereador, ou seja, para o Poder Legislativo.

Historicamente, essas eleições têm se realizado através do sistema proporcional, que parte do quociente eleitoral e é deveras criticado por, muitas vezes, permitir a eleição de candidatos com votação inferior. Para tanto, tem-se apresentado como alternativa o sistema distrital misto, ou, mesmo, o sistema majoritário, que a mídia e a população denominaram de “distritão”.

Nesse sentido, em setembro do ano de 2017, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 327/2017, que está apensada a PEC nº 77/2003, foi pauta no plenário da Câ-

* Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

E-mail: leticiabarros09@hotmail.com.

** Professor Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte.

E-mail: abraao.lopes@rrc.adv.br

mara dos Deputados. Dentre os pontos que a compõem está a adoção do sistema majoritário nas eleições para a Câmara dos Deputados.

Igualmente, o Projeto de Lei nº 9.212/2017 que institui o sistema distrital misto para as eleições proporcionais, foi aprovado no Senado Federal em novembro de 2017, e atualmente está aguardando a apreciação no plenário da Câmara dos Deputados.

Nessa perspectiva, tanto a PEC nº 327/2017, quanto o Projeto de Lei nº 9.212/2017, propõem uma mudança no sistema eleitoral para eleger o Poder Legislativo, uma vez que excluem o sistema proporcional para dar vez ao sistema “distritão” ou ao sistema distrital misto.

Em vista disso, surge a necessidade de estudar, analisar e pesquisar esses sistemas eleitorais, sempre tendo como objetivo realizar a democracia, que exige coexistência entre a maioria e as minorias, daí porque impositivo revelar qual sistema eleitoral melhor atende às necessidades do princípio das minorias.

O estudo que aqui se propõe, nesse sentido, se vale do método hipotético-dedutivo, testando as hipóteses de uso dos sistemas distrital misto e “distritão” (majoritário) sob o prisma do princípio das minorias.

2 SISTEMAS ELEITORAIS

O sistema eleitoral é um conjunto de procedimentos que viabiliza e organiza as eleições, tendo como principal objetivo “proporcionar a captação eficiente, segura e imparcial da vontade popular democraticamente manifestada” (GOMES, 2008, p. 89), a fim de transformá-la em mandatos eletivos. Assim, o sistema eleitoral é o responsável por dividir o país em zonas e seções eleitorais, estabelecer o critério de captação de votos, apresentação de candidatos, recursos eleitorais, distribuição dos cargos eletivos de acordo com os resultados das eleições, dentre outros.

Nesse sentido, se disseminaram três sistemas eleitorais, quais sejam, sistema majoritário, sistema proporcional e sistema distrital, sendo este último subdividido em sistema distrital misto e distrital puro. Desses sistemas, previu-se às eleições brasileiras do majoritário, para as eleições de Presidente, Governador, Prefeito e Senador, e proporcional, para as eleições de Deputado Federal, Deputado Estadual e Distrital e Vereador.

2.1 Sistema majoritário

No sistema majoritário, ganha o candidato que obtiver a maioria absoluta ou relativa dos votos válidos, sendo compreendida, portanto, a maioria absoluta como a metade dos votos válidos mais um, e maioria relativa ou simples, como a que não considera a totalidade de votos, mas sim os votos que o candidato recebeu, de forma que quem conquistar mais votos ganha.

No Brasil, o sistema majoritário contabilizado através da maioria absoluta de votos, é utilizado para as eleições do Poder Executivo, qual seja, para Presidente, Governador, Prefeito e seus respectivos vices, valendo ressaltar que em relação às eleições para Prefeito, esta contabilização de maioria absoluta de votos será utilizada somente para municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, conforme preceitua o artigo 29, inciso II, da Constituição Federal.

Por outro lado, no tocante ao cargo de Senador e Prefeito de município com menos de 200.000 (duzentos mil) eleitores, há uma exceção, posto que adota-se o sistema majoritário puro, ou seja, será eleito o candidato que obtiver a maioria simples dos votos válidos.

Nessa perspectiva, o sistema majoritário se subdivide em turno único e dois turnos. No turno único, leva-se em consideração, para fins de eleger um candidato, a quantidade de votos válidos que este conquistou, não importando, portanto, se esta maioria foi absoluta ou relativa.

Por outro lado, o sistema majoritário de dois turnos, utilizado para as eleições para o cargo de Presidente, Governador, Prefeito em municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, e seus respectivos vices, leva-se em conta a maioria absoluta dos votos. Logo, será eleito o candidato que obtiver metade dos votos válidos mais um, desconsiderando os votos brancos e nulos.

Assim, caso o candidato não obtenha metade dos votos válidos mais um, será realizada uma nova eleição, onde disputarão somente os dois candidatos mais bem votados no primeiro turno. E, nesta segunda eleição, ganhará o candidato que obtiver a maioria relativa dos votos válidos, conforme preceitua o artigo 77, §3º, da Constituição Federal.

Em vista disso, o sistema majoritário é criticado pelo fato de que em disputas acirradas entre candidatos, haverá um número considerável de eleitores derrotados, e em consequência disto, o candidato eleito poderá sofrer densa rejeição (RODRIGUES, 2014, p. 38), bem como este sistema é um meio de manter grandes partidos políticos no poder, de modo a formar a estrutura de um governo forte.

2.2 Sistema proporcional

O sistema proporcional é aquele em que a representação se dá na mesma proporção da preferência do eleitorado pelos partidos políticos (CERQUEIRA, 2011, p. 141). Desse modo, não se leva em consideração apenas os votos que o candidato recebeu, mas também a quantidade de votos distribuídos para o partido ao qual o candidato faz parte.

Para Pinto Ferreira (1977, p. 169):

A representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes Partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.

No Brasil, esse sistema é utilizado para as eleições do Poder Legislativo, qual seja, Deputado Federal, Deputado Estadual e Distrital, e Vereador, com exceção do cargo de Senador, que é escolhido através do sistema majoritário de turno único.

Nesse sistema, para um candidato ser eleito, o partido deve atingir o quociente eleitoral, que consiste no número mínimo de votos que o partido precisa obter para conquistar a distribuição das cadeiras da Casa Legislativa. Assim, o quociente eleitoral é calculado através da divisão do número de votos válidos pelo número de cadeiras disputadas.

E, somente se nenhum partido atingir o quociente eleitoral considerar-se-ão eleitos os candidatos que obtiverem mais votos.

Outrossim, após a definição do quociente eleitoral, se procede com novo cálculo onde será definido o número de cadeiras a que cada partido, dentre os que atingiram o quociente eleitoral, terá direito. Ao resultado deste cálculo, dá-se o nome de quociente partidário. Desta forma, o quociente partidário é o resultado da divisão do número de votos recebidos por partido, pelo quociente eleitoral, por meio do qual se define o número de cadeiras a serem ocupadas por cada partido.

Por conseguinte, se após o cálculo do quociente partidário, ainda restarem cadeiras vagas na Casa Legislativa, será calculada a sobra eleitoral, onde se divide a votação dos partidos pelo quociente partidário somado a mais um, realizando-se este cálculo até que todas as cadeiras estejam ocupadas.

Ainda, mister se faz destacar que o sistema proporcional engloba dois tipos de listas para definir quem será eleito, são elas: lista aberta e lista fechada. Na lista aberta, os eleitores votam no candidato de sua preferência para ocupar o cargo, e ao final da apuração dos votos, deve-se ter em conta quais os candidatos foram mais votados em cada partido e qual a quantidade total de votos que cada partido recebeu.

É a partir dessas duas informações que se saberá quantas cadeiras cada partido ocupará dentro da Casa Legislativa, uma vez que estes irão preencher as vagas de acordo com a ordem da lista de candidatos que foram mais votados. À vista disso, um candidato que recebeu muitos votos, mas o partido recebeu poucos, poderá ocupar nenhuma cadeira, bem como um candidato que recebeu poucos votos, mas o partido recebeu muitos, poderá ocupar uma cadeira.

Por outro lado, a lista fechada estabelece que os eleitores não votam no candidato diretamente, votam apenas no partido, sendo este o responsável por organizar e escolher internamente a lista que determina a ordem dos candidatos que irão ocupar as vagas conquistadas. Contudo, em que pese essa divisão de listas, o Brasil adota o sistema proporcional de lista aberta para as eleições do Poder Legislativo.

Nessa perspectiva, infere-se que no sistema proporcional, as cadeiras das Casas Legislativas não pertencem ao candidato, mas sim ao partido no qual ele está filiado, de sorte que um candidato pode ter uma votação expressiva, mas não será eleito se o seu partido não atingir o quociente eleitoral.

De igual modo, cumpre ressaltar que, além do requisito de o partido ter que atingir o quociente eleitoral, só serão eleitos os candidatos, de acordo com as cadeiras conquistadas pelo seu partido, desde que obtenham pelo ou menos 10% (dez por cento) do quociente eleitoral. E, esta limitação é denominada de cláusula de barreira individual, a qual foi trazida pela Reforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015), tendo sido criada com o escopo de diminuir o efeito popularmente conhecido como “puxadores de voto”.

Dessa forma, se determinado partido obtiver 10 (dez) cadeiras na Casa Legislativa, e apenas 9 (nove) candidatos do seu partido alcançarem 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, apenas os 9 (nove) candidatos serão eleitos, e a cadeira que não foi preenchida, será distribuída através da divisão do número de votos válidos atribuídos a cada partido,

pelo número de lugares definidos para o partido somado a mais um. Logo, o partido que obtiver a maior média, ganhará a cadeira.

Destarte, a crítica ao sistema proporcional gira em torno de que pode ocorrer de o candidato mais votado nominalmente não ser eleito em decorrência do seu partido não ter atingido o quociente eleitoral exigido, bem como por grandes partidos conquistarem significativo número de cadeiras e, assim, eleger candidatos que não tiveram uma votação tão expressiva quanto outros que ficaram de fora, em virtude do seu partido especificamente não ter conquistado tantos votos.

2.3 Sistema distrital

No sistema distrital, também chamado de sistema distrital puro, ocorre a votação por maioria simples, ou seja, os candidatos aos cargos que compõem o Poder Legislativo são eleitos a partir da sua votação individual. Neste sistema, o Município ou Estado é dividido em distritos, de forma que a quantidade de eleitores seja semelhante entre eles, onde os eleitores podem votar apenas nos candidatos do seu respectivo distrito. Assim, cabe ao partido escolher qual candidato filiado irá concorrer no distrito, de modo que cada distrito elege um representante.

Os pontos favoráveis desse sistema dizem respeito ao fato que ele proporciona maior aproximação da população com seus representantes, uma vez que os candidatos eleitos, em tese, conhecem melhor as necessidades específicas do seu distrito, e por ser apenas um representante, torna mais eficaz a fiscalização por parte dos eleitores.

Igualmente, outro ponto favorável encontra-se no fato de que esse sistema eleitoral é mais simples, o que torna mais fácil a compreensão de seu funcionamento pela população, pois o voto vai diretamente para o candidato, e não mais para o partido. Por fim, outro ponto favorável é que o sistema distrital põe fim à figura dos “puxadores de voto”, posto que candidatos com votações expressivas, não conseguirão eleger seus colegas de partido através dos votos que recebeu.

Em contrapartida, suas críticas giram em torno de que partidos muito votados poderão não ter muitos representantes, uma vez que os votos só elegerão um único representante, como por exemplo: um partido pode ter 50% dos votos somados em todo o Município, e não conseguir eleger sequer um único candidato nos distritos.

Do mesmo modo, este tipo de sistema aumenta o clientelismo eleitoral, visto que, devido aos candidatos serem eleitos diretamente pelos votos do distrito, estes poderiam se importar mais com os interesses do distrito que o elegeu, e deixar em segundo plano os interesses nacionais, bem como partidos menores terão dificuldades de conseguir uma vaga no Parlamento para representar seus interesses, sobretudo os partidos ideológicos, cujos votos são pulverizados e não concentrados em um só distrito.

Ademais, cumpre ressaltar que o sistema distrital se divide em dois outros sistemas, sendo eles o sistema distrital misto, que combina elementos do sistema proporcional e do sistema majoritário; e o sistema distrital puro, que é essencialmente majoritário.

2.3.1 Sistema distrital misto

Este sistema é adotado por países como Alemanha, Itália, México e Nova Zelândia, de acordo com um estudo realizado pelo *Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA*. Contudo, muito tem se discutido sobre sua implantação no Brasil, conforme se depreende do Projeto de Lei nº 9.212/2017.

O sistema distrital misto une elementos do sistema majoritário e do sistema proporcional, com vista às eleições do Parlamento (GOMES, 2008, p. 95). Assim, cada circunscrição eleitoral é dividida em distritos, de forma que, cada partido poderá apresentar um candidato por distrito, e no dia da votação os eleitores têm duas listas de votação, sendo uma majoritária que diz respeito ao distrito, e outra proporcional, que diz respeito a toda circunscrição eleitoral.

Na lista majoritária, vota-se em um dos candidatos indicados pelo partido para determinado distrito, enquanto que na lista proporcional o eleitor vota no partido e não no candidato, de modo que se leva em consideração a votação em todos os distritos, utilizando-se dos critérios do sistema proporcional.

Dessa forma, a composição das Casas Legislativas é o resultado da soma dos candidatos eleitos através da lista distrital e da lista partidária (GOMES, 2008, p. 96).

Com relação aos pontos positivos, muito se defende que este sistema proporciona a redução de gastos nas campanhas, pois os candidatos não precisam fazer campanha em toda a circunscrição eleitoral, mas somente no distrito em que é candidato. Igualmente, devido a redução significativa do território da disputa, esse sistema viabiliza maior aproximação do candidato com os seus eleitores, bem como, em tese, atende tanto aos interesses regionais como gerais, posto que o distrito irá eleger um candidato pelo sistema majoritário, e outro pelo sistema proporcional.

Por fim, no tocante aos pontos negativos, além de ser um sistema complexo que dificulta o entendimento do eleitor acerca do processo eleitoral e da distribuição dos votos, também dificulta que partidos pequenos conquistem vagas no Parlamento.

2.3.2 Sistema distrital puro e o “distritão”

Pelo sistema distrital puro, o Estado ou o Município são divididos em distritos e, em cada distrito, são eleitos representantes em determinado número pelo sistema majoritário. Ou seja, os candidatos mais votados dentro do distrito serão eleitos.

Uma variação do distrital puro foi proposta no Brasil e ficou conhecida como “distritão”, que surgiu popularmente quando da Proposta de Emenda à Constituição nº 327/2017, pela qual se propunha, no final das contas, a eleição através do sistema majoritário para as eleições referente à Câmara dos Deputados.

Neste sistema, cada Município e/ou Estado se tornam um único distrito, de forma que os deputados e vereadores mais votados em cada distrito serão eleitos, independentemente dos votos que o partido recebeu. Assim, o “distritão” é essencialmente o sistema majoritário, mas com nova denominação, em razão de cada circunscrição eleitoral se tornar um distrito.

Ao contrário do sistema distrital puro, no “distritão” a circunscrição não é dividida efetivamente em distritos, representando ela própria um “distrito”, onde os candidatos mais votados são eleitos. Na prática, pois, no “distritão”, os candidatos ao Legislativo passariam a ser eleitos pelo sistema majoritário.

A vantagem deste sistema “distritão” – repetida, aliás, no distrital puro – diz respeito ao fato de que elimina o efeito popularmente conhecido como “puxadores de voto”, de modo que só será eleito o candidato que recebeu mais votos, não sendo aproveitados seus votos para eleger outro candidato do mesmo partido.

Por seu turno, suas críticas versam acerca de que esse sistema cria distorções na votação, pois partidos bem votados podem ter poucos deputados e vereadores, fora que, no “distritão”, o custo da campanha tende a ser mais alto, afinal o candidato precisará obter a maior quantidade de votos dentro de uma circunscrição inteira, como o Estado ou o Município.

Já no distrital puro, ao contrário, os custos tendem a cair, na medida em que os votos serão disputados apenas no “distrito”, o que, por sua vez, traz a sua principal desvantagem: concentração dos interesses no âmbito menor de cada distrito, o que faz com que os candidatos e, depois, eleitos, tenham uma preocupação menor com os assuntos regionais.

Ademais, o “distritão” aumenta o personalismo das campanhas, uma vez que o carisma e a imagem dos candidatos se tornam mais importantes que os partidos e as ideologias que estes defendem, fazendo com que as campanhas virem uma disputa de personagens e não de partidos com diferentes propostas.

3 PRINCÍPIO DAS MINORIAS E DEMOCRACIA

Em consonância com o artigo 1º, inciso V, da Constituição Federal que estabelece o pluralismo político como fundamento da República Federativa do Brasil, o princípio das minorias tem como fundamento a necessária participação das minorias no debate político.

Nessa perspectiva, o pluralismo político fortalece a democracia e impede que um grupo político possuidor de parcela de poder desproporcional em relação aos demais grupos sociais minoritários, se mantenha isolado no poder, de modo que, “é o pluralismo político que areja e renova a democracia” (RODRIGUES, 2014, p. 33).

Assim, para entender a necessidade da participação das minorias no debate político, faz-se necessário entender o que é democracia e como esta é exercida. No Brasil, por exemplo, adotou-se a democracia semidireta, também denominada de democracia participativa, que combina elementos da democracia direta e indireta, uma vez que há a eleição política, por parte da população, para eleger seus representantes, mas também há a participação direta da população através de plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Em que pese existir no Brasil a democracia direta e indireta, a forma mais comum de exercê-la é através da democracia indireta mediante o sufrágio universal, isto é, o voto, onde cada eleitor vota em um candidato a fim de que este possa representar seus interesses caso seja eleito.

Muito embora a etimologia da palavra defina democracia como “governo do povo”, “povo” no sentido “população” implica reconhecer que há diversidade de pensamentos, opiniões e interesses, de modo que existirão sempre maioria e minorias, devendo estas coexistir em harmonia, pois “as minorias não podem ser caladas pela maioria, nem muito menos impedidas de, um dia, se tornarem maioria” (LOPES, 2018, p. 10).

Dessa forma, apesar de boa parte dos representantes políticos serem eleitos por conquistar o maior número de votos, as decisões políticas e as leis não podem se restringir a atender somente aos interesses majoritários, uma vez que é primordial proteger valores e direitos fundamentais de todos, mesmo que isto implique ir de encontro com a vontade de quem obteve mais votos (BARROSO, 2009, p. 12).

De fato, a ideia de democracia não pode se restringir ao governo da maioria, havendo ser estendida para compreender as mais diversas visões e ideologias existentes na comunidade política. A democracia é, pois, um espaço que permite a diversidade e pressupõe a igualdade de condições para participar da tomada de decisões, sem privilegiar as visões de um grupo em detrimento dos demais (MITUZANI; MARTINS, 2011, p. 344). Isso significa, no particular, realizar não só os interesses da maioria, naturalmente representada numa democracia representativa, mas também os ideais das minorias, que terão uma inicial maior dificuldade de se fazerem representadas numa democracia baseada no modelo de representação.

Em uma sociedade onde não há a efetiva participação das minorias nos setores públicos e políticos, a insatisfação e a crise de representatividade estarão sempre evidentes, motivo pelo qual são necessários mecanismos de preservação dos direitos das minorias, pois estas também precisam eleger parlamentares que possam debater e pleitear seus interesses.

Nessa perspectiva, a filósofa e cientista política estadunidense, Iris Marion Young, faz uma crítica às sociedades que não representam devidamente as minorias, concluindo, dessa forma, que isto leva a desigualdades estruturais:

No contexto dessas sociedades são muito frequentes as queixas que apontam o caráter excludente das normas de representação. As pessoas muitas vezes reclamam que os grupos sociais dos quais fazem parte ou com os quais têm afinidade não são devidamente representados nos organismos influentes de discussões e tomadas de decisão, tais como legislaturas, comissões e conselhos, assim como nas respectivas coberturas dos meios de comunicação. Essas demandas evidenciam que numa sociedade ampla e com muitas questões complexas os representantes formais e informais canalizam a influência que as pessoas podem exercer. Por essas razões, muitas propostas recentes de maior inclusão política nos processos democráticos defendem medidas que propiciem maior representação dos grupos sub-representados, especialmente quando esses grupos são minorias ou estão sujeitos a desigualdades estruturais.

À vista disso, é essencial que qualquer reforma política tenha em vista a necessidade de reaproximar o povo da política, reduzindo os efeitos da crise de representatividade atualmente existente. Nesse sentido, todos os sistemas eleitorais apresentam pontos positivos e negativos, havendo privilegiar, porém, aquele que mais bem realize a democracia e os direitos das minorias, fazendo-as coexistir com a maioria, em virtude de que “impõe reconhecer como legítimos os diversos modos de compreensão da realidade” (LOPES, 2018, p. 78).

4 O PRINCÍPIO DAS MINORIAS E AS ELEIÇÕES PARA O LEGISLATIVO

O Poder Legislativo tem funções significativas em um país, uma vez que é o responsável por representar os interesses da população através dos debates políticos, elaborar leis e fiscalizar atos do Poder Executivo, seja na esfera federal, estadual e municipal.

Como já elucidado no capítulo anterior, a forma mais comum de exercer a democracia no Brasil é através da democracia indireta, ou seja, escolher um representante através do voto. Por este motivo, o mecanismo que garante a representação das minorias nos debates políticos e nas instituições políticas, em consonância com o princípio das minorias, é o sistema eleitoral.

Nesse sentido, o sistema eleitoral responsável por eleger o Poder Legislativo, com exceção do cargo de Senador, é o sistema proporcional. Contudo, o Projeto de Lei nº 9.212/2017 e a PEC nº 327/2017, respectivamente, visam alterar esse sistema para que passe a vigorar o sistema distrital misto ou o “distritão”.

Assim, dada a importância do Poder Legislativo para representar os interesses da população, bem como que o sistema eleitoral é o mecanismo que garante aos eleitores escolher quem serão estes representantes, e ainda, que estão em tramitação projetos e propostas no sentido de alterar o sistema eleitoral vigente, é que surge a necessidade de debater qual sistema eleitoral melhor atende às necessidades do princípio das minorias.

Tanto o Projeto de Lei nº 9.212/2017, quanto a PEC nº 327/2017 põem em xeque a participação das minorias nos debates políticos, de forma que se as eleições para o Poder Legislativo fossem realizadas através do sistema distrital misto ou através do “distritão”, só seriam eleitos os candidatos mais bem votados em determinado distrito, ou em toda a circunscrição eleitoral, no caso do “distritão”. Ou seja, dificilmente partidos políticos menores conseguirão eleger algum candidato, posto que seus votos não são concentrados em um único distrito, isto é, são pulverizados e distribuídos entre as circunscrições eleitorais, como se verifica dos resultados das eleições.

No sistema proporcional, por sua vez, como os votos não precisam ser concentrados em um só distrito, podendo ser contabilizados de forma pulverizada, os partidos menores – muitas vezes condutores de bandeiras das minorias – terão mais oportunidade de elegerem representantes, o que é ainda mais reforçado pela possibilidade de reunião dos votos dados a todos os candidatos do partido ou coligação para, quem sabe, eleger ao menos um vereador ou deputado.

Resume Pedro Pereira Teodoro (2008):

Por fim, podemos concluir que o sistema eleitoral de representação proporcional é o mais democrático de todos os já apresentados até o momento, sendo a expressão mais sincera da vontade eleitoral demonstrada em votos, uma vez que este modelo garante a representação democrática mais efetiva e heterogênea, já que todas as frentes que disputam a eleição terão a possibilidade de conquistar tantas vagas em disputa quanto aquelas que os seus votos se fizerem necessários para assumi-las. Como iremos ver ao longo desta apresentação, o sistema poderá se apresentar de diferentes maneiras, sendo os seus restos aproveitados também de formas distintas.

Portanto, apesar das críticas decorrentes em grande medida da possibilidade de candidatos com maior votação acabarem não eleitos em razão de o partido não ter atingido o quociente eleitoral ou de não ter sido contemplado pelas sobras, ou simplesmente pelo fato de o seu partido ter obtido menor quantidade de vagas, o sistema proporcional tem como grande mérito permitir a representação das minorias.

Um bom exemplo disso se encontra nas eleições municipais de 2012 na cidade de Natal/RN, quando ao menos dois candidatos de partidos ideológicos e que não teriam maiores chances num sistema majoritário ou distrital, obtiveram a eleição para a Câmara Municipal, caso dos candidatos Marcos do PSOL e Sandro Pimentel.

A eleição desses representantes, diga-se, foi possível graças a grande votação da candidata Amanda Gurgel, que compunha a mesma coligação e atingiu sozinha quase três vezes o quociente eleitoral – com isso permitindo a eleição dos três candidatos: Amanda Gurgel, Marcos do PSOL e Sandro Pimentel.

Aliás, a mesma candidata Amanda Gurgel serve de exemplo ainda para ilustrar a conhecida distorção do sistema proporcional. Na eleição para a Câmara Municipal de Natal de 2016, a mesma Amanda Gurgel manteve grande votação, sendo a segunda mais votada naquele pleito municipal. Todavia, o seu partido não atingiu o quociente eleitoral nenhuma vez e, a despeito da grande votação da candidata, não elegeu nenhum representante, nem mesmo a própria Amanda Gurgel.

A par disso, outros candidatos obtiveram a eleição naquele pleito com votação significativamente menor, caso do candidato Sueldo Medeiros, que obteve cerca de 20% dos votos da candidata Amanda Gurgel.

Ainda a título de observação prática, esta das diferenças que podem ser produzidas a partir da adoção do sistema proporcional, do sistema distrital ou do “distritão” (majoritário dentro da circunscrição, sem efetiva divisão dela em distritos menores), convém observar interessante fenômeno ocorrido nas eleições de 2018 para deputado estadual pelo Rio Grande do Norte, especificamente envolvendo os candidatos Ivan Júnior e George Soares, ambos oriundos do Município de Assú, onde mantêm as suas bases eleitorais.

No município de Assú/RN, o candidato Ivan Júnior conquistou 12.454 votos, enquanto que o candidato George Soares obteve 11.887 votos. Logo, caso o sistema elei-

toral utilizado fosse o sistema distrital e Assú correspondesse a um distrito, o candidato Ivan Júnior seria eleito no “distrito” de Assú/RN.

Entretanto, levando em consideração a votação em todo o Estado do Rio Grande do Norte, o candidato George Soares que obteve 34.263 votos, enquanto que o candidato Ivan Júnior obteve 23.264 votos. Isso significa que, fosse adotado o sistema “distritão”, o eleito seria George Soares, reforçando um dos grandes méritos desse sistema, consistente na inexistência de maiores distorções quanto ao resultado, mas expondo uma de suas principais dificuldades: a tendência num sistema “distritão” é a reeleição dos representantes eleitos em pleitos anteriores, que contam com maior estrutura partidária.

Como o sistema adotado no Brasil ainda é o proporcional e como os candidatos George Soares e Ivan Junior compunham a mesma coligação, no final das contas acabou eleito o primeiro, o que, claro, fez justiça dentro da coligação, afinal aquele obteve votação total muito mais significativa que o este. Todavia, é igualmente certo, fossem os candidatos de coligações diferentes, possível seria, inclusive, que, a depender do arranjo e distribuição dos votos e vagas, o candidato com menor votação fosse eleito em detrimento daquele mais votado em todo o Estado.

Observando o resultado do pleito estadual e dentro desse recorte feito com os candidatos George Soares e Ivan Júnior, outrossim, constata-se que o sistema proporcional possibilitou que um candidato com votos pulverizados em vários municípios conquistasse uma cadeira para representar interesses regionais ante a Assembleia Legislativa; ao passo em que se fosse uma divisão em distritos, como se propõe no sistema distrital misto, o candidato Ivan Júnior poderia ser eleito, por ter exsurgido como preferência dos eleitores de determinado “distrito”.

Neste ponto, ademais, uma observação interessante: contemplasse o distrito de Assú os municípios vizinhos, como Itajá e Ipangaçu, formando, quiçá, um distrito para todo o vale do Assú, a lógica já se inverteria, e o candidato George Soares seria eleito, por mais uma vez ter pulverizado os seus votos em várias localidades. Essa constatação, diga-se, gera inclusive a percepção de que a sorte das eleições poderia passar a ser definida pela própria divisão dos distritos, que muitas vezes obedece a critérios políticos voltados à preservação das mesmas pessoas no poder, o que é perigoso e fragiliza a democracia.

Noutro recorte da eleição para Deputado Estadual do Rio Grande do Norte, o candidato Sandro Pimentel foi eleito com 19.158 votos, ao contrário do candidato Adjuto Dias que recebeu 28.697 votos e não foi eleito, ficando uma posição abaixo do candidato Sandro Pimentel na lista dos resultados das eleições.

Em vista disso, o sistema proporcional possibilitou que o candidato Sandro Pimentel conquistasse uma cadeira para representar o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) na Assembleia Legislativa, obtendo, assim, a primeira vaga da história de seu partido na Assembleia potiguar, enquanto o candidato Adjuto Dias, representante de um partido tradicional, o MDB, acabou não sendo eleito, o que, a um só tempo, evidencia um dos méritos do sistema proporcional – a representação das minorias – e, também, a sua grande crítica – a eleição de candidatos com votação total inferior a de outros.

Em consonância com este entendimento, o professor Abraão Luiz Filgueira Lopes (2018, p. 79), defende que o sistema proporcional permite que as minorias tenham seus representantes eleitos:

Decerto, se não fosse o sistema proporcional, o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) teria quatro candidatos eleitos majoritariamente representando os interesses de uma mesma coligação, enquanto que um partido político ideológico não teria sequer a oportunidade de conquistar uma cadeira na Casa Legislativa para participar dos debates políticos e pleitear os interesses da minoria que confiaram seu voto; principalmente pelo fato de que a Reforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) estabeleceu o fim das coligações partidárias a partir de 2020, o que dificulta ainda mais, para esses partidos menores, a disputa eleitoral por uma cadeira no Parlamento.

Ora, o sistema proporcional de eleição autoriza que um candidato seja eleito valendo-se dos votos atribuídos a terceiros que integram o mesmo partido ou coligação, de modo que, mesmo não contando aquele candidato individualmente com uma votação expressiva, a sua eleição poderá ser viabilizada, o que, ao fim, dará azo à investida no poder também de grupos políticos e sociais integrantes das minorias.

Sem dúvidas, é o sistema proporcional que viabiliza que esses votos pulverizados de partidos políticos menores sejam somados com vistas a eleger pelo ou menos um único candidato para representar os interesses das minorias. Assim, se algum outro sistema, diferente do sistema proporcional, for adotado, torna difícil, senão impossível, minorias conquistarem espaço nos debates políticos e nas instituições políticas, a fim de defender também os seus interesses.

Embora o sistema distrital misto e “distritão” pareçam adotar uma votação mais justa, tendo em vista que será eleito o candidato que a maioria escolheu, esses sistemas tendem a não permitir a representação das minorias, uma vez que em uma democracia todos precisam ser representados, e não é legítimo que em nome de um interesse majoritário, uma parcela da população tenha seus interesses suprimidos.

Nesse sentido, em sua tese de Doutorado, Eneida Desiree define o que seria, em sua acepção, o sistema majoritário, uma vez que afirma que o referido sistema é viável quando se busca a garantia sólida de apoio ao governo (SALGADO, 2001, p. 228).

Neste contexto, o sistema distrital misto e o sistema “distritão”, que é essencialmente majoritário, não visam à representação de todos os grupos sociais, mas sim a manutenção dos grandes partidos no poder para que sirvam de aliados para a estrutura de um forte governo.

Por outro lado, a jurista defende que “se a principal preocupação é garantir a expressão dos diversos grupos sociais, o sistema proporcional será adotado” (SALGADO, 2001, p. 228), ou seja, para que as minorias tenham efetivada sua participação política nos debates públicos, necessário se faz a manutenção do sistema proporcional.

Conclui-se, portanto, que se os parlamentares forem eleitos através de um dos dois sistemas, qual seja, distrital misto ou “distritão”, os partidos políticos menores não terão voz, e as minorias terão dificuldade de verem seus interesses representados. Assim, caso

apenas grandes partidos políticos tenham acesso ao poder, a fim de defender interesses majoritários, o cenário político não será o retrato de uma democracia, uma vez que esta significa a coexistência das maiorias com as minorias.

5 CONCLUSÃO

Em suma, o sistema proporcional, apesar de suas críticas – que versam sobre eleger candidatos que tiveram poucos votos –, permite a representação das minorias, pois é exatamente pela soma dos votos de outros candidatos que pelo ou menos um candidato é eleito para representar determinado partido político, que comumente são partidos ideológicos e com pouca, senão nenhuma, representação nos debates e instituições políticas.

Dessa forma, observou-se que o sistema eleitoral é o responsável por estabelecer os critérios que regem as eleições e por permitir que a população exerça a democracia através do sufrágio universal, ou seja, através do voto; de modo que, após analisar tanto o sistema majoritário, o sistema proporcional, o sistema distrital misto, quanto o “distritão”, concluiu-se que todos esses sistemas previstos no Direito Eleitoral brasileiro possuem pontos positivos e negativos, devendo ser utilizado nas eleições para o Poder Legislativo, portanto, o que mais se aproxime de refletir dentro das Casas Legislativas, o cenário do pluralismo político estabelecido como fundamento da República Federativa do Brasil.

Por conseguinte, revelou-se que em uma democracia haverá sempre maioria – que, mormente é responsável por eleger boa parte dos representantes no Parlamento – e minorias ideológicas, de maneira que os representantes políticos não podem atender somente aos interesses majoritários, pois a democracia compreende diversidade de visões e ideologias. Assim, defendeu-se que a democracia deve ser entendida como a coexistência entre os interesses da maioria e das minorias, de modo que o sistema eleitoral deve abarcar mecanismos que garantam que todos se sintam representados, ainda que por pelo ou menos um único candidato eleito.

Nesse contexto, cumprindo o objetivo principal, testou-se a hipótese segundo a qual o sistema distrital misto ou o “distritão” (sistema majoritário) seriam os sistemas mais adequados para realizar o princípio das minorias, demonstrando, portanto, através de casos concretos, que esses sistemas não viabilizam a representação das minorias, uma vez que buscam manter grandes partidos políticos no poder, com fins a formar ou preservar a base de um governo forte.

À vista disso, chegou-se a conclusão de que eleger através do sistema proporcional, em consonância com o princípio das minorias, representantes que deem voz a este grupo, é uma forma de fazer com que a maioria dialogue com as minorias, e que não haja dentro das instituições políticas, a manutenção apenas dos grandes partidos políticos com os mesmos ideais no poder, de maneira que o sistema proporcional viabiliza a necessária participação das minorias nos debates políticos.

AN ANALYSIS OF ELECTORAL SYSTEMS UNDER THE CONTEXT OF THE MINORITY PRINCIPLE

ABSTRACT: This article analyzes the Brazilian electoral systems, starting from the study of the principle of minorities. Thus, in a scenario where the political crisis demands changes in electoral norms, debate about which electoral system best meets the needs of the Brazil-

ian people and allows minority access to power. For this, it uses the hypothetico-deductive method, testing the hypothesis that the “district” and mixed district systems would be more adequate to the realization of democracy and, at the same time, investigate the premises of the proportional and majority systems, to, from hence, to conclude which system can best effect the rights of minorities. It is noted that democracy presumes the coexistence of the majority and minorities, so it is essential that any political reform should focus on the need to bring the people back to politics, reducing the effects of the current crisis of representation. The research revealed that the proportional system, despite its distortions - especially the possibility of a candidate being elected with a smaller vote than that of an adversary that integrates diverse party - allows the representation of minorities, since the votes of the various candidates can be summed up to elect at least one of them. On the other hand, the mixed district and “district” systems tend to allow the election of only candidates with large ballots.

KEYWORDS: Electoral Systems. Political Reform. Principle of minorities.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Atualidades Jurídicas**, n. 4. 2009. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional n. 77, de 02 de junho de 2003**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>. Acesso em: 8 set. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional n. 327, de 01 de junho de 2017**. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140002>>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. **Constituição (1988)**: texto promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais nº 1/1992 a 84/2014, pelo Decreto legislativo n. 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. – 43. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014, 110p.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. CÓDIGO ELEITORAL. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 09 set. 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 9.212 de 2017**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=703E238E232898D-8C97AFAEC9AC21F0A.proposicoesWebExterno1?codteor=1637795&filename=Avulso+-PL+9212/2017>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral. **Resultado de votação por município**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-rn-resultado-de-votacao-por-municipio-deputado-estadual>>. Acesso em 08 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Resultados de Eleições**. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2016**. Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BUGALHO, Gustavo Russignoli. **Direito Eleitoral**. Leme: J. H. Mizuno, 2008.

CERQUEIRA, Thales e Camila. **Direito Eleitoral Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Pinto. **Código Eleitoral Comentado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

LOPES, Abraão Luiz Filgueira. **Democracia, cidadania e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira; MITUZANI, Larissa. Direito das Minorias Interpretado: o compromisso democrático do direito brasileiro. **Sequência**, n. 63, p. 319-352, dez. 2011.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. In Lua Nova. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Bem; ELLIS, Andrew. **Electoral system design**: The New International IDEA Handbook. in: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, p. 166. Disponível em: <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/electoral-system-design-the-new-international-idea-handbook.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2017.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. **Manual de direito eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 2010. Tese (Doutorado – Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Doutorado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2001.

TEODORO, Pedro Pereira. **Representação proporcional e sistema de partidos**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/11804/representacao-proporcional-e-sistema-de-partidos>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática?. **Revista de Cultura e Política**: Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Revista de Cultura e Política**: Lua nova, São Paulo, n. 67, p 139-190, 2006.

Recebido: 18/03/2019

Aprovado: 14/05/2019

