

“Deputado Nacional” e federalismo: uma alternativa ao cenário eleitoral brasileiro

Luís Carlos Moura Guimarães

Resumo

O presente artigo revisita o pressuposto de que a representação do povo na Câmara Baixa de um regime federalista deve considerar a seleção de deputados decorrentes da circunscrição territorial de uma unidade federativa. Compreende-se que a doutrina do federalismo, a despeito de ter em suas bases o bicameralismo, jamais estabeleceu como elemento fundante que os representantes da Câmara Baixa necessariamente deveriam estar associados aos entes federados sob o ângulo da representação, mas apenas e tão somente o povo, tratando-se o fato apenas de uma longa tradição constitucional e federal. Olhando especificamente para o Brasil, a partir de um esboço, sugere-se a adoção da figura do “deputado nacional” como uma alternativa ao aprimoramento do cenário eleitoral. A metodologia de abordagem utilizada foi a dialética; quanto aos procedimentos, utilizaram-se as pesquisas bibliográfica e documental.

Palavras-chaves: Federalismo; Representação popular; Deputado federal; Deputado nacional; Brasil.

Sobre os autores

Mestrando em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Auxiliar de pesquisa do International Association of Constitutional Law (IACL). Membro do Centro de Estudos Constitucionais Comparados (CECC) da UnB. Advogado.

Abstract

This article discusses the assumption that popular representation in the House of Representatives of a federalist regime must consider the selection of representatives from each federative unit. Despite having bicameralism at its foundations, the doctrine of federalism has never established as a core aspect that representatives should necessarily be associated with federative units, but only and solely the people. Regarding Brazil's particular case, this article suggests creating the "national deputy" as an alternative to improve the electoral scenario. The article is based on the dialectic method and bibliographical and documentary research.

Keywords: Federalism; Popular representation; Representatives; National deputy; Brazil.

Artigo recebido em 20 de maio 2023 e aprovado pelo Conselho Editorial em 30 de junho de 2023.

Introdução

O termo federalismo carrega consigo alguns significados. Sob o ponto de vista ideológico, pode ser compreendido como um guia público e aberto de prescrições para a entrega de mais democracia e direitos fundamentais; sob o ângulo filosófico, denota um ideal normativo de organização das relações e condutas humanas; e, enquanto objeto empírico, enxerga-se o federalismo como o reconhecimento da diversidade humana na realidade efetiva, em suas acepções cultural, religiosa, econômica e política, dissociado de premissas abstratas (BURGESS, 1993, p. 8).

Independentemente da concepção adotada, fato é que a federação é uma forma de Estado originada do federalismo, compreendida como um arranjo institucional que se diferencia dos demais justamente por ter como premissa que o governo central incorpora unidades menores e autônomas em seus procedimentos de tomada de decisão, a partir de uma base constitucional (KING, 1982, p. 77).

Nesse sentido, a despeito de muitas diferenças, existem algumas características centrais que comumente permitem identificar um Estado como uma federação: (i) mínimo de dois níveis de governo, em um cenário de jurisdição central e jurisdições regionais; (ii) uma constituição escrita; (iii) autonomia genuína para os entes menores; (iv) representação dos entes federados em instituições no governo central, geralmente na chamada Câmara Alta do Parlamento; (v) procedimentos para resolução de disputas entre o governo central e

os entes federados, bem como entre esses, geralmente em tribunais; e (vi) conjunto de processos e instituições para facilitar ou conduzir as relações entre os níveis de governo (ANDERSON, 2009, pp. 18-20).

Relativamente ao item (iv), a doutrina clássica do federalismo, que remonta à origem dos Estados Unidos da América, sempre se preocupou com a adequada representação dos cidadãos individualmente e dos entes federados, a partir de uma perspectiva de razoabilidade, de forma que o bicameralismo foi a solução à época encontrada e, posteriormente, acolhida pela quase totalidade dos regimes federalistas. Assim, em linhas gerais, no âmbito do Poder Legislativo, o povo é representado na Câmara Baixa, ao passo que os estados se fazem presentes na Câmara Alta (HAMILTON, MADISON e JAY, 2008b)¹.

Como dito acima, o bicameralismo no âmbito do governo central tornou-se uma tônica para a maioria dos estados federados (ANDERSON, 2009, p. 69), salvo algumas exceções em contextos políticos específicos, exemplo: (i) Venezuela, que adota um sistema unicameral desde 1999, após a reforma constitucional promovida pelo então Presidente Hugo Chávez, que criou a Assembleia Nacional (DUARTE, 2005, p. 162); e (ii) Emirados Árabes Unidos, que igualmente adotam um sistema unicameral, com o Conselho Nacional Federal, composto por membros dos sete emirados, fazendo as vezes de um “quase parlamento”, especialmente para aconselhamento do governo (UNITED ARAB EMIRATES, 1971)².

A partir dessa perspectiva maior de representação bicameral no federalismo, convencionou-se que a composição da Câmara Baixa igualmente estaria associada aos entes federados, é dizer, os representantes do povo eleitos são selecionados em eleições nacionais, mas circunscritas aos entes menores que compõem a federação, de forma que os deputados representem o povo de um determinado distrito eleitoral.

Referida prática cria uma grande dificuldade em se estabelecer uma representação efetivamente proporcional nas Câmaras Baixas dos Parlamentos. No Brasil, estudos constataam uma grande desproporção no número de cadeiras disponibilizadas na Câmara dos Deputados para alguns estados, o que gera uma representação exacerbada de estados pouco populosos, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país (FERRARI, 2021, p. 330).

Como mencionado anteriormente, a despeito de possuírem um

eixo central similar, as federações apresentam suas peculiaridades próprias e mudam ao longo do tempo. Nesse sentido, as regras que regem o governo de um estado federado não estão restritas àquelas já postas, uma vez que essas regras não são totalmente consistentes, nem classificadas em uma ordem de prioridade totalmente consolidada (KING, 1982, p. 14).

A partir dessas premissas, o presente artigo se propõe a revisitar especificamente o pressuposto constitucional de que a representação do povo na Câmara dos Deputados no Brasil deve considerar a seleção de deputados decorrentes da circunscrição territorial do ente federado onde parcela da população estabelece seu domicílio eleitoral.

O que se pretende sustentar é que a doutrina do federalismo, a despeito de ter em suas bases o bicameralismo, jamais estabeleceu como elemento fundante que os representantes da Câmara Baixa necessariamente deveriam estar associados aos entes federados sob o ângulo da representação, mas apenas e tão somente aos cidadãos. Dessa forma, por se tratar apenas de uma longa tradição constitucional e federal, sua releitura, além de não ferir os axiomas do federalismo, pode colaborar para um aprimoramento do cenário eleitoral brasileiro, o qual se encontra em franca crise de representatividade.

A metodologia utilizada na presente produção, sob o ângulo da abordagem, é a dialética, visto que se almeja construir uma contraposição à realidade posta (NASCIMENTO e SOUSA, 2015, p. 58). Relativamente aos procedimentos adotados, utilizaram-se as pesquisas bibliográfica e documental (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 37), além de elementos tópicos de direito comparado (JACKSON, 2010).

Para tanto, na primeira seção deste artigo, avalia-se, sob um ângulo crítico, a noção de representatividade do povo subdividida territorialmente nas Câmaras Baixas. Na segunda seção, explora-se o que se considera no Brasil como um declínio do modelo de representatividade partidarista clássico e novas formas de representação e conexão que existem entre representantes e representados. Na terceira e última seção, formula-se um desenho inicial para o Brasil da figura do “deputado nacional”.

A representação política do povo associada aos entes federados é uma premissa do federalismo?

Como exposto acima, parcela dos textos incluídos nos *Federalist Papers* foi destinada a justificar a opção por um sistema bicameral para os Estados Unidos da América no âmbito do governo central, a ser composto (i) pela *House of the Representatives*, na qual estaria representado o povo, e (ii) pelo *Senate*, a casa dos Estados.

Especificamente sobre a Câmara Alta, um dos escritos, de autoria de James Madison, salientou a necessidade de um governo que fosse fundado, a um só tempo, em uma mistura dos princípios da proporcionalidade e da igualdade de representação.

Na opinião do autor federalista, a igualdade de representação e votos para os estados, no âmbito do *Senate*, seria “*at once a consti-*

¹“III. The equality of representation in the Senate is another point, which, being evidently the result of compromise between the opposite pretensions of the large and the small States, does not call for much discussion. If indeed it be right, that among a people thoroughly incorporated into one nation, every district ought to have a PROPORTIONAL share in the government, and that among independent and sovereign States, bound together by a simple league, the parties, however unequal in size, ought to have an EQUAL share in the common councils, it does not appear to be without some reason that in a compound republic, partaking both of the national and federal character, the government ought to be founded on a mixture of the principles of proportional and equal representation. [...] In this spirit it may be remarked, that the equal vote allowed to each State is at once a constitutional recognition of the portion of sovereignty remaining in the individual States, and an instrument for preserving that residuary sovereignty. [...] Another advantage accruing from this ingredient in the constitution of the Senate is, the additional impediment it must prove against improper acts of legislation. No law or resolution can now be passed without the concurrence, first, of a majority of the people, and then, of a majority of the States” (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*: No. 62. In: *The Federalist Papers*. The Avalon Project, Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, 2008b).

²“Article 92. The National Federal Council may discuss any general subject pertaining to the affairs of the Federation unless the Council of Ministers Informs the National Federal Council that such discussion is contrary to the highest interests of the Federation. The Prime Minister or the Minister concerned shall attend the debates. The National Federal Council may express its recommendations and may define the subjects for debate. If the Council of Ministers does not approve of these recommendations, it shall notify the National Federal Council of the reasons therefore” (UNITED ARAB EMIRATES. *United Arab Emirates Constitution of 1971*, 18.07.1971, articles 68 and 92).

tutional recognition of the portion of sovereignty remaining in the individual states, and an instrument for preserving that residuary sovereignty” (HAMILTON, MADISON e JAY, 2008b).

Assim, os escritos federalistas buscavam construir um quadro no qual a participação dos estados federados no governo central preservasse ao menos parcela de sua autonomia anterior, em razão da natural perda de espaço em prol da criação dos EUA. O reconhecimento das unidades autônomas na federação norte-americana, com igualdade de votos e representantes no *Senate*, foi visto como uma solução pelos federalistas para evitar que maiores estados aprovassem medidas contra os menores. Como salientado por James Madison,

[...] as the larger States will always be able, by their power over the supplies, to defeat unreasonable exertions of this prerogative of the lesser States, and as the faculty and excess of law-making seem to be the diseases to which our governments are most liable, it is not impossible that this part of the Constitution may be more convenient in practice than it appears to many in contemplation. (HAMILTON, MADISON e JAY, 2008b)

Nesse contexto, o sistema bicameral nos escritos federalistas foi inclusive tratado como uma exigência lógica para o quadro da época:

In this point of view, a senate, as a second branch of the legislative assembly, distinct from, and dividing the power with, a first, must be in all cases a salutary check on the government. It doubles the security to the people, by requiring the concurrence of two distinct bodies in schemes of usurpation or perfidy, where the ambition or corruption of one would otherwise be sufficient. This is a precaution founded on such clear principles, and now so well understood in the United States, that it would be more than superfluous to enlarge on it. (HAMILTON, MADISON e JAY, 2008b) (grifou-se)

A despeito de ser hoje enxergado como um traço essencial ao federalismo, o bicameralismo, em sua origem, foi pensado para os Estados Unidos da América pelos federalistas como uma resposta aos problemas específicos então enfrentados, buscando-se um arranjo institucional do poder que atendesse às demandas das unidades autônomas.

Quanto a esse ponto, há de se ter em mente que os *Federalist Papers* foram uma série de escritos que buscavam defender o texto da Constituição de 1787 e a união das unidades autônomas em prol de um governo central, em contraposição às pretensões dos chamados antifederalistas (ZIMMERMANN, 1999, p. 242). Logo, longe de serem uma obra coesa e sistematizada sobre uma doutrina política atemporal, os escritos de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay objetivavam o convencimento do público norte-americano em prol daquele projeto específico de uma nação federalista, a partir de uma novidade ideológica e considerando uma releitura de práticas pré-revolucionárias existentes no Império Britânico (LACROIX, 2010, pp. 4-6).

Nesse sentido, sem obviamente se negar a enorme contribuição dos escritos federalistas norte-americanos para a transformação do pensamento ocidental e a compilação de ideais e premissas de um novo regime político, fato é que as questões centrais trazidas pelos *The Federalist Papers* estão primordialmente associadas ao estabelecimento de um governo com múltiplos níveis, independentes entre si, mas unidos em prol de um só governo central, “*in Order to form a more perfect Union*” (UNITED STATES OF AMERICA, 1787), com esse arranjo de certa autonomia para os estados federados sendo enxergado como uma autêntica virtude (LACROIX, 2010, p. 3).

Ainda quanto à representação política no âmbito do governo central, restaram consignados no *The Federalist Paper*: No. 52 e na Constituição dos EUA os seguintes requisitos para que um cidadão pudesse ingressar como deputado na Câmara Baixa: (i) ter ao menos vinte e cinco anos; (ii) ser um cidadão dos Estados Unidos da América há pelo menos sete anos; (iii) ao tempo da eleição, ser um morador do estado federado que escolheu representar; e (iv) durante o tempo de serviço na *House of the Representatives*, não ocupar nenhum cargo nos EUA (HAMILTON, MADISON e JAY, 2008a).

Não há nos escritos federalistas qualquer aprofundamento acerca dos critérios a partir dos quais se convencionou que “*at the time of his election, [the representative must] be an inhabitant of the State he is to represent*”. A questão, entretanto, parece estar mais associada à forma de surgimento da federação norte-americana do que propriamente a uma opção política consolidada.

Isso porque o país Estados Unidos da América surgiu a partir de um processo de agregação das treze colônias anteriormente existentes

(ANDERSON, 2009, pp. 24-25), que teve início com a declaração de independência dessas colônias em 04 de julho de 1776, mas foi concluído definitivamente apenas em 03 de setembro de 1783, por meio da assinatura do Tratado de Paris, no qual a Grã-Bretanha efetivamente reconheceu a independência dos EUA (WALLACE, 2022).

Essa formatação adotada pela Constituição dos EUA e defendida nos *Federalist Papers* refletia o que foi estabelecido no chamado Connecticut Compromise (ou Great Compromise), no qual se fixou que as vagas da *House of the Representatives* seriam preenchidas por um critério de proporcionalidade, à luz da população dos respectivos estados federados, em compensação à representação estritamente igualitária no Senate (BRITTANICA, 2021).

Vê-se então que a formatação do bicameralismo norte-americano, a partir dos critérios de proporcionalidade na Câmara Baixa e de igualdade na Câmara Alta, era adequada às circunstâncias fáticas observadas nos EUA ao final do séc. XVIII, em um cenário de extrema disparidade entre as unidades autônomas, inclusive quanto a aspectos militares e econômicos (ZIMMERMANN, 1999, p. 244), além da ausência de uma identidade única de povo e nação, até mesmo em razão da recente cisão com o Império Britânico e da prévia existência de toda uma estrutura sociopolítica no âmbito das ex-colônias.

Assim, se de um lado os estados federados entenderam por renunciar a parte de sua autonomia no âmbito do Senate em prol de um governo central fortalecido, optaram por rebalancear esse jogo de poder no âmbito da *House of the Representatives*, que favoreceria especialmente aquelas unidades autônomas de maior relevo – e naturalmente mais populosas –, vinculando a eleição de deputados à origem territorial do cidadão, como forma de se fazerem presentes em todas as frentes do governo recém-formado.

A questão central posta é que, a partir de uma análise histórica da formação dos Estados Unidos da América, e especialmente dos escritos veiculados nos *Federalist Papers*, não há como afirmar que a representação proporcional no âmbito da Câmara Baixa foi pensada como um elemento fundante do regime federalista, senão como uma consequência lógica do estado da arte. A conclusão é semelhante à alcançada por Sérgio Ferrari (2021, pp. 332-333):

From the first federations, the election of representatives has been made by constituent units. It is as old as a tradition as the federal form of state.

In federations formed by aggregation of unites (such as the United States and Switzerland), the historical reason seems fairly clear: the people of each state or canton elect their representatives to a central body. Each constituent unit already existed before the federation and the national parliament. [...] the maintenance of this dogma (election of representatives only within the limits of each constituent unity) is the result only of a long tradition. It is not part of the federal concept. Simply, as far as is known, no different way has ever been attempted.

Tal raciocínio não se aplica à segmentação bicameral do poder no governo central, com representação paralela do povo e das unidades autônomas, que está diretamente associada a uma das premissas maiores do federalismo, exatamente como salientado por Preston King: *“federalism [...] tends to be marked by a concern with territorial representation and, most especially, the representation of regional unites in the national legislature”* (KING, 1982, p. 19).

Em síntese, as federações são, ao mesmo tempo, obra e contínua experimentação da organização humana, de forma que refletem as diferentes alternativas desenhadas a partir dos aspectos territoriais e não-territoriais vivenciados por determinado povo (BURGESS, 1993, pp. 8-10). Por óbvio, os costumes constitucionais e federais auxiliam na formulação de modelos abstratos mais solidificados, mas não podem constituir óbice à criação de outros desenhos institucionais, especialmente quando não decorrem diretamente do cerne da doutrina federalista.

Dessa forma, se as Câmaras Baixas dos Parlamentos em regimes federalistas cuidam exatamente da representação do povo de forma indistinta e os entes federados já se fazem representados no âmbito das Câmaras Altas, não há razão para se admitir como um dogma que a representação popular ocorra necessariamente circunscrita aos entes federados.

A crise de representatividade brasileira: declínio do paradigma partidarista

Estabelecida a premissa de que a escolha de deputados para as Câmaras Baixas restrita aos limites territoriais das entidades autônomas não é um elemento central do federalismo, compreende-se que a superação desse paradigma pode contribuir para uma melhoria no

cenário eleitoral do Brasil, especialmente se aliada às novas possibilidades de aproximação entre candidatos e eleitorado.

A análise a ser realizada nesta seção passa, essencialmente, pela elucidação de aspectos centrais da doutrina dos partidos políticos e do atual contexto das agremiações partidárias no Brasil, a fim de promover um diagnóstico mais adequado de alguns dos vícios constatados no sistema político-partidário nacional. Busca-se, ao final, a superação da visão clássica que ora se busca contrastar.

As duas principais teorias clássicas relativas aos partidos políticos são (i) a tradicional, a partir dos ensinamentos de Robert Michels e Maurice Duverger, e (ii) a orgânica, cujas ideias aqui expostas são retiradas das obras de Antonio Gramsci e Umberto Cerroni.

A teoria tradicional analisa o partido político de forma una e a partir de sua organização interna, sem considerar o contexto social no qual está incluído (ZAVARIZE, 1987, p.12). A partir das lições de Michels e Duverger, compreende-se que o núcleo central dessa teoria é uma abordagem estrutural-elitista que fundamenta a existência da agremiação partidária, de forma que a empatia da população é essencial para que se alimente a ficção de uma representação política, quando em verdade há uma busca pelo fortalecimento dos interesses da cúpula partidária (BAQUERO, 1989, p. 46).

Por outro lado, a concepção orgânica nasce das lições de Karl Marx e Friedrich Engels, sobretudo a partir do novo paradigma socioeconômico do séc. XX. Essa corrente abandona o viés estritamente liberal de aquisição e conservação do poder pelo partido político, que passa a ser visto como uma instituição para a conscientização política, propagação de ideias e lutas, com os aspectos representativo e eleitoral sendo apenas uma de suas funções (MEZZAROBÀ, 1994, p. 138).

Antonio Gramsci aponta que o partido político reflete nada mais que a história de um grupo social, sendo uma organização em constante aprimoramento e com objetivos e encargos que devem refletir esses anseios, sob pena de se tornar historicamente inútil (GRAMSCI, 1988, pp. 287-289). Para o italiano, a agremiação possui três aspectos fundamentais: (i) submissão de seus integrantes a uma disciplina partidária; (ii) coesão para unir forças inicialmente dispersas e projetá-las de forma organizada; e (iii) articulação entre a coesão e a submissão dos membros à disciplina partidária, nos aspectos moral e intelectual (SADER, 1990, pp. 20-21).

Para Umberto Cerroni, a agremiação partidária deve ser necessa-

riamente calcada em um programa político estruturado e articulado, sendo um todo: (i) caracterizado por uma organização territorial difusa; (ii) tendencialmente nacional; e (iii) dotado de uma linha programático-ideológica discutida e incorporada por seus membros (CERRONI, 1982, p. 74).

Cerroni ainda ressalta a necessidade de os partidos políticos agirem tanto na formulação de enunciados teóricos, como no plano prático: a atuação partidária deve ser calcada em programas ideológicos definidos, por meio da canalização das necessidades, solicitações e esperanças da sociedade em geral (CERRONI, 1982, pp. 50-51 e 58).

Sob um ângulo moderno, a relevância dos partidos políticos para o processo democrático é bem sintetizada por Scott Mainwaring e Timothy Scully (1995, p. 2):

Parties shape how democracies function in a variety of ways. Even in cases where a party system is not institutionalized, parties reveal much about the political system. They are the main agents of political representation and are virtually the only actors with access to elected positions in democratic politics. [...] parties are still crucial because they dominate electoral politics. Democratic governments are elected through parties, and in many parliamentary systems (those in which post-election negotiations determine who governs) they are also elected by party leaders.

Independentemente da premissa doutrinária adotada, fato é que a realidade do Brasil quanto às agremiações partidárias se mostra bem distante do ideal. Isso porque, como regra geral, a história política brasileira não se desenvolveu sobre a base de partidos políticos, mas sim de grupos oligárquicos sem maior comprometimento com alguma matriz ideológica ou com a efetiva representatividade de determinado segmento social, em contrariedade àquilo que prescreve a Constituição de 1988 (VIEIRA, 2002, pp. 66-67).

Pesquisa realizada pelo Instituto Ipsos ao longo do ano de 2022 apontou que 63% dos brasileiros acreditam que os partidos políticos tradicionais e seus membros não se preocupam com o bem-estar do povo (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2022, p. 10). Anteriormente, a mesma organização já havia constatado que 81% da população brasileira não confiava no governo estabelecido e não enxergava os partidos políticos como instituições confiáveis (IPSOS PUBLIC AFFAIRS, 2018, pp. 9 e 23-24).

A questão ganha contornos interessantes ao se observar a dinâmica de funcionamento das eleições no Brasil para a Câmara Baixa. Segundo o caput do art. 45 da Constituição de 1988, a Câmara dos Deputados é composta de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada Estado e no Distrito Federal, sendo que o texto constitucional igualmente exige a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inciso V).

Percebe-se, assim, que o eleitor encontra sua escolha para deputado federal condicionada tanto ao sistema partidário clássico, como também ao território em que estabelece seu domicílio eleitoral.

Foge ao escopo deste artigo discutir a pertinência do requisito constitucional da filiação partidária para disputa de mandato eletivo – inclusive, a questão será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio do RE 1.238.853/RJ, rel. Min. Roberto Barroso (Tema 974 de Repercussão Geral), no qual se avaliará a possibilidade de candidaturas avulsas especificamente para pleitos majoritários. O objetivo é analisar a sistemática atualmente posta ao eleitorado à luz da doutrina federalista e da representatividade política, verificando-se uma alternativa para o aprimoramento do quadro.

Como pontuado pelo próprio texto constitucional, a titularidade do poder é do povo e a Câmara dos Deputados é por excelência a casa do Poder Legislativo que o representa (art. 1º, parágrafo único c.c. art. 45, caput), de forma que o Senado Federal se compõe pelos representantes dos estados federados e do Distrito Federal (art. 46, caput). Esse é, por excelência, o racional do bicameralismo que se extrai dos Federalist Papers e da doutrina federalista posterior, de forma que o Poder Legislativo do governo central conte com representantes populares e das unidades autônomas.

Ocorre que, ao se condicionar a escolha dos eleitores brasileiros para deputados federais a determinado território eleitoral, somando-se ainda à impossibilidade de escolha fora das agremiações partidárias, limita-se a vontade popular a um ciclo de representatividade viciado, que já não encontra mais respaldo material na população, como constatado nas pesquisas anteriormente mencionadas.

Assim, esse pretenso equilíbrio entre igualdade absoluta de representação das unidades autônomas no Senado Federal e proporcionalidade na representação popular na Câmara dos Deputados pende, em verdade, contra uma possibilidade mais fidedigna de manifestação da vontade do povo. Afinal, se o Estado é uno e o povo deve ser

enxergado em sua totalidade, não há razão abstrata para que a escolha de representantes para a Câmara Baixa seja restrita a determinado território eleitoral (que corresponda a uma unidade autônoma), especialmente se já há representação dessa na Câmara Alta.

Igualmente, não existem amarras na atuação legislativa de deputados federais e senadores relativamente ao ente federado por meio do qual tiveram sua eleição chancelada, havendo espaço de liberdade política para aprovação de leis, formulação de projetos e direcionamento de recursos, que não necessariamente beneficiarão de forma direta a parcela do povo que os elegeu, por exemplo.

A ausência de requisitos legais e regimentais no Poder Legislativo que direcionem a atuação de deputados federais em prol de determinada parcela da população e do território que os elegeu, em verdade, fala a favor da releitura da representação popular na Câmara dos Deputados, sob um ângulo de totalidade e unidade do povo.

Deste modo, compreende-se ser possível no Brasil a adoção da figura do “deputado nacional”, justamente a partir da noção essencialmente federalista de que a House of the Representatives recebe representantes de todo o povo da nação, com a representação dos entes federados a cargo da outra casa legislativa do governo central.

Não se trata de negar a figura do deputado federal, enquanto representante do povo associado a um determinado estado federado, justamente por se tratar de uma opção política prevista na Constituição de 1988, a partir de uma longa tradição iniciada com os EUA, mas sim de apontar que sua crítica e superação não entra em conflito com premissas do federalismo.

A leitura é que o afastamento das noções de proporcionalidade e territorialidade no âmbito da Câmara dos Deputados, na verdade, se aproxima de uma compreensão mais adequada da representatividade popular no âmbito do federalismo, mantendo-a essencialmente associada ao povo, e não ao povo de determinada circunscrição territorial e eleitoral, já que as unidades autônomas igualmente já se fazem presentes no governo central.

As novidades tecnológicas e comunicacionais, extremamente difundidas no âmbito eleitoral, também colaboram para uma tentativa de quebra desse paradigma.

Como bem sintetizou Sérgio Ferrari (2021, p. 334):

Breaking the same paradigm, and going beyond the more obvious ideas, there is the suggestion of the *national deputy*. The idea would be to allow candidates to have votes in all states, forming a single voting list across the country. This would end the limitation of the electoral district to the state. In my view, this procedure would be compatible with the idea that the lower house should represent the entire population, not the states.

In today's world, communication among citizens occurs mainly in virtual environments, such as television and the internet, which do not observe territorial barriers. It is common for a person to be known and admired throughout the country, regardless of territorial divisions into states. Thus, it seems fair that this person can receive votes nationally, that is, by citizens of different states.

As releituras de traços originais do *The Federalist Papers* são inerentes aos processos de transformação das federações. A título exemplificativo, Ronald L. Watts, em estudo que analisou dez Câmaras Altas no âmbito de federações, constatou que à época apenas Estados Unidos e Austrália ainda se alinhavam a uma representação por igualdade absoluta para os entes federados, diferentemente das opções políticas adotadas por Suíça e Alemanha, por exemplo (WATTS, 1996, p. 87)³.

Logo, vislumbram-se plenamente possíveis alterações no formato da representação popular no âmbito da Câmara dos Deputados no Brasil, inclusive à luz da experiência estrangeira, como constatado por Watts.

Um esboço da figura do “deputado nacional”

As principais questões trazidas ao longo do presente artigo podem ser assim sintetizadas:

a) o bicameralismo é um traço essencial do federalismo, com base na representação do povo e dos entes federados no Poder Legislativo do governo central, por intermédio, respectivamente, das Câmaras Baixa e Alta, em geral;

b) enquanto a representação igualitária dos entes federados na Câmara Alta é um traço original e fundamentado do federalismo, como extrai-se dos *Federalist Papers*, a representação proporcional

na Câmara Baixa se constitui apenas em uma práxis constitucional e federalista;

c) a modelagem eleitoral brasileira para a Câmara dos Deputados, fundada ao mesmo tempo na fidelidade partidária e na eleição de representantes apenas nos limites do estado em que fixado o domicílio eleitoral, colabora para a manutenção de um ciclo vicioso que, empiricamente, não encontra mais respaldo na população; e

d) o estabelecimento da figura de um “deputado nacional”, cujos votos pudessem ser contabilizados fora dos limites de apenas um estado, mostra-se alinhada à doutrina federalista e a uma representação popular que considere o povo em sua totalidade, e não apenas de um ente federado.

Surge assim um questionamento inevitável: como poderia ser arquivada a figura do “deputado nacional” para a Câmara dos Deputados, tomando-se em conta o cenário eleitoral brasileiro? Além disso, a completa substituição do deputado federal pelo “deputado nacional” seria interessante para o Brasil?

O objetivo desta última seção é trazer algumas considerações adicionais, sem a pretensão de esgotamento do tema ou de se construir uma proposta absolutamente perfeita. Isso porque a própria Constituição de 1988 indica que as eleições para deputado são circunscritas aos estados e ao Distrito Federal, sob a sistemática proporcional, de forma que qualquer medida mais efetiva deveria ser precedida por uma alteração do texto constitucional.

Isto posto, analisando-se a Lei Complementar nº 78/1993, a que faz referência o parágrafo único do art. 45 da CRFB/88, foram estabelecidos apenas os seguintes parâmetros infraconstitucionais relativamente à representação na Câmara dos Deputados: (i) número máximo de quinhentos e treze representantes; (ii) nenhum dos Estados-membros da federação terá número inferior a oito representantes; e (iii) o estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

A simples leitura desses parâmetros legais permite inferir que existem graves distorções no âmbito da representação popular na Câmara dos Deputados (FERRARI, 2021, p. 328), pela última vez revista em 1986. Os critérios postos não traduzem nenhuma lógica matemática precisa e, sem revisão, mostram-se obsoletos, especialmente diante do grande crescimento populacional vivenciado pelo Brasil desde então.

Dessa forma, seja pela adoção do instituto do “deputado nacional”, seja pelo aperfeiçoamento do quadro de representatividade proporcional estabelecido na Câmara dos Deputados, a reforma do ordenamento jurídico nesse ponto é medida necessária e bem-vinda.

Por outro lado, importando-se as lições de Gustavo Binenbojm ao tratar sobre as relações entre Direito e Economia, se cabe ao processo político a escolha dos objetivos, traduzindo-os em pauta jurídica diretiva da vida social, cabe às ciências econômicas auxiliarem na escolha do melhor arcabouço jurídico-institucional para a formulação desses objetivos (BINENBOJM, 2020, p. 164).

Transpondo-se esse racional para o que agora se discute, se a opção política do constituinte originário foi pela adoção da proporcionalidade na representação perante a Câmara dos Deputados, não é função do Direito desenhar um novo modelo numérico que atenda da melhor forma a esse objetivo, mas sim se valer do auxílio de outras áreas – e.g., Estatística e Matemática – para a formalizar uma proposta mais adequada à CRFB/88, ou ao menos se valer de sua lógica interna para maximizar o conteúdo da regra constitucional em análise.

O presente artigo defende que o afastamento da noção de proporcionalidade na representação popular na Câmara Baixa não afronta nenhuma base do federalismo, mas em verdade aproxima a casa de uma representação mais fidedigna do povo em uma perspectiva ampla. Logo, a adoção do “deputado nacional” em substituição à figura do deputado federal não seria problemática, tal qual como pontuado por Sérgio Ferrari (2021, p. 334):

The adoption of this system as the only form of election of representatives could generate some apparently negative consequences, such as the fact that citizens of smaller constituent units would be represented only in the upper chamber. According to the approach of this work, this would not be real, since these citizens would always have some participation in the election of the national deputy, even when such a deputy comes from a state different from that of the voter.

Uma alternativa igualmente posta no trabalho do Professor

³A despeito de adotar a mesma sistemática de representação que EUA e Austrália para o Senado Federal, o Brasil não fez parte da pesquisa específica então realizada por Ronald L. Watts.

Ferrari é a de uma mistura entre deputados federais e “nacionais” na Câmara dos Deputados. Essa possibilidade atenderia melhor à realidade do Brasil, na medida em que permitiria (i) a manutenção da opção constitucional originária pela proporcionalidade e (ii) uma representação mais fidedigna do povo brasileiro, alinhada a premissas mais claras do federalismo. Cada eleitor possuiria assim dois votos para a Câmara dos Deputados: um voto para um deputado federal e outro voto para um “deputado nacional”.

A fim de se realizar um esboço mais próximo da realidade, mantiveram-se como premissas as disposições da Lei Complementar nº 78/1993 – número máximo de deputados e quantitativos mínimos e fixos. Posteriormente, organizaram-se os estados federados em faixas populacionais da forma mais homogênea possível, com o estabelecimento de quantitativos fixos de representantes a cada uma das faixas – à exceção da primeira, por albergar os estados brasileiros mais populosos, com grandes discrepâncias populacionais entre si.

Ainda que os quantitativos naturalmente não sejam perfeitos, ante a defasagem da sistemática legal em que se baseia, chegou-se a um número de 453 (quatrocentos e cinquenta e três) deputados federais e de 60 (sessenta) “deputados nacionais”, que representariam, respectiva e aproximadamente, 88% e 12% da Câmara dos Deputados:

Tabela 1 – Proposta de redistribuição de vagas de deputados federais para a Câmara dos Deputados.				
	Unidade da federação	População	Proposta de número de deputados federais	Variação no quantitativo atual
1ª faixa (*)	São Paulo	46.649.132	70	N/A
	Minas Gerais	21.411.923	32	- 21
	Rio de Janeiro	17.463.349	28	- 18
	Bahia	14.985.284	24	- 15
2ª faixa	Paraná	11.597.484	20	- 10
	Rio Grande do Sul	11.466.630	20	- 11

3ª faixa	Pernambuco	9.674.793	18	- 7
	Ceará	9.240.580	18	- 4
	Pará	8.777.124	18	+ 1
4ª faixa	Santa Catarina	7.338.473	15	- 1
	Goiás	7.206.589	15	- 2
	Maranhão	7.153.262	15	- 3
5ª faixa	Amazonas	4.269.995	12	+ 4
	Espírito Santo	4.108.508	12	+ 2
	Paraíba	4.059.905	12	N/A
	Mato Grosso	3.567.234	12	+ 4
	Rio Grande do Norte	3.560.903	12	+ 4
	Alagoas	3.365.351	12	+ 3
	Piauí	3.289.290	12	+ 2
	Distrito Federal	3.094.325	12	+ 4
6ª faixa	Mato Grosso do Sul	2.839.188	10	+ 2
	Sergipe	2.338.474	10	+ 2
	Rondônia	1.815.278	10	+ 2
	Tocantins	1.607.363	10	+ 2
7ª faixa	Acre	906.876	8	N/A
	Amapá	877.613	8	N/A
	Roraima	652.713	8	N/A

Fonte: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021) e elaboração própria.

As unidades da federação que mais cederiam cadeiras para esse rearranjo proposto seriam Minas Gerais (21), Rio de Janeiro (18), Bahia (15), Rio Grande do Sul (11) e Paraná (10), totalizando-se o montante de setenta e cinco cadeiras, das quais sessenta seriam disponibilizadas aos “deputados nacionais”.

Em uma primeira análise, não se compreende que a população desses estados e essas próprias unidades federativas seriam necessariamente prejudicadas com a cessão de cadeiras. Além da já mencionada ausência de vinculação entre as atividades parlamentares e o domicílio eleitoral dos representados, referidos estados possuem populações numerosas e uma tradição política relativamente consolidada, com grandes chances de conversão dos votos “nacionais” na

eleição de deputados locais.

Ademais, entende-se que a disputa pelas vagas de deputados federais e “nacionais” deva ocorrer em paralelo, justamente para que haja um reforço da representação popular em uma perspectiva ampla e dissociada dos limites territoriais das unidades federativas. O cenário colaboraria para um acirramento da disputa pelos votos dos eleitores e, em última análise, auxiliaria na ampliação da legitimidade popular dos mandatos de deputados federais e “nacionais”.

Conclusão

Este artigo buscou demonstrar que a doutrina federalista não possui em suas bases a noção de que as eleições para a Câmara Baixa do governo central devam ser previamente limitadas à circunscrição territorial das unidades autônomas. Da leitura dos *Federalist Papers*, extrai-se apenas a premissa de estabelecimento de uma sistemática bicameral no legislativo central da federação, na qual a Câmara Alta seria composta por representantes dos entes federados, em uma perspectiva igualitária.

Dessa forma, a partir do entendimento que as federações se ajustam ao longo do tempo e da possibilidade de alterações institucionais e políticas que não contrastem diretamente com a doutrina do federalismo, pontuou-se que não há razão para se admitir como um dogma que a representação popular ocorra necessariamente circunscrita aos entes federados, justamente por referida questão ser apenas um costume constitucional e federal.

Transpondo-se essas questões para o cenário brasileiro, que atualmente vive um ciclo político-partidário viciado e que não encontra mais respaldo amplo na população, enxerga-se a adoção da figura do “deputado nacional” pelo Brasil como uma alternativa de aprimoramento do cenário eleitoral, justamente a partir da noção essencialmente federalista de que a Câmara dos Deputados recebe representantes de todo o povo da nação, independentemente da unidade federativa de origem.

A despeito da compreensão de que a adoção efetiva do “deputado nacional” dependeria de uma prévia revisão do texto constitucional, buscou-se um esboço inicial do instituto que, ao menos em tese, não conflitasse com o ordenamento jurídico brasileiro, de forma a se manter a opção jurídico-política do constituinte originário pela proporcionalidade territorial na Câmara dos Deputados, mas ao mesmo

tempo abrindo espaço para uma representação popular mais alinhada à doutrina do federalismo.

O presente artigo não possui a pretensão de esgotar o tema do “deputado nacional”, mas sim colaborar para uma releitura de um dogma de representatividade no bicameralismo que não encontra fundamentos no conceito ou na ideologia do federalismo, tampouco no modelo inicial desenhado nos *Federalist Papers*, inclusive almejando um aprimoramento do debate acerca do conturbado cenário eleitoral brasileiro.

Referências

- ANDERSON, George. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BAQUERO, Marcello. A Estrutura Elitista dos Partidos Políticos na América Latina e a Questão da Democracia. Democracia, Partidos e Cultura Política na América Latina, Porto Alegre, 1989.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.
- _____. Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal. Brasília, 30 de dezembro de 1993.
- BRITANNICA, THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA. Connecticut Compromise. In: Encyclopedia Britannica, November 23, 2021. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/Connecticut-Compromise>.
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: A Reappraisal. In: Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions. London: Harvester Wheatsheaf, 1993, pp. 3-13.
- CERRONI, Umberto. Teoria do partido político. São Paulo: Ciências Humanas, 1982.
- CHARLOT, Jean. Curso de Introdução à Ciência Política. 2ª Edição. Trad.: Carlos Alberto Lomback. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.
- FERRARI, Sérgio. Federal States and Equality in Political Representation: Federalism Superseding Democracy?. In: The Principle of Equality in Diverse States. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 2021. Edited by Eva Maria Thea Bächler, Sandra Egli, and Lawrence Zünd, pp. 317-337.
- GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. Métodos de Pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 37.
- GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 6ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist Papers: No. 52. In: The Federalist Papers. The Avalon Project, Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, 2008a. Disponível em https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed52.asp.
- _____. The Federalist Papers: No. 62. In: The Federalist Papers. The Avalon Project, Yale Law School, Lillian Goldman Law Library, 2008b. Disponível em https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed62.asp.
- IBGE. Cidades e Estados, 2021. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados>. Acesso em 28/02/2023, às 20h38.
- IPSOS PUBLIC AFFAIRS. Beyond Populism? Revisited. Ipsos Global Advisor. United Kingdom, 2018.
- _____. Broken-System Sentiment in 2022: A 28-country Global Advisor survey. Ipsos Global Advisor. United Kingdom, 2022.
- JACKSON, Vicki C.. Methodological Challenges in Comparative Constitutional Law. In: Penn State International Law Review, Vol. 28, p. 319, 2010, Georgetown Public Law Research Paper No. 11-11, December 1st, 2010. Disponível em <https://ssrn.com/abstract=1739756>.
- KING, Preston. Federalism and Federation. The Johns Hopkins University Press: Baltimore, Maryland, 1982
- LACROIX, Alison L. The Ideological Origins of American Federalism. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010.
- MEZZAROBBA, Orides. O partido político: concepção tradicional e orgânica. Revista de Informação Legislativa, Brasília, maio-jul. 1994, pp. 133-143.
- NASCIMENTO, Francisco Paulo do; SOUSA, Flávio Luís Leite. Metodologia da pesquisa científica: teoria e prática. Brasília: Thesaurus, 2015
- UNITED ARAB EMIRATES. United Arab Emirates Constitution of 1971, 18.07.1971. Disponível em <https://elaws.moj.gov.ae/English.aspx?val=EL1>.
- UNITED STATES OF AMERICA. The Constitution of the United States: A Transcription, National Archives.
- VIEIRA, Reginaldo de Souza. Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária – Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina – Centro de Ciências Jurídicas, 2002.
- VILLA, Rafael Duarte. Venezuela: political changes in the Chávez era. In: Dossiê América Latina – Estudos Avançados (19) 55, dez. 2005, pp. 53-172.
- WALLACE, Willard M.. American Revolution. In: Encyclopedia Britannica, December 4, 2022. Disponível em <https://www.britannica.com/event/American-Revolution>.

- WATTS, Ronald L.. Comparing Federal Systems in the 1990s. Kingston, Ontario: Queen's University, 1996.
- ZAVARIZE, Denise Moreira Schwantes. O Bipartidarismo Brasileiro (1965-1979) – Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina/CPGD, Florianópolis, 1987.
- ZIMMERMANN, Augusto. Teoria Geral do Federalismo Democrático. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 1999.
- PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. (2020) Direito eleitoral: aspectos processuais, ações e recursos. 6. ed. rev. e atualizada. Curitiba: Juruá.
- RAMAYANA, Marcos. (2019). 17 ed. rev. e atualizada Direito eleitoral. Niteroi: Impetus
- SAMPAIO, Noélia. (2021) Voto feminino e sua importância para a construção de uma sociedade mais justa. Disponível em: [<http://www.abrat.adv.br/index.php/textos/8954-voto-feminino-e-sua-importancia-para-a-construcao-de-uma-sociedade-mais-justa>] [18/07/2023]
- SILVEIRA, Marilda de Paula. (20VQ19) Democracia de gênero e seus desafios: como as ações afirmativas para participação feminina na política devem ser aprimoradas. Revista Faculdade de Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 75, pp. 323-348.
- WOMEN IN NATIONAL PARLIAMENTS. Disponível em [<http://archive.ipu.org/wmne/classif.htm>]. [26/01/2023]