

DIREITO ELEITORAL CONTEMPORÂNEO
70 Anos da Redemocratização Pós-Ditadura Vargas e
da Reinstalação da Justiça Eleitoral

A espinha dorsal do sistema eleitoral brasileiro

Geórgia Ferreira Martins Nunes

Resumo

Diante do grande número de críticas e propostas de reforma política, em especial de mudança das regras insertas no sistema eleitoral brasileiro, o presente estudo pretende apresentar as principais características do regime em vigor no Brasil, por meio de sua evolução histórica, desde o descobrimento do Brasil até as diretrizes que compõem as regras insertas na Constituição Federal de 1988. Para compreender a realidade brasileira, inicia-se o trabalho com algumas noções fundamentais sobre os sistemas eleitorais, classificados pela doutrina especializada segundo análise das variáveis existentes em todo o mundo. A partir dessa classificação, busca-se conhecer as peculiaridades dos sistemas adotados no Brasil ao longo de sua história, onde foram utilizados os modelos majoritários e proporcionais, até chegar ao sistema misto atualmente fixado pela Carta Magna e pelo Código Eleitoral Brasileiro.

Palavras-chave: sistema eleitoral brasileiro; história dos sistemas eleitorais; classificação dos sistemas eleitorais; sistema eleitoral majoritário; sistema eleitoral proporcional.

Abstract

With the large number of critics and proposals for political reform, especially to change the Brazilian electoral system, this study aims to present its main features, through its historical evolution, since the discovery of Brazil until the guidelines of the Federal Constitution of 1988. To understand the Brazilian reality, this work begins with some fundamental notions about electoral systems, ranked by specialized doctrine analysis of existing variables around the world. Based on this classification, we seek to

Sobre o autora

Mestre em Direito pela Universidade do Vale dos Sinos – Unisinos/RS. Especialista em Direito Privado, Público e Eleitoral – UFPI. Advogada. Professora e Coordenadora do Curso de Especialização em Advocacia e Direito Eleitoral - ESAPI. Professora e Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Eleitoral (EaD) – ENA/UNISC. Professora da Especialização em Direito Eleitoral da EJE/TRE-PE. Coordenadora Geral Adjunta e Membro fundadora da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep. Membro do corpo editorial da Revista Eleições e Cidadania, do TRE/PI. E-mail: georgianunesadv@hotmail.com. Tel: (86) 99408-2774. Acesso Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9400522907307260>.

understand the peculiarities of the adopted electoral systems in Brazil throughout its history, where majority and proportional models were used, until the mixed system currently secured by the Constitution and by the Brazilian Electoral Code.

Keywords: Brazilian electoral system; electoral system's history; classification of electoral system; majoritarian electoral system; proportional electoral system.

Introdução

O sistema eleitoral brasileiro atualmente em vigor tem sido alvo de recorrentes críticas e propostas de mudança, traduzidas nas diversas sugestões de reforma política em debate no Congresso Nacional. A maioria das propostas fundamenta-se na suposta falência do atual regime, em decorrência da ausência de legitimidade representativa dos parlamentares e na falta de responsividade política do sistema. Os defensores da reforma política buscam uma maior identificação dos representados com os representantes eleitos e, pasmem, até mesmo uma atuação política que se aproxime do historicamente combatido mandato imperativo.

Sem pretensão de analisar, criticar e/ou exaurir as propostas de reforma política em discussão, o presente estudo expõe as peculiaridades do sistema eleitoral utilizado no Brasil que o tornam único no mundo. Além de conjugar o modelo majoritário com o proporcional, a variante deste, aqui adotada, apresenta características diferentes daquelas presentes em outras democracias que seguem sistemas proporcionais de listas abertas. Além disso, é o país que conta há mais tempo com essa forma de representação¹. Não obstante a exclusividade do sistema brasileiro, poucos estudos se dedicaram a encontrar os alicerces de sua criação e o processo legislativo que resultou em sua adoção. Nesta pesquisa, as análises históricas feitas por Jairo Nicolau, Walter Costa Porto, José Antonio Giusti Tavares e na dissertação de mestrado de Juliano Machado Pires (1994) foram fundamentais para compreender as nuances do nosso sistema e como sua moldura foi construída no texto constitucional.

1. Segundo Jairo Nicolau, a Lei nº 48, de 1935, que instituiu o atual sistema proporcional, é muito anterior às adoções de formas semelhantes de representação implantadas na Finlândia, em 1955, e no Chile, em 1958.

De fato, se a Constituição Federal de 1988 destaca, em seu primeiro artigo, a natureza semidireta da democracia brasileira, na qual o poder que emana do povo pode ser exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente, tem-se claramente que a pretensão constitucional é de harmonia entre os órgãos do poder e a vontade popular. Contudo, em que pese o regime brasileiro ser representativo, desde o Código Eleitoral de 1932, a legitimidade dos eleitos vem sendo constantemente questionada em razão do destacado hiato entre os anseios populares e o interesse individual do parlamentar, e muitas críticas são endereçadas ao atual sistema eleitoral.

Contudo, por ser uma matéria bastante específica, de matriz constitucional, é possível perceber, no debate, pouca compreensão, ou mesmo preocupação com a história dos sistemas eleitorais brasileiros e de suas instituições políticas, o que permite perceber, com maior clareza, os motivos para a utilização das regras em vigor, ou pelo menos, o porquê de sua adoção em cada momento histórico.

Assim, tendo em vista que muito pouco ainda se sabe da história das eleições brasileiras, o estudo perpassa, pois, obrigatoriamente, pelas origens das eleições no Brasil, percorrendo, ainda que de forma breve, o caminho aberto pelos legisladores ordinários e constituintes, até chegar às regras que regulamentam as eleições brasileiras a partir da redemocratização do País.

Após historiar e conhecer o funcionamento do sistema eleitoral no Brasil, poder-se-á partir para as discussões acerca de sua legitimidade, responsividade política e adequação à realidade brasileira. Essa avaliação, porém, como já dito, não é objeto desta explanação.

Noções fundamentais sobre sistemas eleitorais

O sistema eleitoral é o conjunto de normas que ordena a forma de representação política, indicando como serão computados os votos dos eleitores e como os cargos eletivos serão distribuídos/ocupados pelas facções políticas e candidatos.

José Antonio Giusti Tavares² apresenta um conceito técnico de sistemas eleitorais, a partir do qual o presente estudo se fundamenta

2. O autor distingue, ainda, representação política de sistemas eleitorais, sendo aquela correspondente à relação entre o conjunto dos cidadãos que integram uma comunidade política nacional e os seus representantes, na qual os primeiros

na busca pela teoria formal e universal da representação política inserta na “medula racional” do ordenamento jurídico brasileiro. Para ele, Sistemas eleitorais são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político.

A importância do estudo e da definição dos sistemas eleitorais advêm da necessidade de estabelecimento prévio e conhecimento acerca das regras da disputa, em especial o processo de votação e contagem de votos. Em especial porque a escolha das regras para computar votos e transformá-los em poder pode alterar o resultado de uma eleição, na medida em que cada sistema cria uma rede de incentivos e desestímulos que afeta igualmente os eleitores e aqueles que se aventuram na disputa por um cargo eletivo (Nicolau, 2012). Nesse sentido, também valem as lições dos cientistas políticos Michael Galagher e Paul Mitchel:

Sistemas eleitorais fazem uma grande diferença para configurar o sistema partidário, para a natureza do governo (coalizão ou unipartidário), para o tipo de escolha que os eleitores podem fazer em uma eleição, para como os eleitores podem controlar seus representantes, para o comportamento dos parlamentares, para o grau em que o Parlamento seja composto por pessoas de diversos tipos e origens, para a extensão em que existe democracia e coesão no interior dos partidos e, obviamente, para a qualidade de governo, e, por isso, para a qualidade de vida dos cidadãos governados (2005, 4).

Os países que escolhem os seus representantes por meio de eleições limpas e democráticas e, por isso, classificados como “democracia

autorizam os últimos a tomarem as decisões que obrigam em comum e universalmente a todos; e estes, as construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política.

eleitoral”³, utilizam sistemas eleitorais com características próprias e singulares, que não se repetem em outras democracias, mas permitem uma classificação global, graças à semelhança na utilização de determinadas características dos sistemas que também variam entre os cientistas políticos⁴.

O cientista político brasileiro Jairo Nicolau, por exemplo, em estudo publicado sobre os sistemas eleitorais, categorizou nove variáveis de sistemas eleitorais de âmbito nacional, utilizados em todo o mundo, distribuídos em três grandes grupos: os majoritários, os proporcionais e os mistos⁵. Essa classificação baseia-se na teoria do norte-americano Douglas Rae, segundo o qual a análise dos sistemas eleitorais deve partir da identificação de três componentes básicos: a magnitude do distrito eleitoral (circunscrição eleitoral), a estrutura do voto e a fórmula eleitoral (2012).

Arendt Lijphart (2003), por sua vez, defende que os sistemas eleitorais devam ser estudados a partir de sete parâmetros que definem as características mais importantes do sistema eleitoral, a saber: (i) a fórmula eleitoral, (ii) a magnitude dos distritos eleitorais, (iii) barreira eleitoral (conhecida no Brasil como “cláusula de desempenho”); (iv)

3. Designação do *Freedom House*, (“Casa da Liberdade”, em inglês), uma organização sem fins lucrativos, fundada em 1941 e sediada em Washington, D.C., capital dos Estados Unidos, cujo trabalho inclui uma série de pesquisas, defesas e publicações para promover os direitos humanos, a democracia, a economia de livre mercado, o estado de direito, meios de comunicação independentes e o comprometimento dos Estados Unidos da América no exterior. Anualmente, avalia o grau de democracia de cada país em uma série de aspectos e os classifica em três grupos: livre, semilivres e não livres.
4. Cada sistema eleitoral particular constitui uma combinação institucional única, concebida não apenas de acordo com princípios teóricos e normativos universais que definem a natureza e os propósitos da representação política, mas segundo preocupações de cálculo estratégico contextual *hic et nunc*.
O caráter composto e, no limite, único, de cada sistema eleitoral resulta de que todo sistema é constituído como produto da combinação de diversos elementos, cada um dos quais varia consideravelmente quanto à sua estrutura e aos efeitos que determina (Tavares, 1994)
5. No grupo dos majoritários encontram-se: o sistema de maioria simples (distrital); o sistema de dois turnos; o voto alternativo; o sistema de voto único não transferível – SNTV (*single non-transferable vote*); e o voto em bloco. A representação proporcional apresenta-se em duas versões: o sistema proporcional de lista e o voto único transferível – STN (*single transferable vote*). Os sistemas mistos adotam o paralelo ou o de correção (combinação).

número total dos membros de uma assembleia eleita, (v) influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, (vi) grau de desproporcionalidade e (vii) vínculos eleitorais interpartidários.

Para José Antonio Giusti Tavares (1994), os sistemas eleitorais possuem quatro elementos essenciais e universais: circunscrição, colégio ou distrito eleitoral, o boletim de voto ou cédula eleitoral (estrutura do voto), o procedimento de votação e a fórmula eleitoral; e elementos adicionais, os quais podem até caracterizar essencialmente a natureza e os propósitos de determinado grupo de sistemas eleitorais, viabilizando-lhes as funções. Entre estes, destaca as cláusulas de exclusão; a instituição de fundos de assentos parlamentares complementares e compensatórios; e os prêmios de maioria estabelecidos em alguns países de sistemas majoritários.

A fórmula eleitoral, considerada o elemento determinante para a configuração do sistema eleitoral, diz respeito aos procedimentos de contagem de votos para fins de distribuição das cadeiras. “Com base em critérios mais gerais de legitimidade para um candidato ser eleito, Rae (1967) identificou três formulas eleitorais: (a) maioria simples (pluralidade); (b) maioria absoluta e (c) proporcional” (Nicolau, 2012, 13).

As circunscrições, colégios ou distritos eleitorais correspondem à área geográfica onde os votos são contabilizados, para fins de distribuição dos cargos em disputa e os representantes eleitos. Elas podem ser territorialmente delimitadas coincidindo com as divisões políticas ou administrativas já previamente estabelecidas (estados, municípios, territórios, condados etc.) ou desenhadas conforme critérios objetivos estabelecidos na legislação, exclusivamente para propósitos eleitorais (distritalização). A magnitude do distrito representa o número de cadeiras eleitas em cada distrito/circunscrição (uninominais ou plurinominais).

A estrutura ou natureza do voto diz sobre a forma de expressão pelo eleitor, se é obrigatório ou facultativo; personalizado ou partidário; categórico/nominal (no qual o eleitor vota em um único partido), dual (o eleitor pode votar em mais de um partido) ou ordinal (com a possibilidade de votar em todos os candidatos, relacionando-os em ordem de preferência) (Ibidem).

A cláusula de barreira ou de exclusão, classificada como elemento adicional dos sistemas eleitorais por Tavares (1994), define, em sistemas de representação proporcional, um ou alguns limiares de

votação que excluem, da competição eleitoral, o partido que não os alcançar. O seu objetivo, nos países que a instituem, é evitar a representação de minorias demasiado escassas, sem a mínima expressão do ponto de vista da sua densidade relativa no conjunto da vontade coletiva manifestada eleitoralmente.

O grau de desproporcionalidade diz respeito à análise dos sistemas eleitorais proporcionais sob o aspecto dos benefícios que conferem aos grandes partidos em detrimento dos pequenos, e na relação entre os votos do eleitor, em termos de valor, se cumpre o princípio de sufrágio universal “*one man, one vote*”⁶.

Retomando a classificação dos sistemas eleitorais no mundo em três famílias: majoritária, proporcional e mista, de acordo com a fórmula eleitoral, magnitude dos distritos e estrutura do voto que utilizam, faz-se necessário conceituá-los para compreender o seu funcionamento, de modo a compreender, por fim, a escolha brasileira.

Os sistemas eleitorais majoritários, nas diferentes variedades, têm em comum o princípio da eleição dos partidos ou candidatos que obtiverem maior volume de votos na circunscrição, colégio ou distritos eleitorais. A maioria pode ser simples/relativa (distrital) ou absoluta (em dois turnos), e os distritos podem eleger apenas um ou uma lista de candidatos⁷. Esse é o sistema comumente utilizado no mundo para a eleição de chefes de governo em países presidencialistas, nos quais também é mais frequente o sistema de dois turnos (Nicolau, 2012).

No sistema de maioria simples, conhecido no Brasil como voto distrital, o candidato eleito é aquele que recebe mais votos do que seus concorrentes. Nas eleições para o parlamento, o território é dividido em tantos distritos quanto o número de cadeiras em disputa. O candidato que obtiver mais votos no distrito é eleito. A maior preocupação nesse tipo de sistema decorre da divisão dos distritos, de

6. Cada cabeça/eleitor corresponde a um voto.

7. O estudo feito por Jairo Nicolau (2012) acerca dos sistemas eleitorais adotados por países democráticos destaca ainda a existência de países com reduzida população que adotam a fórmula majoritária em distritos plurinominais, por meio do voto em bloco e do SNTV (*single non-transferable vote*), conhecido no Brasil como “distritão”. No SNTV, em cada distrito, os partidos podem apresentar tantos candidatos quanto o número de cadeiras em disputa, mas o voto é uninominal, e os mais votados são eleitos. O voto em bloco é igual ao SNTV, mas o voto é plurinominal.

modo a garantir que não haja grande discrepância populacional entre eles nem o favorecimento ou detrimento de determinados partidos.

No sistema de maioria absoluta ou em dois turnos, a eleição acontece em dois momentos distintos. O primeiro turno ocorre como no sistema de maioria simples, mas exige-se que o candidato obtenha um percentual mínimo de 50% (cinquenta por cento) do número total de votos para ser considerado eleito. Caso isso não ocorra, realiza-se um segundo turno entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno.

Um outro tipo de sistema eleitoral majoritário praticado em distritos uninominais, denominado voto alternativo, garante a maioria absoluta em apenas um turno, mediante um complexo sistema de transferência de votos, garantindo que o candidato obtenha o apoio de mais de 50% (cinquenta por cento) dos eleitores do distrito⁸.

O sistema proporcional surgiu na segunda metade do século XIX como resposta ao desafio dos legisladores em criar um sistema eleitoral que garantisse a representação das minorias⁹.

A representação proporcional é aquela em que o sistema eleitoral assegura, para cada um dos diferentes partidos, uma participação percentual na totalidade da representação parlamentar e, por via de consequência, na constituição do governo (se o sistema de governo for parlamentar) ou pelo menos no controle sobre ele (se o sistema de governo for presidencial), igual à sua participação percentual na distribuição das preferências, materializadas em votos, do corpo eleitoral (Tavares, 1994, 36-46).

8. Nos países que adotam esse sistema, apenas dois no mundo, Austrália e Papua Nova Guiné, o eleitor não vota em apenas um nome, mas ordena suas preferências na lista de convidados, atribuindo-lhes uma sequência preferencial. Na apuração, o candidato menos votado como preferido vai transferindo votos para os segundos mais votados nas listas que encabeça, até que um deles receba mais da metade dos votos. O principal argumento em defesa do voto alternativo é que ele garante que o representante terá amplo apoio dos eleitores do distrito (Nicolau, 2012)
9. De acordo com Nicolau, “sua origem está ligada a propostas formuladas por matemáticos europeus entre as décadas de 1850 e 1890: Tomas Hare (Inglaterra), Carl Andrae (Dinamarca), Victor D’Hondt (Belgica), Eduard Hagenbach-Bischoff (Suíça) e André Saint Lague (França)” (2012, 44).

Os principais métodos de representação proporcional – o modelo de lista e o voto único transferível (STV) – têm como ponto central o cálculo de uma cota. O primeiro objetiva que cada partido obtenha, no Legislativo, representação proporcional a seus votos; o segundo, um sistema bastante complexo, procura assegurar que opiniões relevantes na sociedade estejam garantidas no Legislativo, mesmo que elas não correspondam aos ideais de nenhum partido¹⁰.

No sistema proporcional de lista, que vigora em mais da metade dos países democráticos, o foco está nos partidos políticos, que apresentam, cada um deles, uma lista de candidatos, a ser escolhida pelo eleitor ao votar. Alguns países permitem que o eleitor escolha um ou mais candidatos da lista. As vagas disputadas são distribuídas entre os candidatos/partidos segundo determinada fórmula eleitoral que busca assegurar-lhes um número de cadeiras proporcional à sua votação (Nicolau, 2012). Não existem dois países no mundo que operem igualmente o sistema proporcional de lista, graças à diversidade de elementos relevantes na configuração do sistema eleitoral, tais como a quantidade de distritos/circunscrições em que é dividido o território nacional e quantas cadeiras são ocupadas por cada distrito; a fórmula eleitoral para distribuição de cadeiras; a existência de cláusula de barreira para os partidos; a possibilidade de formação de coligações e a formação e ordem das listas dos candidatos (fechada, aberta, flexível, ordenada).

Sobre o sistema misto, Nicolau esclarece que se caracteriza quando o país utiliza duas fórmulas diferentes para a eleição de representantes para o mesmo cargo.

Uma delas é a proporcional, com o voto dado a uma lista de candidatos; a outra é majoritária, com o voto dado a candidatos específicos. Em quase todos os países a parte majoritária é eleita por maioria simples em distritos uninominais (Ibidem, 79).

10. Adotado apenas na Irlanda (desde 1921) e em Malta, o STV adota distritos plurinominais, e a distribuição de cadeiras é calculada por meio de uma cota (cálculo matemático), mas os votos dos diversos candidatos de um partido não são agregados. Os eleitores podem votar em candidatos de diferentes partidos e ainda ordená-los de acordo com sua predileção. Segundo Nicolau (2012), é o sistema eleitoral com o mais complexo procedimento de apuração de votos.

Existem dois tipos de sistema misto: o paralelo, que separa claramente a parte proporcional da majoritária, ou seja, os votos são dados e contados separadamente; e o de correção, no qual os votos se comunicam, afetando o resultado dos computados segundo o outro sistema.

Uma breve incursão histórica sobre os sistemas eleitorais brasileiros

Ao longo da história das eleições, desde o descobrimento do Brasil, foram utilizados diversos sistemas eleitorais, influenciados, principalmente, pelos sistemas europeus.

Entre 1500 e 1821, quando o Brasil era uma província da monarquia portuguesa, as eleições, indiretas, que só existiam no âmbito municipal, eram regulamentadas pela Ordenação do Reino em dois graus: eram eleitos seis eleitores, que escolhiam os oficiais da Câmara para três anos, ou mais precisamente, escolhiam três conselhos para três anos consecutivos. Os mandatos eram de um ano, e as eleições ocorriam de 3 em 3 anos. Os seis eleitores eram “nomeados secretamente”, dentre as “pessoas mais nobres e da governança da Terra ou que houvessem sido seus pais e avós” (Ferreira, 1976, 19-22).

Existiam, no Estado do Brasil, duas administrações: uma constituída dos governadores, que eram representantes dos soberanos portugueses e por eles nomeados, e seus mandatos tinham duração imprevisível; a outra era constituída das câmaras municipais, cujos conselhos eram eleitos pelo povo, tendo o mandato de um ano, garantido pela Ordenação. Defrontavam-se, pois, representantes dos reis (governadores) e representantes do povo (oficiais das câmaras).

As primeiras eleições gerais no Brasil ocorreram em 1821, para eleger os representantes do povo a um parlamento: as Cortes de Lisboa. Foi adotada a lei eleitoral da Constituição Espanhola de 1812. O Brasil elegeu 72 deputados. A lei não fazia referência a partidos políticos que não existiam a essa época. Também não havia qualificação prévia de eleitores (Ibidem).

As “instruções” de 7 de março de 1821 estabeleciam um sistema de eleições em quatro graus: o povo, em massa, escolhia os compromissários; estes escolhiam os eleitores da paróquia; os quais, por sua

vez, escolhiam os eleitores de comarca; finalmente, estes procediam à eleição dos deputados. Segundo Ferreira, o Código Eleitoral usado era democrático, “pois não requeria qualidades nenhuma quer dos eleitores, quer dos eleitos [...]” entretanto, continuava em execução o código eleitoral da Ordenação do Reino, para as eleições às câmaras municipais” [sic] (Ibidem, 46).

Proclamada a Independência, as instruções para a realização de eleições, de 19 de junho de 1822, constituíram a primeira lei eleitoral brasileira, elaborada especialmente para presidir as eleições no Brasil. Não havia, ainda, partidos políticos. O sistema era indireto, em dois graus: o povo escolhia eleitores, os quais, por sua vez, iriam eleger os deputados (constituintes). Não havia, em primeiro grau (o povo), qualificação ou registro¹¹. A eleição era única e exclusivamente de deputados à Assembleia Geral, não havendo, ainda, assembleias nas províncias.

Em 1824, foi outorgada a primeira Constituição Brasileira, que estabeleceu os componentes do sistema político imperial, com uma estrutura política em três níveis (municípios, províncias e governo central), cujos cargos eram ocupados por meio de eleições nas três esferas, com regras definindo o direito de voto, com o Poder Legislativo bicameral e com a adoção de um sistema de eleições indiretas para Câmaras dos Deputados, Senado e Assembleias Provinciais e diretas para Câmaras Municipais e Juizes de Paz (Nicolau, 2012).

A Câmara dos Deputados era temporária e podia ser dissolvida pelo imperador (poder moderador), ao passo que o Senado era composto de membros vitalícios (art. 35 e 40). Os deputados, escolhidos nas províncias em quantidade proporcional à população do Império (art. 97), conforme estabelecido em lei¹², tinham mandato de quatro anos (art. 17). O número de senadores correspondia à metade do número de deputados por província, assegurado o número mínimo

11. Podia votar todo cidadão casado (homem) ou que, solteiro, tivesse 20 anos ou mais e não fosse filho-família (dependente), além de ter pelo menos um ano de residência na Freguesia onde daria o seu voto. Somente poderiam ser eleitores os assalariados das mais altas categorias e os proprietários de terras ou de outros bens que lhes dessem renda. Também não podiam votar os religiosos regulares, os estrangeiros não naturalizados e os criminosos (Ibidem).

12. Lei Eleitoral de 26 de março de 1924.

de um senador por província (art. 41 e 42). A “Assembleia Geral” era formada pela Câmara de Deputados e pelo Senado (art. 14). As eleições indiretas para esses cargos eram feitas por intermédio do voto dos “eleitores de província”, que, por sua vez, eram eleitos pelos cidadãos ativos (art. 90). Os senadores escolhidos eram colocados em listas tríplices, das quais o imperador escolhia o terço da totalidade (art. 43). Em relação às eleições nas cidades e vilas, a tradição colonial foi mantida ao longo do Império.

Durante o Império, para a eleição de deputados e senadores, foram adotados cinco sistemas diferentes, todos majoritários: maioria simples na província, maioria absoluta (até três turnos sucessivos) em distrito de um representante; maioria simples em distritos plurinominais; maioria simples na província (com voto limitado); maioria absoluta (dois turnos) em distritos de um representante (Nicolau, 2012).

Nesse período, apesar da clara opção pelo princípio majoritário nos sistemas eleitorais, começaram as preocupações em torno da representação das minorias. A chamada Lei dos Círculos (Brasil, 1855), que dividia a província em distritos eleitorais, foi adotada com o fim de diminuir a influência do governo e as fraudes eleitorais e, com isso, ampliar a eleição de “minorias” em alguns distritos, o que de fato acabou acontecendo¹³, apesar do contrassenso na adoção de um sistema majoritário em distritos de votação uninominal.

No ano seguinte, a Lei dos Círculos foi alterada para ampliar os distritos, de modo a eleger três representantes, sem grandes alterações, contudo, no processo de votação. Com essa mudança, os partidos minoritários conseguiram eleger representantes para a Câmara nas quatro eleições em que disputaram o pleito sob a égide daquele regime eleitoral (1860, 1863, 1866 e 1868). Em 1872, em protesto contra a dissolução da Câmara, os liberais não concorreram, e o Partido Conservador elegeu todos os deputados (Ibidem).

A Lei do Terço, de 1875, instituiu, no Brasil, o voto limitado, seguindo o exemplo britânico, com o mesmo argumento em prol da participação das minorias, evitando câmaras unânimes. Segundo aquele sistema, que eliminou os círculos e devolveu à província a

13. O Partido Liberal conseguiu obter 17% das cadeiras da Câmara dos Deputados (Nicolau, 2012).

natureza de circunscrição eleitoral, os eleitores passaram a votar em dois terços do número de vagas, sendo o outro terço destinado ao partido que não obteve representação.

Tantas alterações no sistema eleitoral não teriam resultado na evolução pretendida. Para Jairo Nicolau, “em vinte anos, entre 1855 e 1875, foram introduzidas três mudanças – não atingiram os resultados esperados, particularmente o de garantir a representação do partido minoritário na Câmara dos Deputados”. O principal responsável pelo fracasso teria sido, para os estudiosos e políticos da época, o voto indireto.

A Lei Saraiva, como ficou conhecido o decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881, baseada em um projeto de Rui Barbosa, foi considerada, por Ferreira, “da mais alta importância na vida política do País” (1976, 103)¹⁴, justamente por instituir o sistema de eleições diretas. Ela manteve, porém, o princípio majoritário, com um sistema de maioria absoluta (dois turnos) em distritos de um representante cujo delineamento deveria atender “quanto possível à igualdade da população entre os distritos de cada província, e respeitando-se a contiguidade do território e a integridade do município” (art. 17).

Com a Proclamação da República, como ressalta Ferreira, “foi iniciado novo ciclo da legislação eleitoral brasileira. [...] Era o sufrágio universal. Caíam, pois, todos os privilégios eleitorais do Império” (Ibidem, 111). Extinguia-se, pois, o voto por renda da Lei Saraiva na Primeira República (1889-1930), mas as eleições para os legislativos das cidades, dos estados e para o Congresso Nacional continuaram sob a égide do sistema majoritário. Sobre os sistemas eleitorais no período, vale transcrever as conclusões de Jairo Nicolau, para quem

14. Ao fundar o império, a 15 de novembro de 1889, o Brasil possuía uma legislação eleitoral perfeita. A “Lei Saraiva”, de 1881, foi culminância de um processo evolutivo que durou 67 anos, desde os primeiros dias da Independência. Durante todo o Império, os partidos, os políticos nas assembleias, os jornais, os publicistas, enfim, a classe dirigente da sociedade, esteve voltada para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Esse esforço culminou com a “Lei Saraiva”, que colocou o Brasil entre as nações civilizadas, no que tange ao processo eleitoral (Ibidem).

As reformas eleitorais realizadas em 1892 e 1904 procuraram garantir a representação da minoria (tal como especificado na Constituição de 1891), utilizando artifícios (voto limitado e cumulativo em sistemas majoritários) já experimentados em países europeus durante o século XIX, mas abandonados por conta da sua reduzida eficácia. Ao longo do Império, a noção de maioria e minoria passou a estar associada a partidos políticos. E talvez essa fosse a inspiração dos constituintes de 1891, em que pese a indefinição do quadro partidário nos primeiros anos da República. Mas com a consolidação do unipartidarismo estadual nas três décadas seguintes, o conflito entre as elites políticas passou a ocorrer no interior das seções do Partido Republicano. Assim, representar as minorias se tornou uma garantia de que as facções minoritárias desse partido assegurariam representação (2012, 66).

Nas primeiras eleições para a Câmara, em 1890, os distritos foram suprimidos e a circunscrição passou a ser todo o estado, na qual os eleitores votavam em tantos nomes quanto o número de cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo eleitos os mais votados (maioria simples). Após a Constituição de 1891, que não especificou o sistema eleitoral a ser utilizado nas eleições legislativas, estabelecendo tão somente que os representantes da Câmara dos Deputados fossem eleitos pelo voto direto, “garantida a representação da minoria”, o Congresso Nacional adotou novamente, em 1892, os distritos eleitorais e o voto limitado. Aquela legislação, utilizada em quatro eleições, previa distritos plurinominais, com a eleição de dois nomes em distritos de três cadeiras e três nomes em distritos de quatro ou cinco cadeiras. As cadeiras restantes eram ocupadas pela minoria.

Em 1904, a Lei Rosa e Silva reduziu o número de distritos, ampliando o número de representantes a serem eleitos em cada distrito, que passou a variar entre cinco e sete; e manteve o voto limitado, mas introduziu o voto cumulativo, com a possibilidade do eleitor votar mais de uma vez no mesmo candidato, como forma de ampliar as chances dos candidatos dos grupos minoritários se elegerem. Essas regras vigoraram por 9 (nove) eleições.

Nesse momento da história, passa-se, então, a analisar os motivos que levaram o Brasil à migração do sistema majoritário para o sistema proporcional. Resta evidenciado, ao longo das reformas sofridas na legislação eleitoral brasileira, desde o Império, o

interesse pela garantia de representação das minorias, que, apesar das várias tentativas, não estava sendo alcançada com o princípio majoritário.

Durante a segunda metade do século XIX, a representação proporcional passou a ser defendida por intelectuais e alguns partidos políticos (particularmente de esquerda) como a melhor opção para garantir a representação das minorias. Jairo Nicolau destaca que

no Brasil, foram poucos os políticos e publicistas que defenderam a adoção da representação proporcional. Durante o Império, o maior entusiasta da ideia era o romancista e deputado José de Alencar¹⁵. [...] durante a Primeira República foi o político gaúcho Assis Brasil (Ibidem, 81).

A representação proporcional foi introduzida no País pelo Código Eleitoral de 1932, com base nos escritos de Joaquim Francisco de Assis Brasil, especialmente nas sugestões do livro: “Democracia Representativa: do voto e modo de votar”¹⁶, de 1893, reeditado em

15. De acordo com as pesquisas de Juliano Pires Machado, “Alencar compartilhava com os europeus da preocupação com a representação de minorias, da qual foi aqui precursor. Em 1859, sugeriu em artigo publicado no *Jornal do Comércio* a votação limitada como forma de ampliar esse tipo de representação. Mais tarde, em 1873, três anos depois de Mendes de Almeida e na mesma época que Corrêa de Oliveira, ele também apresentou um projeto de Reforma Eleitoral, no qual abordou a questão da representação, do voto, do título de eleitor, do registro eleitoral, da incompatibilidade, da verificação de poderes (reconhecimento de diplomas), além da eleição de vereador e juiz de paz. O projeto não virou lei, mas registrou a vanguarda de seu pensamento. Os temas discutidos por ele levarão seis décadas para encontrar solução” (PORTO, 2002, p. 95 e 210; PORTO, 2000, p. 31-33).

No ano seguinte, durante as discussões da futura Lei do Terço (uma forma de voto limitado que só permitiria que cada eleitor votasse em dois terços das vagas a preencher em seu estado), Alencar já considerava a ideia ultrapassada como forma de representação:

“temos experimentado os círculos, os triângulos, diversas formas de manipulação, falta a eleição direta; é o travesseiro para o enfermo que não tem repouso” (Ibidem).

16. Sobre a obra, os estudos de Juliano Pires Machado apontam que: “foi escrito como justificativa para uma emenda convertida em projeto de lei para mais uma reforma da legislação eleitoral brasileira. Mais que um projeto apenas, trata-se de um compêndio de tudo aquilo que Assis acreditava ser necessário para que se obtenha a ‘verdadeira representação’. Na obra, o autor dialoga

1931, que apresentava um sistema eleitoral singular, diferente dos dois modelos já adotados em alguns países, e se tornou a principal referência para a comissão responsável pela reforma da legislação eleitoral. Além de modificar o sistema eleitoral, o Código de 1932 também marcou a história brasileira, por conceder voto às mulheres, criar a Justiça Eleitoral, o voto secreto e exigir o registro prévio dos candidatos.

Assis Brasil integrou a subcomissão de reforma da Lei e processos eleitorais juntamente com João C. da Rocha Cabral¹⁷ e Mario Pinto Serva¹⁸, nomeada por Vargas, que tinha uma dupla missão: analisar e propor alterações nas regras eleitorais vigentes até a eleição de 1930 e estabelecer as regras para a eleição dos participantes da futura Assembleia Constituinte, naquele momento ainda sem data marcada.

com boa parte dos principais pensadores do século XIX, incluindo José de Alencar, Darwin e John Stuart Mill, em diferentes passagens. Assis lançou outras edições com novas observações acrescentadas por ele posteriormente. A segunda e terceira edições foram lançadas já nos anos seguintes, 1894 e 1895. A quarta edição só foi lançada no aniversário de 38 anos do livro e 36 anos após a terceira edição. O lançamento desta versão, em 1931, teve um fim específico, Assis Brasil foi buscar no século anterior sua obra para utilizá-la como a base do anteprojeto do Código Eleitoral” (2009, 29).

17. Piauiense, nascido em Jerumenha, foi professor catedrático da Faculdade de Direito da UFRJ e elegeu-se deputado federal em 1920 pelo seu estado de origem, mas, quatro anos depois, sentiu na prática os efeitos do coronelismo. Nos estudos de Juliano Pires Machado, é possível encontrar um resumo da obra de Cabral, “Sistemas eleitorais do ponto de vista da representação proporcional de minorias”, na parte da conclusão, onde estão elencados os quatro pontos mais importantes abordados no livro:

“1) que o sistema legal das eleições, no Brasil, é dos mais atrasados, virtualmente falho e praticamente corrompido;

2) que sua reforma radical se impõe como necessidade inadiável, precisamente para cumprir-se o dispositivo constitucional a respeito da representação da minoria na Câmara dos Deputados [...];

3) que, para isso, indispensáveis se tornam uma lei geral e uma política vigorosa, de valorização do eleitor e das assembleias legislativas;

4) que são partes essenciais do sistema almejado: alistamento perfeito, reforma radical da distribuição das cadeiras da Câmara, escrutínio de lista, por partidos, com aproveitamento dos votos por circunscrições e, se possível, por todo o País, estabelecido também o direito de substituição (modelo alemão); voto absolutamente secreto; garantia de funcionamento das mesas receptoras, sob a direção de juizes; garantia de apuração dos votos e julgamento de questões eleitorais por um tribunal especial.” (49).

18. Nascido em São Paulo, no ano de 1881, Serva foi promotor público de Tietê e um dos fundadores do Partido Democrático, de São Paulo, que, junto com o Partido Libertador, do Rio Grande do Sul, formou em 1927 o Partido Democrático Nacional (Ibidem).

O Código elaborado pela comissão dedica três dos seus 144 artigos ao sistema eleitoral (art. 56 ao 58). Conforme redação do artigo 56, pela primeira vez no Brasil, “o sistema de eleição é o do sufrágio universal direto (inclusive feminino), voto secreto e representação proporcional”. O artigo 57 tratou das normas para garantir o sigilo do voto.

O terceiro desses artigos, o 58, definiu, em 16 incisos, como se processaria a representação proporcional. Por ele, o Código permitia que partidos, alianças de partidos ou grupos de cem eleitores registrassem, em até cinco dias antes da eleição, seus candidatos, acompanhados de uma legenda. Além desses, poderia ainda haver candidatos avulsos, aqueles que não constassem nas listas registradas. O Código inovou também no inciso 2º, ao estabelecer que a votação se fizesse em dois turnos. O código acrescentava, ainda, que candidatos de listas não eleitos seriam os suplentes dos eleitos que também fossem participantes das mesmas listas. O mesmo artigo estabeleceu, em seus incisos 6º e 7º, como seriam obtidos os chamados “quocientes”. Ainda pelas regras do mesmo artigo, cada votante poderia votar em um nome ou legenda no primeiro turno e, separados por uma linha, o número de candidatos para eleger na circunscrição. Assim, 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.

Em relação à complexidade do novo sistema, o primeiro de princípio proporcional no Brasil, Jairo Nicolau entende ser “sem sombra de dúvidas o mais ininteligível da história política brasileira”. Segundo ele, “diversos tópicos geraram controvérsias, particularmente no tocante às regras para o cálculo do quociente eleitoral, à forma de apurar os votos dos candidatos avulsos e à diferença entre o primeiro e o segundo turno” (2012, 84).

Juliano Pires Machado, em sua dissertação, também ponderou a complexidade do sistema criado por Assis Brasil, tentando explicar a escolha do político gaúcho.

De fato, como observa Michael Gallagher, fórmulas de representação proporcional são sempre vistas e descritas como complexas

ou complicadas mesmo (GALLAGHER; MITCHELL, 2005, p. 541-542). Assis tentou simplificar as idéias de Hare e companhia, mas sem ter atingido seu objetivo até porque as únicas formas de eleger representantes realmente simples são as originais, que ele não queria mais. Mesmo com essa rejeição, as idéias permaneceram como base para outros trabalhos relacionados a eleições elaborados ao longo da Primeira República (2009, 38-39).

No Código de 1932, havia, ainda, a representação corporativa. De acordo com Jairo Nicolau, a Assembleia Constituinte eleita naquele regime

foi composta de 254 deputados, 214 deles eleitos segundo o sistema eleitoral misto detalhado nos parágrafos anteriores, e por quarenta representantes eleitos por sindicatos legalmente reconhecidos e associações de profissionais liberais e de funcionários públicos (2012, 84-85).

A Constituição de 1934 manteve os dois modelos de escolha de representantes. A Câmara dos Deputados seria composta por deputados eleitos pelo sistema proporcional e por representantes profissionais eleitos por sindicatos e associações. Assim, na verdade, o regime do Código de 1932 e da Constituição de 1934, apesar de nomeado proporcional, correspondia a um sistema misto.

Mas, em 1935, com a Lei nº 48, o Congresso aprovou um novo sistema eleitoral, exclusivamente proporcional, com regras especialmente elaboradas para simplificar o regime constituído pelo Código de 1932. A nova versão consolidou a legislação anterior em termos do sistema proporcional, mas acabou com os dois turnos e reduziu a força do voto avulso, implementando o voto uninominal e fortalecendo os partidos políticos.

Contudo, apesar da relevância dos debates travados na Assembleia Constituinte, do esmero dos congressistas e do tempo despendido na elaboração da Lei nº 48, de 1935, que representa um evidente aprimoramento do sistema eleitoral brasileiro, as inovações trazidas por ela não chegaram a ser aplicadas na prática, tendo em vista que Vargas, em 1937, outorgou a Constituição “polaca”, que previa eleições indiretas para a Câmara, Conselho Federal (Senado) e Presidência da República, instaurando o período da história brasileira denominado Estado Novo.

Em 28 de fevereiro de 1945, foi publicada a Lei Constitucional nº 9, que foi a primeira alteração sofrida pelo modelo eleitoral de eleições indiretas e plebiscitos estabelecidos pela Constituição de 1937. Também chamada de ato adicional, essa lei basicamente anulava os artigos 46, 50 e 77 da “Carta Polaca”, restabelecendo as escolhas diretas para deputados, conselheiros federais e presidente.

Menos de noventa dias depois do retorno das eleições diretas, em maio de 1945, o governo brasileiro, completando o processo de transição para a democracia, editou o Decreto-lei 7.586, instituindo o novo Código Eleitoral que, conhecido como Lei Agamenon¹⁹, iria regular as eleições para a presidência e para o Congresso Constituinte, bem como para os governos e as assembleias legislativas estaduais (Tavares, 1994).

As principais diferenças entre a Lei Agamenon e as regras que a antecederam são atribuídas às alterações feitas pelo próprio Ministro da Justiça de Vargas, após receber o anteprojeto da comissão que incumbira de cuidar da reforma eleitoral.

O anteprojeto da comissão repetia, das leis que o antecederam: o alistamento *ex officio*, a obrigatoriedade de alistamento e voto, a universalidade do sufrágio, a eleição direta e o voto secreto, previstos em ambas, assim como o sistema de representação proporcional para a eleição dos deputados federais também mantido pela comissão. Quanto ao último, apesar de novas propostas de adoção da lista eleitoral pré-ordenada ou fechada, a comissão preferiu manter o modelo inventado pela Lei nº 48, de cada eleitor poder escolher uma opção de legenda ou então um candidato de uma legenda. A

19. Em referência ao Ministro da Justiça Agamenon Sérgio de Godoy Magalhães, nomeado por Vargas na mesma semana em que editava a Lei Constitucional nº 9, com a função de fazer em três meses o que as últimas comissões eleitorais tiveram quase um ano para fazer, entre 1931 e 1932 e entre 1934 e 1935. Agamenon nomeou rapidamente uma comissão para elaborar um anteprojeto, para o qual foram escolhidos o ministro da Justiça José Linhares, o desembargador Antônio Carlos Lafayette de Andrada, o professor Hahnemann Guimarães e o ex-ministro do Superior Tribunal Eleitoral José de Miranda Valverde. As prioridades adotadas pelo grupo foram assegurar que o pleito a ser realizado primasse tanto pela honestidade quanto pela rapidez, ainda que fosse evidente “a dificuldade oposta à perfeita conciliação desses dois requisitos”. Por isso, a comissão decidiu não correr riscos e aproveitar os longos trabalhos de pesquisa realizados pelos grupos anteriores (Machado, 2009).

exemplo do Código de 1932 e da Revisão de 1935, o grupo do anteprojeto de 1945 também manteve a faculdade de registrar candidatos avulsos, mediante requerimento de duzentos eleitores. Nesse ponto, Agamenon realizou a maior mudança: ele decidiu excluir as candidaturas avulsas da versão da lei que seria publicada. Na justificativa, argumentou que a presença desse tipo de candidato provocaria uma pulverização das votações. Com isso, os partidos ganharam o monopólio do lançamento de candidaturas e, conseqüentemente, da representação eleitoral no país. Os partidos tinham que registrar a lista de candidatos quinze dias antes do pleito. A escolha do eleitor era muito simples: votar em um partido ou em um candidato. Após a distribuição (cálculo do quociente eleitoral), as cadeiras obtidas pelo partido (cálculo do quociente partidário) eram ocupadas pelos nomes mais votados de cada lista.

O modelo de escolha de candidatos inventado pela Lei Agamenon passou a ser conhecido como o sistema de lista aberta, e o Brasil foi um dos primeiros países a adotá-lo, depois seguiram-se a Finlândia, em 1954, e o Chile, em 1958.

A fórmula eleitoral da Lei Agamenon foi confirmada pelo art. 134 da Constituição de 1946 e, posteriormente, modificada pelo Código de 1950, que alterou o método de cálculo das cadeiras das sobras. Os parlamentares de 1950 retomaram os princípios da Lei nº 48, pelos quais as vagas a preencher com os restos passaram a ser distribuídas pelo método de maiores médias²⁰.

Quinze anos depois, já no Regime Militar, o Congresso aprovou a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Na parte que trata do sistema de representação, ela estabelece, em seu art. 84, que “a eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei” (Brasil, 1965). A seguir, os art. 105 ao 113 detalham as regras desse proporcionalismo.

20. Segundo Walter Costa Porto, adotava-se novamente o processo D'Hont para os cálculos da representação proporcional. Houve um esforço de alguns parlamentares, liderados pelo sucessor de Assis Brasil, Raul Pilla, no sentido de permitir que os partidos que não conseguissem alcançar o quociente eleitoral também pudessem disputar as vagas das sobras. Para isso, a fórmula de D'Hondt, das maiores médias, deveria ser substituída pela fórmula suíça, dos maiores restos, que seria o sistema, para Porto, “mais simples e justo”. O relator do código, Gustavo Capanema, foi contrário a essa mudança que, como se sabe, não prosperou (Machado, 2009).

Mesmo com muitos dispositivos já revogados, o Código de 1965 ainda se encontra em vigor, e suas regras têm sido usadas desde então nas eleições para Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais (Nicolau, 2012), com apenas duas alterações. A primeira está associada às regras das coligações. Durante o regime militar, os legisladores proibiram qualquer forma de coligação para as eleições legislativas e para cargos do Poder Executivo. Com a redemocratização do país, as coligações voltaram a ser permitidas (Brasil, 1985). Depois, houve uma mudança na fórmula usada para distribuir as cadeiras: a partir das eleições de 1994, os votos em branco deixaram de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral, diminuindo-o e permitindo maiores oportunidades de eleição de representantes de partidos menores.

O sistema eleitoral genuinamente brasileiro

Consoante a autora Eneida Desiree Salgado, “a escolha do sistema eleitoral a ser aplicado é uma decisão política fundamental de âmbito constitucional e influencia a participação popular na formação da vontade política e a organização partidária” (2012, 139).

Em 1985, o Brasil iniciou seu retorno à democracia, a qual culminou com a aprovação de uma nova constituição em outubro de 1988, que não alterou as normas para registro e acessos dos partidos ao parlamento e seguiu adotando o mesmo sistema eleitoral até então vigente.

Nessa quadra histórica, o País segue utilizando dois sistemas, em separado, realizando eleições seguindo regras de sistemas majoritários e de sistemas proporcionais, dependendo dos cargos em disputa. Na escolha dos prefeitos e vice-prefeitos municipais, governadores e vice-governadores de estados e Distrito Federal, do presidente e vice-presidente da República e dos senadores, o sistema eleitoral é o majoritário por maioria absoluta (em dois turnos) e simples (prefeitos de municípios com menos de 200 mil eleitores). Nas disputas para vereadores e deputados estaduais, distritais e federais, adota-se o sistema proporcional de lista aberta, que usa a cota Hare (quociente eleitoral), combinada com um sistema de divisores para as cadeiras distribuídas nas sobras.

O Sistema Majoritário para escolha dos chefes do Poder Executivo e de senadores

Os chefes do Poder Executivo no Brasil são eleitos por intermédio de duas regras diferentes. O presidente, os governadores e os prefeitos de município com mais de 200 mil eleitores, juntamente com seus vices, são eleitos pelo sistema majoritário de dois turnos. Consoante explicado no tópico anterior, o candidato a esses cargos precisa obter mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos, ou metade dos votos válidos mais um voto, para se eleger no primeiro turno. Caso isso não aconteça, realiza-se um segundo turno entre os dois candidatos mais votados.

Nas cidades com população inferior a 200 mil eleitores, a disputa pela chefia do Executivo é decidida em um único turno pelo sistema de maioria simples: o mais votado elege-se independentemente da diferença de votos em relação aos demais candidatos.

A Constituição Federal de 1988 permite, desde a Emenda Constitucional nº 16/1997, a reeleição para as chefias do Poder Executivo uma única vez consecutiva²¹.

Os senadores têm mandato de oito anos e são eleitos segundo a regra de maioria simples. Cada unidade da federação elege três senadores de um total de 81, alternativamente: em uma eleição, é eleito um senador, e na seguinte, dois. Eles podem reeleger-se ilimitadamente.

O sistema proporcional para a escolha dos deputados federais, estaduais, distritais e vereadores

Estabelecido pela primeira vez na década de 1930, o sistema proporcional foi adotado integralmente no Brasil, com a redemocratização pós-Estado Novo, a partir de 1945, nas eleições para a Câmara dos Deputados. A fórmula atualmente adotada é determinada pelo Código Eleitoral (Lei 4737/1965). No sistema que entrou em vigor

21. Por essa regra, os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva foram reeleitos, cumprindo oito anos de mandato, e a presidenta Dilma Roussef acaba de ser reeleita para o segundo mandato. O fim da reeleição para a Chefia do Executivo também é pauta de discussão nas propostas de reforma política, com sugestão de ampliação dos mandatos para 5 (cinco) anos, consoante redação original da Carta Magna, de 1988.

com a Constituição Federal de 1988, poucas alterações foram feitas ao modelo original.

Nesse sistema, a escolha do eleitor é simples, mediante voto eletrônico, com a digitação na urna do número do candidato ou, alternativamente, do partido de sua preferência. A complexidade está na conversão dos votos em cadeiras parlamentares. Por isso, tem sido objeto de duras críticas.

Para a distribuição das cadeiras, utiliza-se o quociente eleitoral, determinado pela divisão do número de votos válidos apurados pelo de vagas a serem preenchidas em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, e equivalendo a um, se superior (Brasil, 1965, art. 106); e o quociente partidário, resultado da divisão do número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas pelo quociente eleitoral, desprezada a fração (Ibidem, art. 107).

Em relação ao preenchimento das cadeiras que sobram depois de aplicados os quocientes partidários, o Código Eleitoral (1965), em seu art. 109, traz a fórmula para o cálculo das sobras, dispondo que a distribuição desta será feita por meio da divisão do número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação de partidos pelo número de lugares por ele obtido mais um. Após os cálculos, o partido que apresentar a maior média ocupará a cadeira restante. O processo repete-se até que sejam preenchidas todas as cadeiras parlamentares. Importa observar que, no Brasil, os partidos que não obtiverem votos superiores ao quociente eleitoral não participarão da distribuição das cadeiras “sobrantes”. Tal regra funciona como uma espécie de cláusula de barreira.

Desde 1997, os votos em branco não são considerados válidos para o cômputo do quociente eleitoral, medida que resultou na sua redução e permitiu que mais forças políticas integrassem as casas legislativas, ampliando a representação das minorias, que é o principal significado do princípio proporcional.

Por outro lado, ainda que nenhum dos partidos ou coligações alcancem o quociente eleitoral, o art. 111 do Código Eleitoral apresenta a solução: “considerar-se-ão eleitos, até serem preenchidos todos os lugares, os candidatos mais votados” (Ibidem).

Tendo em vista que o Brasil adota o sistema de lista aberta não hierarquizada, a ordem de ocupação das cadeiras parlamentares é dada pela quantidade de votos pessoais recebidos, consoante art. 108, §1o da Código Eleitoral.

Essa fórmula é aplicada para o preenchimento das cadeiras parlamentares na Câmara dos Deputados, assembleias legislativas, câmara legislativa distrital e câmara de vereadores. A Constituição Federal exige o sistema proporcional para a eleição dos deputados federais e, pelo princípio da simetria, as Constituições Estaduais e as leis orgânicas municipais e do Distrito Federal também o adotaram.

O estado, ou o Distrito Federal, é a circunscrição eleitoral para os deputados federais e estaduais ou distritais, e os municípios correspondem à circunscrição onde são eleitos os vereadores para as câmaras municipais.

O número de representantes é variável, dependendo de regras próprias que definem a quantidade de vagas nos estados, Distrito Federal e municípios a serem preenchidas pelos parlamentares. A Carta Magna estabelece o critério populacional para fixar o número de deputados e vereadores a serem eleitos em cada circunscrição. Para a Câmara dos Deputados, o art. 45, §1o, apenas determina o máximo (70) e o mínimo (8) de parlamentares federais por estado, deixando para a Lei Complementar a definição do número total de deputados e a representação por cada estado e Distrito Federal. A LC 78/1993 fixa o número total de 513 deputados federais e repassa ao Tribunal Superior Eleitoral a atribuição de definir a representação correspondente a cada estado, a partir da atualização estatística demográfica fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O número de deputados estaduais e distritais também é fixado pela Constituição Federal, correspondendo ao triplo da representação do estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido o número de deputados federais acima de doze, de acordo com os art. 27 e 32, §3o da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Por sua vez, a quantidade de vereadores por município obedece aos 24 (vinte e quatro) parâmetros populacionais fixados pelo art. 29, IV, da Constituição Federal (Ibidem), alterado pela Emenda Constitucional nº 58/2009, variando entre o máximo de cinquenta e cinco e o mínimo de nove vereadores.

O ordenamento jurídico brasileiro não instituiu qualquer limite para a reeleição de deputados e vereadores, razão pela qual eles podem ser eleitos sempre que obtiverem o número de votos necessários.

Considerações finais

Considerando o sistema eleitoral como um conjunto de regras que estabelecem como os eleitores podem fazer suas opções e como os votos por eles manifestados são computados para transformarem-se em mandatos (cadeiras legislativas ou executivas), sua relevância advém do fato de que a escolha dentre os vários tipos de sistemas eleitorais surge a partir de uma decisão política fundamental de âmbito constitucional que influencia a participação popular na formação da vontade política e que define o resultado das eleições.

No Brasil, ao longo da história das eleições, foram utilizados diversos sistemas eleitorais, influenciados, principalmente, pelos europeus. O estudo das regras que nortearam as eleições em cada período da história brasileira é importante para se perceber a evolução e o aprimoramento de suas características, decorrentes de pesquisas e decisões políticas amplamente debatidas.

Atualmente, o País utiliza dois sistemas, em separado, realizando eleições seguindo regras de sistemas majoritários e de sistemas proporcionais, dependendo dos cargos em disputa. Na escolha dos prefeitos e vice-prefeitos municipais, governadores e vice-governadores de estados e Distrito Federal, do presidente e vice-presidente da República e dos senadores, o sistema eleitoral é o majoritário, por maioria absoluta (em dois turnos) e simples (prefeitos de municípios com menos de 200 mil eleitores). Nas disputas para vereadores e deputados estaduais, distritais e federais, adota-se o sistema proporcional de lista aberta, que usa a cota Hare (quociente eleitoral), combinada com um sistema de divisores para as cadeiras distribuídas nas sobras.

Como visto, diante do grande número de críticas e propostas de reforma política, em especial de mudança das regras insertas no sistema eleitoral brasileiro, o presente estudo apresentou as principais características do regime em vigor no Brasil, chamando atenção para alguns de seus efeitos e permitindo um maior conhecimento do que se pretende alterar. Não foi objetivo desta pesquisa a discussão dos projetos e propostas de reforma existentes e os seus reflexos.

Referências

- AMADO, G. (1932). *Curso de direito político: eleição e representação*. Rio de Janeiro: Officina Industrial Graphica.
- AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (2007). (org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Unesp.
- BONAVIDES, P. (1996). *A Constituição aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no federalismo das regiões*. 2. ed. São Paulo: Malheiros.
- _____. (1970) O sistema representativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 7, n. 26, p. 69-100, abr./jun. Disponível em: [www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/180895] Acesso em 14 de dezembro de 2013.
- _____; AMARAL, R. (2002). (org.). *Textos políticos da história do Brasil*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial. V. 8. Disponível em: [www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/81927]. Acesso em 14 de dezembro de 2013.
- CANOTILHO, J. J. G. (1999). *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- BRASIL. *Código Eleitoral Brasileiro*. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm]. Acesso em 13 de setembro de 2014.
- _____. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm]. Acesso em 13 de setembro de 2014.
- _____. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm]. Acesso em 13 de setembro de 2014.
- _____. *Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855*. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-842-19-setembro-1855-558297-publicacaooriginal-79444-pl.html]. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.
- _____. *Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881*. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html]. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.
- _____. *Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm]. Acesso em 26 de fevereiro.
- _____. *Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904*. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html]. Acesso em 26 de fevereiro de 2016.
- FERREIRA, M. R. (1976). *História dos sistemas eleitorais brasileiros*. São Paulo: Nobel.

- GALLAGHER, M.; MITCHEL, P. (2005). (org.). Introduction to electoral systems. In: *The politics of electoral systems*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAU, E. R.; GUERRA FILHO, W. S. (2001). (org.). *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros.
- JOBIM, N.; PORTO, W. C. (1996). *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: [www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/224494]. Acesso em 14 de dezembro de 2013.
- LIJPHART, A. (2003) *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LIMA JÚNIOR, O. B. de. (1991). (org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, IUPERJ.
- MACHADO, J. P. (2009) *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da lista aberta no Brasil*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4026>. Acesso em 12 de abril de 2016.
- MILL, J. S. (1983). *O governo representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. 2.ed. São Paulo: IBRASA.
- NICOLAU, J. (2012). *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- _____. (2012). *Sistemas eleitorais*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- PORTO, W. C. (2002). *O voto no Brasil: da colônia à 6ª República*. 2 ed. Rio de Janeiro: Topbooks.
- _____. (2012). *Dicionário do voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon.
- SALGADO, E. D. (2010). *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum.
- _____. (2012). (coord.). *Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum.
- SILVA, V. A. da. (1999). *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- TAVARES, J. A. G. (1994). *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- VIANNA, O (1987). *Instituições políticas brasileiras: fundamentos sociais do Estado (direito público e cultura)*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Universidade de São Paulo; Niterói: Federal Fluminense.
- _____. (1949). *Instituições políticas brasileiras: metodologia do direito público (os problemas brasileiros da Ciência Política)*. São Paulo: José Olympio.