

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD
Programa de Mestrado em Direito

GABRIEL AUGUSTO MENDES BORGES

A PIRÂMIDE ELEITORAL E A ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL PARA
VEREADORES: O MECANISMO VIÁVEL A REDUZIR A FRAGMENTAÇÃO
PARTIDÁRIA

Brasília

2017

GABRIEL AUGUSTO MENDES BORGES

A PIRÂMIDE ELEITORAL E A ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL PARA
VEREADORES: O MECANISMO VIÁVEL A REDUZIR A FRAGMENTAÇÃO
PARTIDÁRIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach.

Brasília

2017

BORGES, Gabriel Augusto Mendes.

A Pirâmide Eleitoral e a adoção do voto distrital para vereadores: o mecanismo viável a reduzir a fragmentação partidária. Brasília: o autor, 2017. 169 f. Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Direito do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Carlos Bastide Horbach.

Introdução; Capítulo I: Do Sistema Distrital em Vigor e das Proposições Legislativas para a sua Modificação (Diagnóstico); Capítulo II – Da Pirâmide Eleitoral (Teoria); Capítulo III: Dos Efeitos da Distritalização (Prática); Conclusão

GABRIEL AUGUSTO MENDES BORGES

A PIRÂMIDE ELEITORAL E A ADOÇÃO DO VOTO DISTRITAL PARA
VEREADORES: O MECANISMO VIÁVEL A REDUZIR A FRAGMENTAÇÃO
PARTIDÁRIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach.

Brasília-DF, de de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach

Orientador

Prof. Dr.

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Prof. Dr.

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

Prof. Dr.

Membro Externo

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Carlos Bastide Horbach, pela orientação.

Aos meus pais Arlete Borges e José Augusto Borges, à minha Tia Anette Mendes, à minha irmã Maria Fernanda Andrade, pela constante presença e apoio.

DEDICATÓRIA

A minha esposa Clarianne Borges e a meu filho Gael Borges, pela contribuição diária à construção dos nossos novos passos.

RESUMO

O presente trabalho propõe a análise do sistema eleitoral brasileiro por uma estrutura em cadeia, a partir do entendimento de que ocorre a interação dos processos eletivos dos diversos cargos políticos. Por essa interpretação, é possível verificar que as eleições para vereadores, prefeitos, deputados estaduais, deputados federais, senadores, governadores e presidente tendem a se influenciar mutuamente, de tal sorte que a alteração no procedimento eleitoral para vereadores poderia causar impactos nas eleições de todos os outros cargos nos diferentes níveis da federação. Haveria no sistema eleitoral em vigor, assim como na estrutura interna dos partidos, uma relação piramidal a envolver os postulantes aos mais diversos cargos eletivos. Essa constatação viabilizaria a construção do que se nomeou, nesta pesquisa, de “pirâmide eleitoral”, entendida como um mecanismo para descrever, juridicamente, as relações partidárias e eleitorais. Além disso, a pirâmide pode tornar-se essencial à realização de políticas públicas eleitorais destinadas a consolidar novos ajustes no sistema eleitoral pátrio, bem como pode conferir um diagnóstico preciso das eleições, necessário, inclusive, para se buscar a solução a uma questão que se tornou intrínseca ao formato das eleições nacionais, qual seja: a fragmentação partidária. Tendo em consideração a ideia de uma “pirâmide eleitoral”, o estudo vai adiante e analisa as teorias dos sistemas eleitorais criadas por Duverger, Nohlen, entre outros, e as consequências da distritalização do município de São Paulo para as eleições de 2012 e 2016, a partir da perspectiva do Projeto de Lei do Senado nº 25, de 2015. Este projeto tramita, atualmente, na Câmara dos Deputados e prevê a instituição do voto distrital (majoritário uninominal) em municípios com mais de 200 mil eleitores. Ao final, quer-se demonstrar, ainda, que o voto distrital para vereadores no Brasil é o mais adequado a suas atribuições.

Palavras-chave: pirâmide eleitoral; voto distrital; políticas públicas; sistema eleitoral; sistema majoritário uninominal; vereadores; zona eleitoral; democracia; organização do Estado.

ABSTRACT

The present work proposes the analysis of the Brazilian electoral system by a chain structure, based on the understanding that there is an interaction of the electoral processes of the political positions. From this interpretation, it is possible to verify that elections for councilors, mayors, state deputies, federal deputies, senators, governors and president tend to influence each other, so that the adjustment in the electoral procedure for councilors could have impact on the elections of all other political positions in the different levels of the federation. There would be in the current electoral system, as well as in the internal structure of the parties, a pyramidal relationship involving the postulants to the most diverse elective positions. This thinking would make possible the construction of what is called, in the research, as the "electoral pyramid", understood as a mechanism to legally describe relations established in the parties and in the elections. In addition, the pyramid may become essential to carry out public policies aimed to consolidate new adjustments in the country's electoral system, and the pyramid can also give an accurate diagnosis of the elections, which is necessary to find the solution to an issue that has become intrinsic to the format of the national system: the problem of the fragmentation of the parties. Considering the proposal of the "electoral pyramid", the study goes on and intends to analyze the theories of electoral systems created by Duverger, Nohlen, among others, and the consequences of the districting of São Paulo (city) for the 2012 and 2016 elections, from the perspective of the draft law of the Senate No. 25, 2015. This project is currently underway in the Chamber of Deputies ("Câmara dos Deputados") and provides for the establishment of the district vote (uninominal majority) in municipalities with more than 200,000 voters. In the end, it is also demonstrated that the district vote for councilors in Brazil is the most adequate to their duties.

Key words: electoral pyramid; district vote; public policy; electoral system; uninominal majority system; city councilmen; councilors; electoral zones, democracy; organization of the state.

LISTA DE SIGLAS (INCLUSIVE SIGLAS PARTIDÁRIAS SEM REGISTRO NO TSE)

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PJ – Partido da Juventude

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

PRN – Partido da Renovação Nacional

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE SIGLAS – PARTIDOS POLÍTICOS (ORDEM TEMPORAL DE FUNDAÇÃO)

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

DEM – Democratas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PSC – Partido Social Cristão

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PRB – Partido Republicano Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PV – Partido Verde

PTdoB – Partido Trabalhista Do Brasil

PP – Partido Progressista

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PCO – Partido da Causa Operária

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PSL – Partido Social Liberal

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PR – Partido da República

PSD – Partido Social Democrático

PPL – Partido Pátria Livre

PEN – Partido Ecológico Nacional

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

SD – Solidariedade

NOVO – Partido Novo

REDE – Rede Sustentabilidade

PMB – Partido da Mulher Brasileira

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Pirâmide eleitoral – número de cargos eletivos.....	23
Figura 2: Número de cadeiras/ número de partidos ocupantes.....	64
Figura 3: Pirâmide da organização partidária.....	65
Figura 4: Pirâmide dos cargos e eleições.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Propostas para a instituição do voto distrital.....	46
Tabela 2: Votação para vereadores – abrangência nacional. Eleições de 2012 – ordenação por número de eleitos.....	78
Tabela 3: Principais partidos das eleições 2012 para vereadores. Número de eleitos	79
Tabela 4: Votação para prefeitos – abrangência nacional. Eleições de 2012 – ordenação por número de eleitos.....	80
Tabela 5: Principais partidos das eleições 2012 para prefeitos. Número de eleitos.....	82
Tabela 6: Votação para vereadores – abrangência nacional. Eleições de 2012 – ordenação por votos válidos.....	83
Tabela 7: Principais partidos das eleições 2012 para vereadores. Votos válidos.....	84
Tabela 8: Votação para prefeitos – abrangência nacional. Eleições de 2012 – ordenação por votos válidos.....	85
Tabela 9: Principais partidos das eleições 2012 para prefeitos. Votos válidos.....	86
Tabela 10: Votação para vereadores – abrangência nacional. Eleições de 2016 – ordenação por número de eleitos.....	88
Tabela 11: Principais partidos das eleições 2016 para vereadores. Número de eleitos.....	90
Tabela 12: Votação para prefeitos – abrangência nacional. Eleições de 2016 – Ordenação por número de eleitos.....	91
Tabela 13: Principais partidos das eleições 2016 para prefeitos. Número de eleitos.....	93
Tabela 14: Votação para Vereadores – abrangência nacional. Eleições de 2016 – ordenação por votos válidos.....	93
Tabela 15: Principais partidos das eleições 2016 para vereadores. Votos válidos.....	95
Tabela 16: Votação para Prefeitos – abrangência nacional. Eleições de 2016 – ordenação por votos válidos.....	96

Tabela 17: Principais partidos das eleições 2016 para prefeitos. Votos válidos.....	98
Tabela 18: Eleições de 2014 para deputados estaduais. Resultados por partido.....	101
Tabela 19: Eleições de 2014 para deputados federais. Resultados por partido.....	103
Tabela 20: Eleições de 2014 para senadores. Resultados por partido.....	105
Tabela 21: Eleições de 2014 para governadores. Resultados por partido.....	108
Tabela 22: Eleições de 2014 para presidente. Resultados por partido.....	110
Tabela 23: Votação por partido na cidade de São Paulo. Cargo vereador – eleições de 2012.....	123
Tabela 24: Eleitos por partido na cidade de São Paulo. Cargo vereador – eleições de 2012.....	125
Tabela 25: Polarização da disputa entre PSDB e PT nas eleições para vereadores de 2012.....	128
Tabela 26: Votação em números absolutos do PSDB e do PT nas eleições de 2012.....	128
Tabela 27: Partidos majoritários em cada uma das zonas eleitorais. Eleições vereadores de 2012.....	128
Tabela 28: Votação por partido na cidade de São Paulo. Cargo vereador – eleições de 2016.....	130
Tabela 29: Eleitos por partido na cidade de São Paulo. Cargo vereador – eleições de 2016.....	132
Tabela 30: Polarização da disputa entre PSDB e PT nas eleições para vereadores de 2016.....	133
Tabela 31: Votação em números absolutos do PSDB e do PT nas eleições de 2016.....	133
Tabela 32: Partidos majoritários em cada uma das zonas eleitorais. Eleições vereadores de 2016.....	133

“A pirâmide eleitoral e a adoção do voto distrital para vereadores: o mecanismo viável a reduzir a fragmentação partidária”

Sumário

RESUMO	6
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I: DO SISTEMA DISTRITAL EM VIGOR NO LEGISLATIVO FEDERAL E DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA A SUA MODIFICAÇÃO (Diagnóstico)	24
1.1 Vigora no Brasil uma combinação de representação proporcional e majoritária no Poder Legislativo federal	24
1.2 As propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional que visam a instituir o sistema distrital de votação	37
CAPÍTULO II – DA PIRÂMIDE ELEITORAL (Teoria)	56
2.1 A pirâmide do sistema eleitoral: a escolha de vereadores impacta no processo eletivo dos demais cargos políticos	56
2.2 A pirâmide do sistema eleitoral: os principais partidos tendem a manter a primazia nas eleições ocorridas no mesmo período eleitoral	72
2.2.1 Análise das eleições Municipais: cargos de Vereadores e Prefeitos	77
2.2.2 Análise das eleições estaduais e federal: cargos de deputados, senadores, governadores e presidente	100
CAPÍTULO III: DOS EFEITOS DA DISTRITALIZAÇÃO (Prática)	114
3.1. O Projeto de Lei 1.462/2015 (PLS 25/2015), que dispõe sobre o voto distrital para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores	114
3.2 A distritalização por zonas eleitorais do município de São Paulo: eleições de 2012 e de 2016	122
3.3 A proporcionalidade e a representação no Poder Legislativo: a combinação do sistema proporcional com o majoritário	135
CONCLUSÃO	146
BIBLIOGRAFIA.....	149
ANEXOS.....	155

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa pretende oferecer uma contribuição efetiva à reforma eleitoral no país, propugnando pela aprovação definitiva de uma proposta legislativa¹ já votada e admitida no Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados, a qual dispõe sobre a adoção do voto distrital majoritário para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores. Desse modo, vale ressaltar que o objeto da reforma aqui analisado não decorre de revisão ou alteração substancial nas leis eleitorais, mas da adoção de um mecanismo já em discussão no Congresso Nacional, que se mostrou viável² ao longo dos anos.

Essencialmente, sustenta-se que a alteração do sistema eleitoral para vereadores teria impacto nos processos eletivos dos outros cargos políticos, já que ocorre uma espécie de “pirâmide eleitoral³” no Brasil, na qual a escolha de cada cargo pode estar reciprocamente relacionada. Portanto, a alteração no modelo de escolha de um cargo eletivo da base da pirâmide (vereadores) tenderia a afetar a arrumação para a escolha dos demais cargos eletivos, quais sejam: prefeitos, deputados estaduais, deputados federais, senadores, governadores, presidente, assim como as eleições para esses outros cargos tendem a influenciar o resultado das eleições para vereadores.

Desde a redemocratização, simbolizada pela promulgação da Constituição⁴ da República de 1988, coloca-se em debate a questão sobre qual o melhor formato para as eleições no Brasil. Várias foram as propostas de sistema distrital para o Poder Legislativo, sob diversos argumentos e formatos, todavia nenhuma delas, aparentemente⁵, teria prosperado. Após a crise política desencadeada no contexto do *Impeachment*⁶ da Presidente Dilma Vana Rousseff, a

¹ Projeto de Lei 1.462/2015 (PLS 25/2015), que propõe o voto distrital para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores

² O conceito de viabilidade é apresentado segundo dois critérios: jurídico e político, conforme se apresenta no Capítulo I.

³ Vide Capítulo II desta dissertação.

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

⁵ Ver-se-á no capítulo I que um dos objetivos específicos deste trabalho é demonstrar que vigora no Brasil o sistema distrital no Poder Legislativo federal, especificamente para as eleições de deputados federais e senadores. Vide capítulo I.

⁶ O *Impeachment*, bem como seus efeitos e causas, não são objeto desta pesquisa, mas é, aqui, utilizado como marco temporal. “O processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janáina Paschoal. Com uma duração de 273 dias, o caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma.” Excerto extraído de reportagem publicada no portal do Senado Federal. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. Senado Federal, Brasília, 28 dez 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em 4 fev 2017 às 22h15.

reforma eleitoral/ política voltou ao centro do debate, com as mais variadas propostas, sem que nenhuma delas encontrasse, simultaneamente, respaldo político e jurídico.

Embora a necessidade de conectar os eleitores aos representantes seja premente, pois um dos principais motivos da reforma seria exatamente o de devolver maior conexão entre o eleitor e o representante, o ambiente convulsionado somado à diversidade de visões sobre o formato ideal de um novo sistema eleitoral consolidam-se como empecilhos ao consenso e a avanços, ainda que experimentais, no campo das eleições. A princípio, os partidos parecem perseguir um desenho político que, em tese, não os venha a prejudicar nos próximos escrutínios, e acabam, cada um deles, a confeccionar seu próprio modelo de reforma. Em um ambiente em que os competidores não pretendem ceder as conquistas individuais para modificar as regras do jogo, talvez, o melhor caminho não seja a reforma política ampla, mas o ajuste pontual, que possa proporcionar ajustes significativos no sistema eleitoral posto, sem desprezar o tempo de maturação já vivenciado desde a Assembleia Constituinte de 1987-1988.

Diante deste cenário, apresenta-se a opção, que não é nova, pois já tramita no Congresso Nacional, desde 2015, e já foi apresentada em oportunidades pretéritas⁷, de reforma do sistema eleitoral para o implemento do voto distrital para vereadores como mecanismo viável a reduzir o número de partidos políticos e reestruturar as eleições nacionais. Por essa proposta, a presente dissertação visa a consolidar um novo olhar sobre um projeto de lei que tem se mostrado viável⁸, tanto no aspecto político quanto jurídico, e que pode ter resultados essenciais à reforma eleitoral, provocando efeitos que extrapolam o âmbito, aparentemente local, da medida.

Entende-se que o sistema nacional, como um todo, poderia ser impactado por este mecanismo de política pública eleitoral no âmbito municipal. Apesar de a medida ocorrer num primeiro momento, exclusivamente, quanto à forma de se desenvolver as eleições para vereadores, os atores políticos se comunicam e se relacionam, inclusive no âmbito dos partidos, ao construir ações eleitorais destinadas a alcançar ou manter o poder. Desse modo, devido à estrutura hierárquica no âmbito dos partidos, mas também por outros fatores⁹, um novo sistema eleitoral para vereadores poderia levar a modificações nos processos eletivos dos demais cargos políticos. A associação de interesses comuns em torno de siglas partidárias ocorre de modo

⁷ No capítulo I desta dissertação será demonstrado que o sistema majoritário uninominal para vereadores já foi proposto em, pelo menos, duas outras oportunidades. Pelo então deputado José Serra, e pelo Senador Aloysio Nunes.

⁸ Os conceitos do que sejam voto distrital e viabilidade são trabalhados no capítulo I.

⁹ Que são estudados no capítulo II.

encadeado em todas as esferas da Federação: municipal, estadual, federal. Não há isolamento no modo de tratar os diversos cargos políticos dentro da organização partidária, mas, ao contrário, os partidos impõem rígidos instrumentos de controle da fidelidade, podendo, em alguns casos, condenar o filiado infiel à expulsão da sociedade política.

Embora sejam utilizados, no estudo, conceitos de vários campos do conhecimento, como Ciência Política, Sociologia, Filosofia, entre outros, convém ressaltar, desde o início, que não se trata de um trabalho sociológico ou filosófico, mas sim de uma pesquisa do campo da política pública inserida nos ramos de Direito Eleitoral e Constitucional, com atenção para os efeitos que mudanças em discussão no Congresso podem provocar na estrutura eleitoral do país. Especificamente, mantém-se o foco em uma proposta para a adoção da votação uninominal majoritária para vereadores, consolidando-se um ajuste que já se mostrou viável e que não prejudicaria a maturidade alcançada pelo sistema eleitoral em vigor depois de três décadas de experimentação. Temas como *partidos políticos, representação democrática, sistemas de governo, voto direto e indireto, lista aberta ou fechada, financiamento de campanha, alianças e coalizões* somente são abordados na medida em que se mostraram imprescindíveis ao tema central. Tópicos de tamanha complexidade e relevância não comportariam uma análise superficial ou paralela.

Entre as perguntas a se responder no trabalho apresenta-se a seguinte: seria constatada a alteração no número de partidos, em virtude da representação majoritária uninominal, como apontado por Maurice Duverger¹⁰, ao se adotar este modelo às cidades brasileiras nas eleições de vereadores? Ao se tentar responder a essa pergunta, buscar-se-á um enfoque jurídico da questão, sem incursão nas problematizações sociológicas, sobre, por exemplo, como se definem as relações de poder, fora do que está consolidado no regimento partidário; ou como são realizados os acordos para a escolha da diretoria executiva ou do secretariado dentro do partido; nem será estudado o programa de governo ou o modo de o definir por cada sigla partidária. Todavia, como é de se antever, os estatutos dos partidos¹¹ ocupantes das três maiores bancadas da Câmara dos Deputados, por seu caráter jurídico, são analisados, nas partes que tratam das relações de hierarquia entre seus membros.

¹⁰ Maurice Duverger tinha formação em Direito, professor da Escola de Direito de Bordeaux e primeiro diretor do IEP de Bordeaux fundada em 1948. Autor de obras de ciência política e direito constitucional, entre as quais a clássica *“Les Partis Politiques”*, publicada originalmente em 1951, e reeditada em décadas seguintes.

¹¹ Partido Do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido dos Trabalhadores (PT); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), nessa ordem. Vide capítulo 2 desta pesquisa.

O estudo se propõe a discutir a estrutura de poder, juridicamente estabelecida¹², dentro dos partidos e no sistema eleitoral, a partir de conceitos centrais como hierarquia, fidelidade, multipartidarismo ou bipartidarismo, votação proporcional ou majoritária, propondo um formato de “pirâmide eleitoral” como meio de se descrever essas relações de poder. Ao final, com fundamento na proposta legislativa estudada, são apontadas implicações possíveis ao se adotar o voto distrital para vereadores em cidades com mais de 200 mil eleitores.

Dessa forma, espera-se que o trabalho ofereça uma importante contribuição sobre quais seriam os efeitos de adoção do sistema distrital para vereadores em relação ao número de partidos políticos no Brasil. Na “Conclusão” será apontada a relação, ou não, entre a adoção da medida de caráter municipal e a redução da fragmentação partidária a que está submetido o sistema eleitoral brasileiro, no qual 35 partidos têm registro válido no Tribunal Superior Eleitoral.

Para Duverger¹³ o sistema de votação majoritário uninominal de uma volta levaria a uma tendência ao fim do multipartidarismo, contribuindo para o estabelecimento de um padrão bipartidário, porque os partidos mais fortes tenderiam a se sobrepor aos demais. Em uma das principais obras de Duverger, *Les Partis Politiques*¹⁴ (em português: “*Os Partidos Políticos*”), ele trabalha os partidos pela ótica dos anos cinquenta, época em que realizou sua pesquisa sobre o tema. “*Les Partis Politiques*” se divide em dois livros, nos quais o autor enfatiza: 1º) a estrutura interna dos partidos, 2º) os sistemas partidários. De modo transversal em sua obra, ocupando partes dos dois livros de “*Les Partis Politiques*”, Duverger defende que os partidos são organizados em torno de uma tipologia original: a existência de partidos de quadros e partidos de massas¹⁵. Os partidos de quadros seriam representados por uma ordem interna estanque, tradicional, enquanto os partidos de massa seriam um mecanismo de ascensão social, por meio do qual uma nova elite dirigente popular passaria a governar.

Tendo em ordem as contribuições prestadas por Duverger, e vários outros pensadores¹⁶ de organização do Estado que o sucederam, compete esclarecer que esta pesquisa visa a propor soluções para aquele que é considerado um dos mais sérios problemas das eleições no país: a

¹² Verificável nos estatutos dos partidos, nas informações divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral e no próprio resultado das eleições.

¹³ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 236 a 312.

¹⁴ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, 476 p.

¹⁵ Mais informações sobre o assunto em: Capítulo III, “*La Direction des partis*” (tradução livre: A Direção dos Partidos), às páginas 159 a 232 do livro: DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951.

¹⁶ Oportunamente também são analisadas, entre outras, as reflexões de Dieter Nohlen e Giovanni Sartori, Arend Lijphart, entre outros.

fragmentação partidária, com seu maior foco de críticas no Poder Legislativo. Não haveria, em tese, 35 programas partidários a definir novos rumos ao país¹⁷. Diante dessa percepção, em lugar de se recorrer a uma proposta nova para a solução do problema, destinada a ser referendada, em discussões intermináveis, pelas diversas legendas partidárias, preferiu-se a reflexão sobre a viabilidade de mudança no processo eleitoral do Poder Legislativo¹⁸ segundo as propostas em tramitação no Congresso Nacional e que tenham sido aprovadas por, pelo menos, uma das casas legislativas: a Câmara ou o Senado.

Mais uma vez no Direito Eleitoral, como resultado frequente de reflexões sobre um tema, os ajustes desejados podem estar em propostas já iniciadas dentro do próprio sistema legislativo, em vez do recurso a soluções por direito comparado que levariam à completa reformulação do modelo eleitoral em vigor no Brasil, como se o tempo já não tivesse cuidado para que cada país formatasse peculiaridades e adequações a institutos que, apenas aparentemente, seriam universais.

Este estudo reforça o entendimento de que o modelo democrático tem nas proposições legislativas um consistente instrumento de realização de políticas públicas. Os projetos de lei e proposta de emenda à constituição, para serem aprovados, enfrentam debates e a reflexão não de uma, mas de muitas cabeças, por esse motivo o filtro democrático inserido no Poder Legislativo impõe que uma lei ou emenda à Constituição jamais será a obra de um só indivíduo, ao contrário, nos poderes Executivo e Judiciário, os decretos, portarias, decisões, votos tendem a, muitas vezes, ser baixados ou proferidos segundo a convicção de uma única pessoa.

Considerando a relevância das proposições legislativas para a consolidação democrática e, ainda que pouco explorada, para a pesquisa em geral, realçou-se como desafio preambular e essencial o estudo das propostas legislativas sobre o voto distrital, consideradas fonte primária. Foi este o ponto de partida, para depois serem estabelecidos critérios de restrição do objeto, já que muitas das proposições não se mostraram viáveis e se revelaram ser resultado da convicção de isolada de parlamentares, sem apoio de seus homólogos, pois não encontraram respaldo político nem jurídico para seguir adiante.

O caminho para o desenvolvimento utilizou o diagnóstico do sistema eleitoral em vigor, por uma ótica de que o formato de eleições para o Poder Legislativo federal combina um o

¹⁷ Essa questão é exaustivamente trabalhada nos capítulos II e III.

¹⁸ Poder que, por seu modelo de votação proporcional e número de assentos disponíveis tende a receber os maiores impactos de um sistema multipartidário.

modelo distrital proporcional com o modelo distrital majoritário¹⁹. Na sequência, selecionaram-se todas as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional relativas à implantação de um novo sistema distrital. Somente depois da seleção de todas as proposições em tramitação, chegou-se àquela que se demonstrou viável por ter sido aprovada em, pelo menos, uma das casas legislativas²⁰: o Projeto de Lei 1.462/2015 (PLS 25/2015, em sua origem no Senado), que tramita no âmbito da Câmara dos Deputados e propõe o voto distrital para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores.

Este projeto passou a ser fonte básica e objeto da pesquisa e, embora se refira a mudanças para vereadores somente, poderia provocar modificações em toda a estrutura eleitoral, como se busca, aqui, demonstrar. Como meio de antecipar seus efeitos prováveis, procurou-se estabelecer um método que pudesse revelar as arrumações possíveis em torno das candidaturas a serem lançadas segundo o seu formato. Utilizando como referência a maior cidade do país, em termos demográficos e econômicos, São Paulo, estabeleceu-se um mecanismo de “distritalização”²¹.

Coloca-se, portanto, como objetivo específico da dissertação a necessidade de ajustes ao modelo eleitoral que está em vigor, em lugar de uma total recriação do sistema eleitoral. Parte-se da premissa de que as reformas eleitorais amplas e irrestritas não deveriam ocorrer de modo açodado, em períodos de convulsão social, sob o risco de afetar drasticamente a conexão entre o povo e seus representantes. A contrário, as reformas eleitorais poderiam manter as experiências exitosas e procurar ajustar os mecanismos de representação para que se tente ampliar a participação popular na política e o acompanhamento do trabalho dos legisladores, bem como dos chefes do Poder Executivo, além disso, a população em geral não deveria perder de vista, as ações das autoridades judiciárias, cuja atuação tem sido pautada, cada vez mais, por diretrizes políticas.

Ao escrever o artigo *Supremocracia*²², Oscar Vilhena Vieira apresenta alguns elementos que poderiam justificar a recente proatividade política do Poder Judiciário. Vilhena Vieira considera que mesmo em momentos de fertilidade jurisprudencial e forte atuação política, como na Primeira República, não se comparam à atual proeminência do Tribunal. Não se trataria de

¹⁹ Vide Capítulo I

²⁰ Vide Capítulo I

²¹ Vide Capítulo III

²² VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: SARMENTO, Daniel (org). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

um fenômeno exclusivamente brasileiro, mas de uma tendência mundial. Desse modo, razões de ordem internacional estariam a justificar a interferência mais constante do Judiciário na política, entre essas razões, os tribunais seriam mais confiáveis, estáveis e previsíveis aos olhos do mercado. Na ordem interna, há que se ressaltar o caráter analítico da Constituição de 1988, a viabilizar, por meio de normas abertas, não só o exercício ativista das funções de intérprete da Constituição atribuídas ao Supremo, mas também a atuação de tribunais e, por vezes, de órgãos singulares na resolução de conflitos de natureza política.

Foge ao escopo da pesquisa a análise da atuação política do Poder Judiciário. Não se pretende verificar as decisões dos tribunais superiores ou do Supremo Tribunal Federal que reformaram o sistema eleitoral, nem as propostas apresentadas por seus membros (juízes e ministros) para redefinição dos processos de escolha de representantes democráticos para os outros dois poderes da República: Legislativo e Executivo. A linha a conduzir este trabalho é a de que os ajustes em tramitação no Congresso Nacional teriam a baliza do modelo democrático representativo, pois nenhum outro órgão federal²³ dos Poderes da República seria constituído em sua integralidade por um centro decisório composto de agentes políticos²⁴ eleitos pelo exercício do sufrágio universal. As reformas conduzidas no ambiente democrático tendem a seguir o ritmo das longas discussões e da maturação das ideias. A aprovação de uma lei após o esgotamento da discussão pode ter um espectro negativo e outro positivo, do lado negativo, a resposta a problemas atuais tende a levar mais tempo do que o necessário para evitar a ocorrência de injustiças no presente; no lado positivo, a aprovação de uma lei polêmica que

²³ O chefe do Poder Executivo federal é eleito por voto direto, todavia seus ministros são indicados pelo Presidente, tendo cada um deles, em tese, autonomia para conduzir sua pasta. O centro decisório, assim, não seria integralmente composto de representantes eleitos pelo povo, embora o Presidente concentre o poder para rever as decisões centrais à sua Administração. Conforme disposição constitucional:

“Seção IV

DOS MINISTROS DE ESTADO

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”

²⁴ A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados federais, eleitos em votação proporcional, e o Senado Federal é composto por 81 senadores, eleitos em votação majoritária.

tenha passado por longo debate tende a evitar surpresas, já que, dificilmente, desencadearia um cenário que não tenha sido projetado no momento de tramitação da lei.

Antes de iniciar a leitura dos capítulos, cumpre informar que há três eixos de abordagem neste trabalho, em que predominam (sem exclusividade), em cada um deles, uma conotação distinta de conteúdo. Desse modo:

- 1) No primeiro capítulo, apresenta-se o eixo do diagnóstico: *“Do Sistema Distrital em vigor no Legislativo federal e das proposições legislativas para a sua modificação”*. São apontadas todas as proposições em tramitação no Congresso Nacional relativas ao sistema distrital de votação, desde a entrada em vigor da Constituição²⁵ da República Federativa até julho de 2017. Após, são indicados os critérios de viabilidade da proposição como mecanismo para demonstrar qual das propostas está amadurecida e pronta para entrar em vigor;
- 2) No segundo capítulo, apresenta-se o eixo teórico-jurídico: *“Da pirâmide eleitoral.”* Estrutura-se a tese de que se configura uma pirâmide de influência recíproca entre as eleições dos diversos cargos políticos do país, devendo, por esse motivo, considerar que uma alteração no processo de escolha para vereadores, base da pirâmide, possa causar impacto nas demais camadas das eleições: de prefeitos, deputados estaduais, deputados federais e senadores, governadores e presidente;
- 3) No terceiro capítulo, apresenta-se o eixo prático: *“Dos efeitos da distritalização.”* A proposição legislativa que se mostrou viável a entrar em vigor, que dispõe sobre o sistema distrital para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores, tem os efeitos de sua adoção mensurados, para tanto, utiliza-se a cidade de São Paulo como paradigma.

Ao final da dissertação, pretende-se demonstrar que, no Brasil, a adoção do sistema majoritário uninominal para vereadores tende a influenciar a representação pluripartidária em todo o país, o que poderia comprovar a tese de que as proposições legislativas sobre o voto distrital têm o potencial para mitigar a representação pluripartidária.

Espera-se alcançar os resultados pretendidos, que eles possam servir de incentivo à realização de ajustes no sistema eleitoral e que se possa estabelecer, com certo grau de ineditismo, a percepção de que as estruturas dos partidos políticos, bem como do sistema de

²⁵ A atual Constituição Federal é a sétima na história do Brasil, e foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

eleições seguem um padrão de relações de poder, possível de ser descrito segundo a forma de uma “pirâmide eleitoral”.

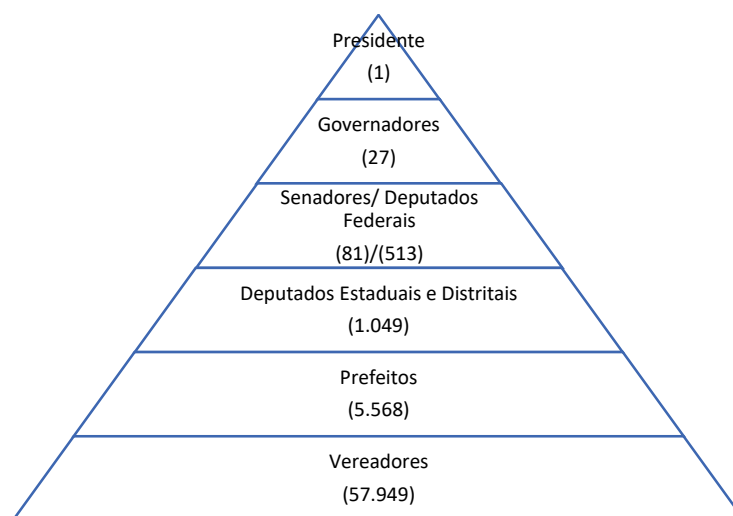


Figura 1: Pirâmide eleitoral – número de cargos eletivos²⁶

Na base da pirâmide, encontram-se os vereadores, cargo para o qual o número de cadeiras no país excede em mais de dez vezes o número de assentos de prefeitos, ambos da esfera municipal e considerados integrantes das camadas mais baixas da pirâmide, em seguida, os deputados estaduais e distritais, que se situam uma camada acima, distribuem-se em 1.049 assentos, e nas camadas mais altas: deputados federais, senadores, governadores e presidentes. Verifica-se uma relação inversamente proporcional na estrutura da pirâmide, pois quanto menor o número de assentos disponíveis para um cargo, maior tende a ser a sua relevância política no contexto nacional²⁷.

²⁶ Dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-municipais-2016-terao-mais-de-66-mil-vagas-em-todo-o-pais>>. Vagas para Deputados Estaduais consultadas em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Maio/assembleias-legislativas-dos-estados-terao-dez-cadeiras-a-menos-nas-eleicoes-2014>>. Acesso em 11 jan 2017 às 22h10.

²⁷ No capítulo II as interrelações no âmbito da pirâmide são trabalhadas com detalhe.

CAPÍTULO I: DO SISTEMA DISTRITAL EM VIGOR NO LEGISLATIVO FEDERAL E DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA A SUA MODIFICAÇÃO (Diagnóstico)

Faz-se um diagnóstico das características do modelo de eleições em vigor para o Poder Legislativo federal, bem como se realiza um mapeamento de todos os projetos de lei destinados à adoção do voto distrital. O Poder Legislativo federal, no formato em vigor, parece já combinar eleições proporcionais para deputados federais e majoritárias para senadores, cada um deles escolhido por um círculo eleitoral²⁸ para uma atuação de abrangência nacional.

Tendo em vista essa constatação, há uma dupla finalidade no desenvolvimento do capítulo: descrever os sistemas atualmente utilizados para a escolha de deputados federais e senadores; e apontar todas as proposições em tramitação no Congresso Nacional que versem sobre o sistema distrital de votação, desde a entrada em vigor da Constituição da República Federativa, de 1988, até julho de 2017. Ao se investigar as proposições existentes, pretende-se identificar qual delas seria uma opção viável para ajustar o sistema eleitoral brasileiro.

1.1 Vigora no Brasil uma combinação de representação proporcional e majoritária no Poder Legislativo federal

Quanto ao modelo representativo brasileiro, escreveu Dieter Nohlen²⁹ que a representação do Congresso Nacional se dá pelos dois princípios: proporcional, adotado pela Câmara dos Deputados; e majoritário, adotada pelo Senado Federal. Em razão dessa diferença de sistema, a Câmara é, no dizer dele, mais fragmentada que o Senado. Classifica o sistema de partidos brasileiro como muito fragmentado e pouco estruturado, mas deixa transparecer que o problema da fragmentação se deveria ao sistema utilizado pela Câmara e não pelo Senado. Se Dieter Nohlen tivesse investigado o sistema de eleições utilizado para vereadores no Brasil, seria possível que tivesse concluído que a porta para a fragmentação partidária está ainda mais abaixo do que a da Câmara dos Deputados, nas eleições municipais, onde há ainda mais dispersão de representação dos partidos políticos.

²⁸ Para as eleições de deputados e senadores os círculos eleitorais são os estados e o Distrito Federal, em um total de 27 círculos. Esses círculos ou distritos são a circunscrição na qual são votados os candidatos ao congresso, todavia sua atuação, quando eleitos, tem abrangência nacional.

²⁹ NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y partidos políticos*. 3ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. Págs. 353, 354.

As representações proporcionais e majoritárias são no entendimento de José Antônio Giusti Tavares³⁰ alternativas polares excludentes entre si; porém, ao se analisar o perfil eleitoral de cada país ou região num universo sem-fim de possibilidades e variedades de sistemas da engenharia política, do ponto de vista das fórmulas eleitorais, existiria uma gradação, sendo possível verificar os sistemas intermediários entre os dois polos de representação. Tavares identifica casos de representação proporcional integral em circunscrição eleitoral única, a exemplo de Holanda e Israel, enquanto a Turquia, da década de 50, adotava um exemplo de representação majoritária extrema, configurada por pluralidade em listas fechadas com circunscrições no limite do colégio eleitoral único, como ocorria também com a Itália e a Espanha antes de instituírem a representação proporcional.

Douglas Rae³¹ pondera que a principal diferença entre as leis eleitorais está no lugar que ocupam na escala entre a perfeita proporcionalidade e a extrema desproporcionalidade. Quanto maior a desproporcionalidade, maior seria o benefício aos partidos fortes, pois no ambiente que favorece a proporcionalidade da representação, os partidos menores tendem a ocupar cadeiras no Parlamento e, ao contrário, quando o sistema eleitoral se aproxima do polo majoritário, poucos partidos tendem a alcançar representação.

No Brasil, a Câmara dos Deputados privilegia a representação proporcional, e o Senado Federal privilegia o escrutínio majoritário. Os dois cargos têm atribuições semelhantes, mas os sistemas eleitorais são diferentes. Giusti Tavares³² expressa o entendimento de que é essencial que as duas câmaras (baixa e alta) sejam constituídas por processos eleitorais senão diferentes, pelo menos distintos e independentes, pois se ambas representassem os mesmos sujeitos ou se constituíssem pelos mesmos procedimentos eleitorais, uma delas seria supérflua, “tratando-se rigorosamente de uma configuração representativa unicameral”. Poderia inferir-se deste raciocínio que a mudança da Câmara dos Deputados para o sistema majoritário viria a consolidar uma redundância da representatividade alcançada no Senado Federal, pois seriam ambas as casas representantes majoritários das populações dos estados.

³⁰ TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, págs. 49 e 50.

³¹ RAE, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven and London: Yale University Press, 1967, pp. 137-138.

³² TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998, pp 129-135.

Vários autores brasileiros, entre eles Giusti Tavares³³, consideram que a função principal dos senadores no Brasil, consagrada na própria Constituição³⁴, seja a de representar os estados, como forma de conferir equilíbrio à federação, independentemente das dimensões demográfica ou econômica de cada ente. Essa tese tem suporte constitucional e raízes históricas. O Senado Federal brasileiro foi constituído como uma casa que, espelhando-se na Inglaterra e na França, seria composta por pessoas da elite e refletiriam um poder conservador a equilibrar o ímpeto democrático da Câmara. Ao contrário da quase totalidade dos países latinoamericanos, o Brasil adotou a monarquia a partir de sua independência, nasceu como império. Para manter-se a unidade da nova nação, fez-se um pacto conservador em que membros da magistratura e do clero, passaram a ocupar o Senado. Havia, até mesmo, senadores que representavam os interesses da coroa portuguesa no Brasil e serviam como contrapeso à representação democrática da Câmara³⁵. Os senadores àquela época eram escolhidos pelo imperador e permaneciam no cargo de modo vitalício.

Proclamada a República em 1889, o Senado Federal foi reformulado pela Constituição de 1891³⁶, que passou a estipular eleição para senadores, sendo eleitos um total de três por estado e pelo distrito federal, para um mandato de 9 anos. Com essas mudanças, o Brasil sepultava um modelo arcaico de casa legislativa, cujos interesses nobiliárquicos eram satisfeitos, e transitava sua câmara alta para um modelo inspirado no formato norte-americano, contemplando a representação democrática por escolha majoritária.

Parece equivocada a tese de que os senadores representam os estados, como se os entes federados fossem titulares de vontade. Os estados não podem expressar algum tipo de interesse racional e espontaneamente, em última análise, os senadores estão comprometidos com a população de seu estado, porque são representantes do povo da circunscrição eleitoral pela qual

³³ TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998, pp 129-135.

³⁴ Constituição da República/1988: Art. 46 (caput): *O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário*.

³⁵ SILVA, João Carlos Teixeira da. Senado Federal: 180 anos. In: *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*: v. 5, n. 1 (mar. 2007). Brasília: Senado Federal, 2007, pp 26-35. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/507847>>.

³⁶ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891: *CAPÍTULO III Do Senado*

Art 30 - O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em número de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Art 31 - O mandato do Senador durará nove anos, renovando-se o Senado pelo terço trienalmente.

Parágrafo único - O Senador eleito em substituição de outro exercerá o mandato pelo tempo que restava ao substituído. Disponível em:

foram eleitos, não são representantes proporcionalmente escolhidos, pois passaram pelo escrutínio majoritário, razão pela qual tenderiam a se comprometer não com uma agenda proporcional, mas com interesses majoritários da população de cada círculo eleitoral.

O equilíbrio entre os estados, amplamente verificado no âmbito do Senado Federal, independentemente dos números demográficos, está relacionado à distribuição das cadeiras, em número exato para cada estado, não tendo, desse modo, relação direta com as atribuições do cargo ou com o sistema eleitoral. Nesse sentido, é importante frisar que o sistema eleitoral e a paridade de representação não se confundem. Um sistema de representação proporcional ou majoritário pode ser configurado, ou não, pela paridade na composição do órgão. A Câmara dos Deputados seria paritária se todos os estados elegeassem o mesmo número de deputados federais, como ocorre no Senado. A paridade é o mecanismo que pode conduzir à sobre-representação dos pequenos estados.

Na República Federativa da Alemanha, como menciona Giusti Tavares³⁷, os membros da câmara alta são escolhidos pelos governos estaduais, podendo ser demitidos segundo o interesse da administração estadual. Nesse caso, parece conveniente considerar que os membros da câmara alta falam efetivamente em nome dos governos estaduais e não se conectam diretamente com a opinião pública. Esse tipo de representação tende a não se coadunar com o ideal de democracia representativa.

No modelo democrático representativo os ocupantes das cadeiras no parlamento são eleitos por sufrágio universal para atuar em nome do povo e têm mandatos definidos para exercer suas atribuições, sendo seu desligamento, antes de transcorrido o tempo do mandato, uma excepcionalidade. Na análise que fez dos modelos de democracia em 36 países, Arend Lijphart³⁸ concluiu que o sistema eleitoral típico da democracia majoritária é o distrito nominal, enquanto na democracia consensual com maioria simples emprega-se a representação proporcional como regra. Ele considera que a lacuna entre os dois modelos representativos é grande, mas são raros os casos em que uma democracia muda de majoritária para proporcional ou vice-versa. Os países de cada grupo estariam umbilicalmente ligados a seu sistema eleitoral.

³⁷ TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998, pp 131.

³⁸ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 169.

Os sistemas eleitorais, acrescenta Lijphart, caracterizar-se-iam por sete parâmetros: “fórmula eleitoral, magnitude dos distritos eleitorais, barreiras eleitorais, número total dos membros de uma assembleia eleita, influência nas eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais interpartidários”³⁹. As fórmulas podem ser as mais diversas a satisfazer os critérios de maioria simples ou absoluta, bem como os critérios de representação proporcional. A mais frequente fórmula proporcional, adotada em 18 das 36 democracias, privilegia o sistema de lista para os distritos plurinominais e o método mais comum de cálculo é o desenvolvido por Victor d’Hondt⁴⁰.

Quanto à magnitude dos distritos eleitorais, Lijphart⁴¹ analisa que constitui um fator relevante sob dois aspectos: 1) ao se aumentar a magnitude distrital em sistema de maioria ocorre uma desproporcionalidade com benefício para os grandes partidos, ao passo que ao se ampliar a magnitude nos sistemas proporcionais, ocorre maior proporcionalidade e condições mais favoráveis para os pequenos partidos; 2) a variação da magnitude tem um forte impacto no grau de proporcionalidade nos diversos modelos de representação proporcional, de tal sorte que “um partido que represente uma minoria de 10 por cento não deve obter uma cadeira no distrito de cinco membros, porém será bem sucedido no distrito de 10 membros”. Infere-se, desse modo, que quanto maior o número de assentos em disputa nas eleições proporcionais, maior será o número de partidos a alcançar representatividade. Em nosso estudo utilizamos o argumento de que, justamente por apresentar maior número de cargos, as eleições para vereadores tendem a alavancar os pequenos partidos.

Quanto à barreira eleitoral, Arend Lijphart⁴² considera que tem relevância para a participação política dos partidos pequenos. Funcionaria como um mecanismo explícito a limitar a eleição de candidatos por um percentual mínimo de desempenho. Exemplo hipotético: o país Alfa somente admitiria representantes em seu parlamento de partidos que obtivessem, no mínimo, 5% dos votos válidos. Esse tipo de previsão teria o mesmo efeito que a barreira

³⁹ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 170-173.

⁴⁰ Nomeado “método dos cocientes” ou “das médias mais altas”. Consiste em definir os cocientes de cada eleito para uma disputa eleitoral pela divisão por números inteiros de modo progressivo, até se definir todos os ocupantes das cadeiras em eleição. Sobre o assunto: Comissão Nacional de Eleições. Método d’Hondt. Portugal. Disponível em: < <http://www.cne.pt/content/metodo-de-hondt>>.

⁴¹ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 174-178.

⁴² LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 178-179.

implícita presente na magnitude distrital, pois, como se mencionou, quanto menor o número de assentos em disputa, mais difícil tende a ser a obtenção de êxito por uma pequena sigla.

Outro parâmetro mencionado por Lijphart⁴³ está no número de cadeiras disponíveis no parlamento, porque seria mais proporcional uma casa legislativa com 100 membros do que uma casa com apenas 10. Considera, ademais, que o número ideal para o parlamento seria alcançado pela raiz cúbica da população do país a ser representada na casa legislativa. Segundo estimativa do IBGE, publicada em 1º de julho de 2016⁴⁴, o Brasil tem uma população de 206.081.432 pessoas, de tal sorte que seu parlamento deveria ser idealmente representado, segundo o cálculo proposto, por 590 membros.

Quanto ao critério graus de desproporcionalidade, a desproporcionalidade para cada partido pode ser calculada pela diferença entre o percentual de votos por ele obtido e o percentual de cadeiras que ele obteve. O cálculo fica mais difícil ao se incluir na equação todos os partidos da disputa. Michael Gallagher ofereceu uma resposta a esta questão ao propor o seguinte índice: as diferenças entre as percentagens de voto (v_i) e percentagens de cadeiras (s_i) para cada partido elevadas ao quadrado, na sequência, adicionadas; depois, o total é dividido por 2. Por fim, calcula-se a raiz quadrada desse valor⁴⁵.

$$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

No quinto parâmetro, o da influência nas eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, Arend Lijphart⁴⁶ chama a atenção ao maior interesse do eleitor pelas eleições presidenciais sobre as legislativas, mesmo em sistemas de equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo. O aspecto intrigante a ser apontado decorre de que, embora despertem mais interesse da população, as eleições presidenciais são essencialmente desproporcionais, pois se elege uma única autoridade por meio de uma fórmula de maioria. O partido que vence a disputa obtém a única cadeira disponível. Os sistemas presidencialistas, além de serem majoritários, tendem a formar gabinetes, igualmente, majoritários, resultando num efeito redutivo do número de partidos.

⁴³ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 179-180.

⁴⁴ Acesso em 2 jun de 2017.

⁴⁵ GALLAGHER, Michael. *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*. In: *Electoral Studies* 10, nº 1. Dublin, mar 1991, pp. 33-51.

⁴⁶ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 184-186.

No sexto parâmetro, grau de desproporcionalidade⁴⁷, verifica-se que, no sistema de maioria simples, grande parte da desproporcionalidade é causada pela baixa representatividade dos partidos pequenos, uma vez que não conseguem eleger representantes em um formato no qual apenas um número reduzido de partidos obtêm êxito. Em lado diametralmente oposto, os países de representação proporcional tendem a ter graus menores de desproporcionalidade.

Por último, pelo parâmetro relativo aos vínculos eleitorais interpartidários, iniciado por Duverger⁴⁸ e com sequência no trabalho de Douglas W. Rae⁴⁹, pondera-se que os sistemas eleitorais produzem impactos diversos sobre os sistemas partidários, sem perder de vista que há importantes efeitos comuns aos dois extremos da representação, majoritária e proporcional. Rae cita que todos os sistemas eleitorais tendem a sobrerrepresentar os grandes partidos, pois, em regra, os sistemas eleitorais geram resultados proporcionais, reduzem o número efetivo de partidos parlamentares em relação aos partidos existentes e fabricam uma maioria parlamentar para partidos que não receberam apoio majoritário dos eleitores. Porém, chama a atenção para o fato de que, embora cada uma dessas tendências se verifique na representação proporcional, aparecem com mais força no sistema de maioria.

Feitas essas considerações, oportuno tecer algumas linhas sobre a expressão “voto distrital”, que no Brasil tem assumido os mais diversos formatos de representação proporcional ou majoritária, com o elemento comum de descrever uma eleição baseada em círculos eleitorais. Não se tem a intenção de esgotar a discussão sobre a pertinência da citada nomenclatura (“voto distrital”). Há autores que defendem, inclusive, sua inadequação por entenderem que não há correspondência em outras línguas, configurando uma criação brasileira⁵⁰ sem qualquer valor

⁴⁷ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 187-189.

⁴⁸ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951.

⁴⁹ RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven and London: Yale University Press, 1967, pp. 67-129.

⁵⁰ Para Luís Virgílio Afonso: “A crítica começa pelo termo sistema distrital, do qual deriva a expressão sistema distrital misto. Criação, ao que parece, da doutrina brasileira, a expressão sistema distrital é absolutamente carente de valor distintivo entre os sistemas eleitorais, pois se refere apenas ao local onde a eleição será realizada - no distrito -, mas não por qual método - majoritário ou proporcional. São sistemas distritais, dessa forma, tanto o proporcional brasileiro, no qual os distritos se equivalem aos Estados, quanto o majoritário inglês, com seus distritos uninominais. Aqui no Brasil, no entanto, sistema distrital ficou sendo sinônimo de sistema majoritário em distritos uninominais, o que é absolutamente errôneo. Parece que tal equívoco vem da contraposição feita entre distrito, que seria a delimitação territorial onde se realizam aquelas eleições em que o vencedor é somente o candidato mais votado, e circunscrição, que seria a delimitação onde são realizadas as eleições proporcionais, com vários eleitos no mesmo espaço físico. Não há, contudo, qualquer fundamento para essa contraposição, porquanto as palavras distrito e circunscrição, sem qualquer qualificação, significam tão somente uma delimitação territorial, independente de eleição, de número de eleitos ou de candidatos por partido, sendo, portanto, sinônimas.”. Excerto extraído do artigo: SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *A inexistência de um sistema*

distintivo. Todavia, para esta pesquisa, optou-se por seu uso, por se verificar que, no Brasil, a expressão é bem compreendida por juristas, políticos e cientistas sociais.

Themistocles Brandão Cavalcanti⁵¹ manifestou-se no sentido de que o voto distrital poderia ser descrito como um sistema eleitoral no qual o distrito é uma unidade eleitoral que participa na formação dos corpos legislativos com representantes próprios. Na maneira como foi internalizado o conceito pelo autor, somente se admitiria o voto distrital para eleições do Poder Legislativo, acrescentando, assim, um novo elemento à definição que se tem acolhido no país.

Entende-se que, uma vez preenchidos os pressupostos de ampla utilização por juristas, autores, políticos, jornalistas e cientistas, em leis e literatura especializada, a expressão parece estar consolidada para o seu uso em pesquisas acadêmicas. Os termos de Direito Eleitoral, nem sempre, descrevem com precisão aquilo que buscam explicar por sua nomenclatura. O próprio sistema majoritário ou o proporcional não são perfeitos, o sistema majoritário não será sempre majoritário, já que pode levar à eleição de candidato⁵² mais votado sem ter obtido maioria de votos, ao contrário, o sistema proporcional poderá configurar-se como majoritário quando um partido, em seu contexto, alcançar maioria das cadeiras disponíveis no parlamento.

O voto ou sistema distrital pode ser realizado tanto por votação majoritária (maioria de votos), quanto por votação proporcional. Seu principal aspecto é a ocorrência de distritos, que são os espaços territoriais (circunscrições ou círculos eleitorais) delimitados para a eleição de candidatos, cuja abrangência de sua atuação seja maior que a definida para o distrito no qual puderam ser votados. Se cada grupo de eleitores definido por porção territorial, distrito, elege somente um candidato, infere-se que o sistema, além de distrital, seja majoritário, pois será eleito o mais votado naquele território. Se forem eleitos mais de um candidato por distrito (plurinominal), a votação poderá ocorrer por escolha majoritária⁵³, no qual poderão ser eleitos

eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v. 6, n. 23, 1998.

Data 1998, 1997, 1996

⁵¹ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. O voto distrital no Brasil: Estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Direito Público e Ciência Política, 1ª edição, Rio de Janeiro, 1975.

⁵² Em uma eleição uninominal na qual o candidato mais votado tenha alcançado menos de 50% dos votos válidos, ele poderá ser considerado eleito se esta for a previsão legal. O percentual inferior a 50% é plenamente observável, e até comum, em eleições de muitos candidatos de turno único, inclusive, consiste em uma das críticas do sistema distrital para o Poder Legislativo, a ser tratada em capítulo próprio.

⁵³ Modelo que, no jargão político, tem recebido o nome de “distritão”.

os mais votados, ou serão eleitos por quocientes eleitorais de diversos tipos, aqueles que, dentro dos critérios de proporcionalidade, forem os mais votados. Neste trabalho, vale ressaltar, o gênero – voto distrital – será empregado, por vezes, para substituir a espécie voto distrital uninominal.

Quando se tratar da “pirâmide eleitoral”⁵⁴, ver-se-á que a votação majoritária para prefeitos, governadores e senadores tende a reduzir o número de partidos, como ocorre, frequentemente, em sistemas de votação majoritária uninominal, mormente os de uma volta⁵⁵, porém há eleições para diversos outros cargos no Brasil em que vigora o sistema proporcional. A representação proporcional, é de se pontuar, tende a ampliar o número de partidos, desse modo, ocorrem dois movimentos antagônicos e simultâneos, um a forçar a redução do número de partidos, consolidado pelas eleições majoritárias; outro a favorecer o pluripartidarismo, consolidado pelas eleições proporcionais.

Como as eleições não se dão de modo isolado, ao contrário, são interligadas, o grande número de partidos eleitos e representados nos cargos de deputados e vereadores exercem influência sobre as eleições dos demais cargos, ainda que sejam ocupados por políticos eleitos em sistema majoritário. Desse modo, o contexto de cada estado ou município, tanto quanto a estrutura consolidada pelos partidos ao eleger vereadores, prefeitos, deputados, tende a influenciar os resultados eleitorais. Não se pode deixar de observar, ainda, que há um grupo de partidos que tende a manter a primazia nas eleições em todo o território nacional, exatamente porque os partidos com maior projeção nacional costumam eleger mais candidatos nas disputas por cargos políticos que os partidos que tenham menor projeção nacional.

A composição da Câmara dos Deputados definida em 513 membros permite uma extensa variedade de combinações de siglas partidárias, em número que, por sua vez, tende a ser majorado pelo ainda mais extenso número de partidos com representação nas Câmaras Municipais e nas Assembleias Legislativas. Seria bastante comum que diante de um sistema partidário fragmentado ocorressem partidos com programas definidos, fundados em alguma clivagem social, regional ou política, dando aos eleitores opções bem embasadas e bastante diversas na disputa eleitoral. Dessa forma, haveria um modelo que tenderia a privilegiar a proporcionalidade e não o caráter majoritário da votação. Na eleição majoritária pode-se

⁵⁴ Vide Capítulo II desta dissertação.

⁵⁵ Países como Estados Unidos, Reino Unido, França, embora possam ter inúmeros partidos políticos registrados, dois ou, em alguns casos, três partidos dominam as cadeiras nos Paramentos.

considerar que as pessoas têm maior relevância para o eleitor do que o partido, nas eleições proporcionais, ao contrário, os partidos, em virtude do conteúdo programático que veiculam, parecem ter valor mais alto.

Todavia, essa regra não se aplica ao Brasil; aqui, o desequilíbrio vem do excesso de partidos. Nem todos os 35 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral têm conteúdos programáticos inovadores e que os distingam de todos os outros, pois a motivação para a criação de boa parte deles pode ter se dado não por critérios político-ideológicos, mas por razões eleitoreiras, em virtude de benesses de campanha conferidas pela legislação eleitoral⁵⁶. Evidências disso estão nas frequentes mudanças de partido empreendidas por candidatos recém-ingressos ou tradicionais do jogo político, bem como a constatação de que os partidos raramente participam das disputas eleitorais isoladamente, preferem se associar em coligações que, em muitos casos, se guiam por orientações ideológicas divergentes.

Com efeito, face ao elevado número de siglas partidárias em atuação no jogo político nacional e muitas delas com o objetivo único de ampliar o número de representantes eleitos para cada cargo, verifica-se que muitos partidos não seguem um programa específico ideológico, que se possa considerar distinto dos demais. Essa questão tende a afastar do conhecimento dos eleitores o conteúdo programático dos partidos, o que pode ter como efeito danoso a perda de influência das siglas e o fortalecimento da pessoalidade nas eleições, ainda que o modelo representativo seja o proporcional e não o majoritário, cujo efeito da pessoalidade já seria esperado.

Mesmo com esses desafios, as eleições são, reconhecidamente, um mecanismo necessário à democracia representativa, por meio delas os grupos populares expressam seus

⁵⁶ Como exemplo, vale mencionar que a Lei dos Partidos Políticos, nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995, dispõe em seu artigo 7º uma cláusula de desempenho ínfima para receber incentivos eleitorais: *Art. 7º O partido político, após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, registra seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.*

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

§ 3º Somente o registro do estatuto do partido no Tribunal Superior Eleitoral assegura a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolos, vedada a utilização, por outros partidos, de variações que venham a induzir a erro ou confusão. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>.)

interesses e escolhem seus representantes. Com o passar dos anos, os processos eletivos ganharam complexidade e o voto popular assumiu formatos de votação direta ou indireta; majoritária ou proporcional; em lista fechada ou aberta; distrital ou sem divisão em distritos, além de todas as ramificações e derivações que estes formatos de eleições puderam proporcionar, conforme a criatividade do constituinte de cada país.

Na votação direta, o eleitor pode nominalmente votar no candidato que pretende ver assumir o cargo ao qual concorre. No voto indireto, por seu turno, ocorre a eleição de um delegado para, em nome de quem o escolheu, votar no candidato ao cargo pretendido. É comum, em países de modelo parlamentarista de Governo, onde o congressista vota no candidato a primeiro-ministro.

O sentido de “voto distrital” assume, aqui no Brasil, a dimensão de um sistema eleitoral circunscrito a distintas porções territoriais (distritos) com populações que deveriam, idealmente, ser semelhantes em termos de concentração populacional. As propostas a serem elencadas neste primeiro capítulo, ao se apontar as ideias relativas ao voto distrital são especificamente para o Poder Legislativo e visam a um sistema diverso daquele que predomina no cenário inaugurado pela Constituição de 1988, a saber: a votação proporcional por estado ou município nas eleições de vereadores, deputados distritais, federais e estaduais.

Do modo como o sistema eleitoral se apresenta nos dias atuais, parece possível o diagnóstico de que já vigora, no país, uma combinação entre os sistemas proporcional e majoritários distribuídos em votação distrital, pois para as eleições em nível federal para deputados e senadores ocorre a distribuição da votação por distritos, conformando-se uma espécie de sistema distrital. Os distritos presentes nas eleições federais do Legislativo têm a dimensão dos estados e são heterogêneos em número de eleitores. Entende-se que a votação para a esfera estadual e municipal não se assemelham ao modelo distrital, pois os vereadores, deputados distritais, deputados estaduais, prefeitos, governadores exercem suas atribuições exclusivamente para a esfera pela qual foram eleitos.

Não se dá o mesmo com os deputados federais e senadores⁵⁷, que têm atribuições nacionais, pois sua atuação alcança a todo o país indistintamente, ainda que sejam votados e

⁵⁷ Regras estabelecidas pelos artigos 45 e 46 da Constituição: *Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.*

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no

eleitos por estados (distritos) que não correspondam à esfera pela qual atuam, configurando, desse modo, cada estado um distrito. A circunscrição eleitoral pela qual são eleitos deputados federais e senadores é uma fração da esfera nacional, a qual corresponde a dimensão de sua atuação na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal.

Há, portanto, um elemento a ser anotado: o que define como voto distrital aquele cuja circunscrição de votação não coincide com o do exercício do mandato, ao contrário, a porção territorial das eleições é menor que a circunscrição territorial para a qual será exercido o mandato. Essa é uma percepção lógica, pois não se fala em divisão territorial para as eleições em que o território de disputa é o mesmo do desempenho das atribuições, por exemplo, para os cargos de presidente da república, governador ou prefeito, a dimensão geográfica da competência para atuar é equivalente àquela para a qual cada um desses agentes políticos foi votado, assim os eleitores votaram em quem irá representá-los não em razão da região que representam, mas em razão das ideias que levaram a debate, das propostas apresentadas ou por quaisquer outros fatores de caráter pessoal ou ideológico.

Nesse sentido, como se mencionou, considera-se possível, no Brasil, o entendimento de que vigora o sistema distrital⁵⁸ para deputados federais e para senadores, nas espécies: distrital proporcional para deputados federais; e distrital majoritário para senadores. Entretanto, não se configura o sistema distrital misto porque as modalidades proporcional e majoritária não ocorrem para um mesmo cargo, mas sim para órgãos distintos. Para se configurar o sistema distrital misto, conforme menciona Jairo Nicolau⁵⁹, a representação proporcional e majoritária, distribuída por distritos, teria de ocorrer para o mesmo cargo.

ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.).

⁵⁸ Ao se fazer o diagnóstico de que o voto distribuídos por distritos já está instalado no Brasil, não se pretendeu afastar as propostas de adoção de outros modelos do sistema distrital. A ideia desta pesquisa passa exatamente pela hipótese de que ajustes no sistema eleitoral, como a adoção do sistema distrital para vereadores em cidades com mais de 200 mil eleitores, seriam um mecanismo viável a reduzir o problema da fragmentação partidária.

⁵⁹ NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 63.

Percebe-se que os deputados distritais, estaduais e vereadores, diferentemente do que acontece com deputados federais e senadores, podem ser votados por qualquer eleitor no território onde cumpram o mandato, não há delimitação territorial para a eleição que seja menor que a do exercício dos mandatos. Os deputados estaduais são votados e atuam nos estados; os deputados distritais são votados e exercem seus cargos no território do Distrito Federal; e os vereadores são votados e atuam nos municípios. Não se verifica, para esses três cargos do Legislativo: deputados estaduais, deputados distritais e vereadores, a ocorrência da distritalização⁶⁰. Ademais, o Legislativo nas esferas estadual e municipal é unicameral⁶¹, enquanto no Legislativo federal é bicameral⁶².

⁶⁰ O termo distritalização é amplamente utilizado por cientistas políticos e sociais para descrever ações conduzidas em determinado território, espécie de regionalização das ações. Neste estudo, assume o sentido de dividir em territórios o sistema eleitoral com o objetivo de analisar seus efeitos e consequências.

⁶¹ Configurado unicamente por uma Câmara (caso dos deputados distritais: Câmara Legislativa; ou dos vereadores: Câmara Municipal).

⁶² O Congresso Nacional é titular do Poder Legislativo federal, configurado por dois órgãos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Constituição da República Federativa do Brasil (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.); **TÍTULO IV**

DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)

CAPÍTULO I

DO PODER LEGISLATIVO

Seção I

DO CONGRESSO NACIONAL

Art. 44. *O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.*

Parágrafo único. *Cada legislatura terá a duração de quatro anos.*

Art. 45. *A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.*

§ 1º *O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.*

§ 2º *Cada Território elegerá quatro Deputados.*

Art. 46. *O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.*

§ 1º *Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.*

§ 2º *A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.*

§ 3º *Cada Senador será eleito com dois suplentes.*

Art. 47. *Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*

1.2 As propostas legislativas em tramitação no Congresso Nacional que visam a instituir o sistema distrital de votação

Ao se propor a ocorrência da pirâmide eleitoral, pretende-se, nesta pesquisa, analisar o voto distrital e os efeitos de sua adoção no Brasil, tendo em vista as investigações de estudiosos, cujo principal expoente é Maurice Duverger, que concluíram que a votação majoritária tende a reduzir o número de partidos, mormente quando sistematizada em uma volta (um turno). A partir de então, a pergunta a ser respondida seria: quais os melhores mecanismos para identificar as ideias viáveis para a implementação de um novo modelo de voto distrital no Brasil? Quanto ao lugar onde seriam encontradas as proposições viáveis, a resposta parece evidente: a reforma eleitoral, ampla ou restrita, deve ser realizada no âmbito do Poder Legislativo federal, pois não há espaço para uma modificação do sistema eleitoral por atos normativos do Tribunal Superior Eleitoral ou pelo Poder Executivo.

As propostas a criarem um novo sistema eleitoral, pelo peso que têm na definição dos representantes de dois poderes: Executivo e Legislativo, somente poderiam ser implementadas mediante leis ou emendas constitucionais. No âmbito do Congresso Nacional, há espaço para extensos debates democráticos nos quais se incluem detalhadas projeções sobre o resultado esperado de uma medida, com a audiência frequente de opiniões favoráveis e contrárias às novidades. Por esse argumento não se quer advogar que o Congresso Nacional sempre faça as melhores escolhas, todavia quanto ao tema da reforma política, por ser uma questão que sempre volta à baila, entende-se que há soluções que construíram um percurso de viabilidade jurídica e política na forma de proposição em tramitação na Câmara ou no Senado, por isso, merecem ser analisadas com maior empenho do que uma ideia absolutamente nova, sem o mesmo respaldo.

Os anos de tramitação de uma proposta tendem a suplantar os prejuízos de uma decisão monolítica, pois colocam em debate amplo e irrestrito e à disposição de centenas de parlamentares propostas que podem sofrer modificações, serem arquivadas ou seguir adiante porque convenceram, pelo menos, a maioria dos deputados ou senadores presentes no órgão em que se levou o projeto a votação.

A partir dessa constatação, construiu-se a metodologia para investigação de fontes primárias: as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, tanto no Senado Federal, quanto na Câmara dos Deputados que tratam do tema em estudo: o voto distrital. E como se pretende comprovar a hipótese de que os ajustes viáveis estão no âmbito do Congresso

Nacional? Buscaram-se todas as proposições pós-1988⁶³ até julho de 2017 que dispõem sobre o voto distrital para saber qual o modelo seria viável ao Brasil, a partir do que senadores e deputados propuseram.

Para identificar todas as proposições aprovadas em, pelo menos uma das casas legislativas, realizou-se a pesquisa nos portais da Câmara⁶⁴ e do Senado⁶⁵. Nesses portais estão elencadas as proposições em tramitação no Congresso, mas poderiam não estar todas, mormente as mais antigas, próximas à data de promulgação da Constituição. Para que não restasse dúvidas quanto à verificação de todos os projetos sobre o tema em estudo, recorreu-se à pesquisa no local do acervo, situação em que servidores do setor de arquivos de cada uma das casas solicitaram o envio de e-mail com a especificação da pesquisa que se pretendia. Sustentou-se o pedido na lei de acesso à informação, Lei nº 12.527/2011⁶⁶, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas, independentemente de justificativa.

Ao se solicitar aos setores de arquivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal todas as proposições que versassem sobre o voto distrital: 1) da Câmara dos Deputados recebeu-se um arquivo com 10 proposições⁶⁷, contendo apenas Projetos de Lei, dos quais cinco guardavam relação direta com a adoção do voto distrital para o Poder Legislativo. Entre esses cinco projetos, consta um único⁶⁸ que já havia sido aprovado em uma casa legislativa (no Senado Federal); 2) do Senado Federal recebeu-se um arquivo com 65 proposições⁶⁹, entre Projetos de Lei e Proposta de Emenda à Constituição, dos quais apenas três Propostas de Emenda à Constituição, que tramitam conjuntamente, e um Projeto de Lei do Senado⁷⁰ (PLS

⁶³ A partir da Constituição da República, promulgada em 1988, o processo eleitoral passou por uma completa reformulação, institucionalizando as conquistas da redemocratização iniciadas em 1985, quando José Sarney tornou-se o primeiro presidente civil desde 1964. A Constituição cidadã reformulou o processo legislativo, de tal forma que proposições anteriores aos anos de Assembleia Constituinte não apresentam em relação à forma, atualmente, qualquer viabilidade para entrar em vigor. Essa é a justificativa para o recorte temporal.

⁶⁴ Vide: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>.

⁶⁵ Vide: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/>>.

⁶⁶ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. A norma entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

⁶⁷ E-mail recebido em 3 de outubro de 2016 às 10h21 (vide Anexo C).

⁶⁸ O PL 1.462/2015, de autoria do senador José Serra e objeto desta pesquisa. Na origem (Senado Federal): PLS 25/2015.

⁶⁹ E-mail recebido em 28 de setembro de 2016 às 16h43 (vide Anexo C).

⁷⁰ PLS 145/2011, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira: propõe o sistema distrital majoritário para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores. No mesmo modelo do PL 1.462/2015, que veio a ser apresentado quatro anos mais tarde pelo Senador José Serra.

145/2011) previam a instituição do voto distrital em eleições do Poder Legislativo, totalizando 9 proposições relativas ao voto distrital.

Ressalte-se que na justificção⁷¹ a este PLS 145/2011, o Senador Aloysio Nunes Ferreira fez incluir o argumento de que a maior flexibilidade de aprovação de um projeto de lei em relação a uma proposta de emenda à constituição seria uma das razões para a proposição relativa ao sistema de eleição de vereadores nos municípios de mais de 200 mil eleitores. No documento explicitou-se que a forma de eleição dos deputados federais está disposta no art. 45 da Constituição, um formato proporcional que se aplica, igualmente, às eleições dos deputados estaduais e distritais por expressa determinação constitucional (§ 1º do art. 27 e § 3º do art. 32, da Constituição). Quanto ao sistema eleitoral aplicado às eleições para vereador a disciplina está em lei ordinária, o Código Eleitoral.

Essa situação jurídica seria um fator que favoreceria a mudança do sistema eleitoral para vereadores, pois o processo legislativo de lei ordinária não tem o mesmo rigor daquele aplicável à emenda constitucional. Ainda na justificção, acrescentou-se que, uma vez aprovada, a proposta configuraria uma oportunidade de se aplicar o sistema majoritário por distritos em uma nova experiência democrática que pudesse ser adotada de modo permanente em outros pleitos legislativos. Em momento próprio, verificar-se-á que estes fundamentos serviram igualmente ao PLS 25/2015, que consta como a única proposição legislativa, relativa à adoção do voto distrital, a obter aprovação em uma das casas legislativas, desde a Constituição/1988 até julho de 2017.

Além do projeto de lei mencionado, convém destacar que um exemplo de Proposta de Emenda à Constituição para instituir o voto distrital está na PEC de nº 245⁷², de 2016, de autoria do Deputado Carlos Alberto De Sousa Rosado Segundo⁷³, que propõe não só o voto distrital para a Câmara dos Deputados, mas também a adoção do sistema parlamentarista. Em virtude da matéria que veicula, trata-se de uma proposta que depende da aprovação de três quintos em dois turnos de votação de cada casa. A apresentação da PEC data de 16 de junho de 2016 e não parece até julho de 2017, face à sua complexidade, ter arregimentado apoiadores suficientes para a sua aprovação. Muitos são os projetos e propostas de emenda à constituição que não

⁷¹ Disponível na página de tramitação do PLS 145/2011:

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/99815>>. Acesso em 15 out 2016 às 19h20.

⁷² Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088445>

⁷³ Deputado do Partido Progressista, eleito por Rio Grande do Norte, para o mandato de 2015 a 2019.

prosperaram no Congresso Nacional, seja por apresentarem problemas jurídicos, seja por não terem agregado suficiente capital político para avançarem.

Importante esclarecer que consiste em proposição⁷⁴ toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Desse modo, as proposições podem ter em seu conteúdo proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer ou proposta de fiscalização e controle. Toda proposição deve seguir os critérios de redação definidos por cada casa legislativa, sendo redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e em total compatibilidade com o enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente. As proposições que podem ser transformadas em lei ou emenda constitucional são os projetos de lei e as propostas de emenda à constituição, respectivamente. Estas foram as peças legislativas consideradas para o estudo, proposições como requerimentos, pareceres, entre outras, que visam somente a promover o funcionamento das casas legislativas, não foram elencadas como potencial objeto da pesquisa.

Todos os projetos e emendas em tramitação no Congresso Nacional relativos ao sistema distrital foram preliminarmente considerados. Ficaram excluídas de um exame detido, quanto a seus efeitos após a possível implantação (como já se mencionou), as proposições arquivadas, bem como aquelas que não foram aprovadas em nenhuma das casas legislativas. A intenção da pesquisa é dimensionar os efeitos de opções viáveis à adoção do sistema circunscrito a territórios eleitorais específicos, menores do que o território de atuação do eleito, estrutura a que se tem atribuído, no Brasil, a nomenclatura de voto distrital. Não se considera a proposta arquivada como viável, pois um projeto arquivado revela que sobre ele não repercute mais a atenção dos parlamentares, por alguma das razões mais frequentes: seu autor ter cumprido o mandato e ter deixado o Parlamento, a questão nele inserida ter perdido a atualidade, ou ter havido articulação sobre um outro projeto com o qual o arquivado seja incompatível.

⁷⁴ Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Res. nº 17/1989): Art. 100. *Proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara.*

§ 1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

§ 2º Toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias, cuja destinação, para os projetos, é a descrita no § 1º do art. 111.

§ 3º Nenhuma proposição poderá conter matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.

Qualquer proposição submetida à deliberação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal está, em regra, sujeita ao arquivamento⁷⁵. São arquivadas as proposições sobre as quais haja ausência de parecer ou parecer contrário, bem como aquelas que são retiradas de tramitação a requerimento do autor⁷⁶. Uma vez arquivadas, até que haja ordem em sentido contrário, pelo seu desarquivamento, a proposição não está apta a tramitar em alguma das casas legislativas.

⁷⁵ Elencadas abaixo as disposições do Regimento Interno da Câmara dos Deputados relativas ao instituto do “arquivamento”.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Res. nº 17/1989): Art. 17. *São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas: II - quanto às proposições: d) determinar o seu arquivamento ou desarquivamento, nos termos regimentais*

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2017-2016.pdf>>. Acesso em 12 out 2016 às 17h10.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Res. nº 17/1989): Art. 57. *No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: [...]*

IV - ao apreciar qualquer matéria, a Comissão poderá propor a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda;

V - é lícito às Comissões determinar o arquivamento de papéis enviados à sua apreciação, exceto proposições, publicando-se o despacho respectivo na ata dos seus trabalhos

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2017-2016.pdf>>. Acesso em 12 out 2016 às 17h10.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Res. nº 17/1989): Art. 113. *Indicação é a proposição através da qual o deputado:*

I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;

II - sugere a manifestação de uma ou mais Comissões acerca de determinado assunto, visando a elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara.

§ 1º Na hipótese do inciso I, a indicação será objeto de requerimento escrito, despachado pelo Presidente e publicado no Diário da Câmara dos Deputados.

§ 2º Na hipótese do inciso II, serão observadas as seguintes normas:

I - as indicações recebidas pela Mesa serão lidas em súmula, mandadas à publicação no Diário da Câmara dos Deputados e encaminhadas às Comissões competentes;

II - o parecer referente à indicação será proferido no prazo de vinte sessões, prorrogável a critério da Presidência da Comissão;

III - se a Comissão que tiver de opinar sobre indicação concluir pelo oferecimento de projeto, seguirá este os trâmites regimentais das proposições congêneres;

IV - se nenhuma Comissão opinar em tal sentido, o Presidente da Câmara, ao chegar o processo à Mesa, determinará o arquivamento da indicação, cientificando-se o Autor para que este, se quiser, ofereça projeto próprio à consideração da Casa.

⁷⁶ Exemplo deste tipo de requerimento há no proposto pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB-SP), deferido pelo então presidente do Senado Federal José Sarney, no qual requereu a retirada da PEC nº 19, de 20011, que tratava da instituição do sistema distrital misto.

“REQUERIMENTO Nº 1.159, DE 2011

O Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução⁷⁷ do Congresso Nacional nº 1, de 1970, prevê no artigo 16, *caput*, que o parecer da Comissão poderá concluir pela aprovação total ou parcial, ou rejeição da matéria, bem como pela apresentação de substitutivo, emendas e subemendas, e acrescenta no parágrafo único do dispositivo que o parecer no sentido do arquivamento da proposição será considerado pela rejeição. Há um microsistema regimental a definir a condução legislativa das proposições em cada casa do Congresso, as disposições de cada um dos três regimentos – Câmara, Senado e do Congresso (comum) – se complementam naquilo em que não há confronto, daí porque se deve analisar as disposições de todos eles para explicitar as razões de se ter considerado que o arquivamento, até manifestação em contrário, pelo desarquivamento, deixa a proposição legislativa inoperante e afastada de sua tramitação, motivo pelo qual, considerou-se, neste estudo, que essas proposições não se mostraram viáveis para entrar em vigor e deixaram de ser consideradas como objeto de análise.

Em síntese, por disposição⁷⁸ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, finda a legislatura⁷⁹, deverão ser arquivadas todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as que tenham: pareceres

Requeiro, na forma do disposto no inciso I do artigo 256 do Regimento Interno, a retirada da PEC nº 19, de 2011, que “altera a redação do art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral misto com voto único nas eleições para deputado federal, determinar os princípios pertinentes à definição dos distritos e estender o sistema às eleições de deputado estadual e distrital”, da qual sou o primeiro signatário.

Sala das Sessões, 2 de setembro de 2011. – Senador Aloysio Nunes Ferreira.

O SR. PRESIDENTE (José Sarney. Bloco/PMDB – AP) – A Presidência defere o requerimento que acaba de ser lido.”

⁷⁷ Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45875/RegimentoComum2016.pdf>>. Acesso em 2 out 2016, às 19h00.

⁷⁸ *Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Res. nº 17/1989): Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:*

I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;

II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;

III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;

IV - de iniciativa popular;

V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

⁷⁹ Findo o ciclo de quatro anos de mandato do deputado federal. A legislatura é exatamente este ciclo de quatro anos de duração do mandato.

favoráveis de todas as Comissões; já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; de iniciativa popular; de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Ao contrário, a proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do autor, ou autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Para o estudo convém mencionar, igualmente, que a aprovação em caráter terminativo, aquela ocorrida no âmbito de uma comissão, sem passar pelo plenário da casa, tende a ser menos trabalhosa do ponto de vista de articulações políticas do que a aprovação conduzida no pleno. Ora, a aprovação que envolva um grupo de senadores ou deputados, em lugar de todos os membros da casa envolve um número menor de pessoas com quem negociar. Foi exatamente este tipo de aprovação que teve o único projeto a tratar de voto distrital que alcançou a tramitação de uma casa legislativa à outra, desde a promulgação da Constituição 1988 até julho de 2017.

O Regimento Interno do Senado Federal dispõe que às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar (art. 91):

I - projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código; II - projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X). III - projetos de decreto legislativo de que trata o § 1º do art. 223 da Constituição Federal.

Além disso, o Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I - tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I); II - autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI); III - alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII); IV - projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa; V - indicações e proposições diversas, exceto: a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno; b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155, §§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição; c) proposta de emenda à Constituição.

Adiante no § 5º do citado artigo 91 do RISF, encontra-se a previsão de que uma vez *esgotado o prazo previsto no § 3º* [prazo de cinco dias úteis depois de publicada a comunicação sobre a decisão tomada pela comissão quanto ao projeto analisado em caráter terminativo.], *sem interposição de recurso, o projeto será, conforme o caso, encaminhado à sanção, promulgado, remetido à Câmara ou arquivado*. Portanto, ocorre arquivamento da proposição que não tenha sido aprovada em caráter terminativo, quando não for interposto recurso para que a proposição seja analisada em plenário.

Todavia, a proposição que tramita no Congresso e que já tenha sido aprovada por, pelo menos, uma das casas terá demonstrado viabilidade política e jurídica para entrar em vigor, segundo os parâmetros do Poder Legislativo, estruturados por critérios objetivos e subjetivos, tais como a análise de juridicidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a articulação política realizada para a sua aprovação. Por conseguinte, passadas pelas fases de tramitação em uma das casas legislativas, a proposição estaria muito próxima do que a população admitiria como viável de ser aplicável ao plano fático, nem que fosse como um teste.

Para se identificar as proposições que demonstrassem, pelos requisitos mencionados, viabilidade para entrar em vigor, recorreu-se uma vez mais aos portais da Câmara dos Deputados⁸⁰ e do Senado Federal⁸¹, no sistema de busca por atividade legislativa⁸² (gratuito e público), sobre o tema em estudo, para confrontar as proposições ali cadastradas com aquelas que foram apresentadas pelos serviços de arquivo de cada casa. Além das 9 propostas que já haviam sido identificadas, foram encontradas outras 57, consolidando um total de 66 proposições que tratam objetivamente do tema proposto (a instituição do sistema distrital para o Poder Legislativo).

Entre as propostas de emenda à constituição há forte prevalência de proposições visando à instituição do sistema distrital misto (representações proporcional e majoritária combinadas) ou majoritário para deputados, num total de 36 (25⁸³ com origem na Câmara e 11 com origem no Senado). Todavia, quanto aos projetos de lei visando à implantação de sistema distrital, foram apresentadas propostas que, ao não mencionarem o fim da proporcionalidade, parecem ter pretendido omitir a real intenção de implantar um sistema majoritário, o que poderia confrontar

⁸⁰ Vide: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>.

⁸¹ Vide: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/>>.

⁸² Para o sistema de busca eletrônica nos portais da Câmara dos Deputados e Senado Federal foram utilizados os seguintes termos: sistema eleitoral; sistema distrital e voto distrital.

⁸³ Não se incluíram na contagem as PEC que tratavam da adoção do sistema distrital para vereadores, pois mais tarde se chegou à conclusão de que o assunto poderia ser veiculado em projeto de lei.

com dispositivos da Constituição, já que expressamente o texto constitucional impõe a representação proporcional a deputados distritais, estaduais e federais.

Como exemplo, cite-se o PL 452/2011, que dispõe sobre o fim do quociente eleitoral, devendo ser eleitos os candidatos mais votados. Esse tipo de proposta tende a não ser aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara em razão de sua contradição com o texto constitucional. A Constituição, como já se mencionou, prevê a representação proporcional para deputados e a representação majoritária para senadores, qualquer alteração no tipo de representação desses cargos precisaria de uma emenda constitucional para ser eficaz e constitucional, todavia a alteração que mantenha o tipo de representação (proporcional ou majoritária), mas modifique somente a geografia do círculo eleitoral pode ser realizada por lei, não precisaria de emenda à constituição para produzir efeitos.

Não por outro motivo, a reforma política em discussão na Câmara dos Deputados no mês de agosto de 2017, que veicula o mesmo conteúdo do PL 452/2011, trata da questão por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 77/2003, devendo sujeitar-se à aprovação por quórum de três quintos em dois turnos de votação em cada casa legislativa para entrar em vigor. Na origem a PEC 77/2003 não tratava da implantação do sistema distrital, todavia a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados adotou o substitutivo⁸⁴ do Deputado Vicente Cândido da PEC 77/2003 em 15 de agosto⁸⁵ de 2017, segundo o qual, entre outras disposições, a partir de 2022 passaria a vigorar no Brasil o sistema distrital misto, segundo um formato em que o eleitor votaria duas vezes, e os deputados seriam escolhidos: metade pela eleição em distritos uninominais e a outra metade pelo voto em lista partidária preordenada. Em período de transição, as eleições de 2018 para deputados distritais, estaduais e federais ocorreriam por votação majoritária, sem o cálculo de quociente eleitoral, o mesmo ocorreria com as eleições para vereadores de 2020.

⁸⁴

Disponível

em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1586716&filename=SBT-A+1+PEC07703+%3D%3E+PEC+77/2003>.

⁸⁵ Sobre o assunto: HAJE, Lara. “Distritão” e financiamento público de campanhas eleitorais vão a Plenário, 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camارانoticias/noticias/POLITICA/539132-%E2%80%9CDISTRITAO%E2%80%9D-E-FINANCIAMENTO-PUBLICO-DE-CAMPANHAS-ELEITORAIS-VAO-A-PLENARIO.html>>. Acesso em 15 ago 2017.

Tabela 1: Propostas para a instituição do voto distrital

Propostas⁸⁶ que visam à instituição do sistema distrital de votação:	
A - Origem na Câmara	
1-	PEC 327/2017 (institui sistema majoritário para deputados/ apensada à PEC 77/2003)
2-	PEC 245/2016 (institui sistema parlamentar com voto distrital)
3-	PEC 238/2016 (institui sistema parlamentar com voto distrital)
4-	PEC 258/2013 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
5-	PEC 352/2013 (Institui sistema distrital proporcional/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
6-	PEC 530/2010 (institui sistema distrital misto/ arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara ⁸⁷)
7-	PEC 365/2009 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
8-	PEC 124/2007 (institui sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
9-	PEC 105/2007 (institui sistema majoritário/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
10-	PEC 585/2006 (institui sistema majoritário para deputados/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
11-	PEC 523/2006 (institui sistema misto para municípios com mais de 200 mil eleitores/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
12-	PEC 133/2003 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
13-	PEC 498/2002 (institui o sistema majoritário uninominal para deputados estaduais/ arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara)
14-	PEC 429/1996 institui sistema distrital misto/ arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara)
15-	PEC 289/1995 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
16-	PEC 194/1995 (institui sistema distrital misto/ arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara)
17-	PEC 181/1995 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
18-	PEC 168/1995 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
19-	PEC 108/1995 (institui sistema majoritário para deputados/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)

⁸⁶ Não foram incluídas as propostas que visam exclusivamente a regulamentar a divisão geográfica de estado, distrito ou município, sem tratarem objetivamente da implantação do sistema distrital.

⁸⁷ Do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD): Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf>>.

20- PEC 28/1995 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
21- PEC 10/1995 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo substitutivo à PEC 182/2007)
22- PEC 168/1993 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional)
23- PEC 89/1991 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional)
24- PEC 66/1991 (institui sistema distrital na Câmara dos Deputados/ prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional)
25- PEC 27/1991 (institui sistema distrital misto/ prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional)
26- PEC 24/1991 (institui o sistema distrital misto para vereadores em municípios com mais de cem mil habitantes/ prejudicada pelo encerramento dos trabalhos de revisão constitucional)
27- PEC 16/1989 (institui sistema distrital misto/ arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara)
Projetos de Lei:
1- PL 7055/2017 (institui sistema distrital por voto regional nominal e proporcional)
2- PL 6623/2016 (institui sistema distrital proporcional)
3- PL 413/2015 (institui sistema distrital majoritário para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores)
4- PL 398/2015 (institui sistema distrital para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores)
5- PL 5915/2013 (institui sistema distrital proporcional)
6- PL 5177/2013 (institui sistema distrital misto)
7- PL 1596/2011 (institui sistema distrital majoritário para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores)
8- PL 809/2011 (dispõe sobre uma nova e mais fragmentada divisão das circunscrições territoriais)
9- PL 593/2011 (institui sistema distrital binominal ou trinominal para vereadores em municípios com população igual ou superior a 20 mil eleitores)
10- PL 574/2011 (institui sistema distrital proporcional)
11- PL 452/2011 (institui a regra de eleição do candidato mais votado, sem quociente de proporcionalidade)
12- PL 7986/2010 (institui sistema distrital binominal ou trinominal para vereadores em municípios com população igual ou superior a 50 mil eleitores)
13- PLP 545/2009 (institui sistema proporcional distrital para deputados federais e estaduais)
14- PL 1297/2007 (institui sistema proporcional distrital para deputados federais e estaduais)
15- PL 7537/2006 (institui sistema distrital proporcional)
16- PL 492/2003 (institui sistema distrital/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
17- PL 410/1999 (institui sistema distrital/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
18- PL 1306/1995 (institui o sistema distrital misto/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
19- PL 4/1995 (institui sistema misto para deputados federais e estaduais/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)

20- PL 3296/1992 (institui sistema misto/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
21- PL 3162/1992 (institui sistema misto/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
22- PL 54/1991 (institui sistema misto para deputados federais e estaduais/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
23- PL 3631/1989 (institui sistema distrital misto/ arquivado conforme anterior regimento interno vigente à época, Resolução 17/89)
24- PL 3264/1989 (institui sistema misto para deputados federais e estaduais/ arquivada nos termos do artigo 105 do regimento interno)
Obs. O substitutivo oferecido à PEC n. 182/2007 foi aprovado em primeiro turno (Sessão Deliberativa Extraordinária de 17/06/2015 – 14:42)
B- Origem no Senado
1- PEC 09/2015 (institui sistema distrital puro)
2- PEC 90/2011 (institui sistema distrital majoritário)
3- PEC 19/2011 (institui sistema eleitoral misto/ retirada pelo autor)
4- PEC 26/2010 (institui sistema distrital majoritário/ arquivada em conformidade com art. 332 ⁸⁸ do Regimento Interno do Senado)
5- PEC 61/2007 (institui sistema eleitoral misto/ em pauta de reunião)
6- PEC 59/2007 (institui sistema eleitoral misto/ retirada pelo autor)
7- PEC 54/2007 (institui sistema distrital majoritário/ arquivada em conformidade com art. 332 ⁸⁹ do Regimento Interno do Senado)

⁸⁸ Do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV - as com parecer favorável das comissões; V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001). § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>.

⁸⁹ Do Regimento Interno do Senado Federal (RISF): Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto: I - as originárias da Câmara ou por ela revisadas; II - as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; III - as apresentadas por Senadores no último ano de mandato; IV - as com parecer favorável das comissões; V - as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49); VI - as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const., art. 52); VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC nº 35/2001). § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado. § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>.

8- PEC 56/2005 (institui sistema eleitoral misto/ arquivada em conformidade com art. 332 do Regimento Interno do Senado)
9- PEC 47/1999 (institui sistema eleitoral misto/ arquivada em conformidade com art. 332 do Regimento Interno do Senado)
10- PEC 42/1998 (institui sistema eleitoral misto/ arquivada em conformidade com art. 332 do Regimento Interno do Senado)
11- PEC 43/1996 (institui sistema eleitoral misto/ arquivada em conformidade com art. 332 do Regimento Interno do Senado)
Projeto de Lei:
1- PLS 86/2017 (institui sistema distrital misto nas eleições proporcionais)
2- PL 1.462/2015 (institui sistema distrital majoritário para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores/ PLS 25/2015 em sua origem)
3- PLS 145/2011 (institui sistema distrital majoritário para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores)
4- PLS 328/1991 (institui o sistema distrital/ arquivada no final da legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado)
Obs. O PL 398/2015 foi apensado ao PL 1.462/2015 (PLS 25/2015) < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1301425&filename=PL+398/2015 >.

Fonte: dados obtidos dos portais da Câmara dos Deputados⁹⁰ e do Senado Federal⁹¹.

De todas essas propostas, apenas o PLS 25/2015 (PL 1.462/2015, na Câmara), de autoria do Senador José Serra, que foi aprovado no Senado Federal, cumpre os pressupostos para ser tratada como objeto do presente estudo. O projeto propõe a adoção do voto distrital puro para cidades com mais de 200 mil eleitores. Em sua justificac o⁹² aparece a previsão de que seria um projeto-piloto, para depois, quem sabe, ser adotado para elei es de deputados. O fato   que esse projeto foi o único que conseguiu avançar em uma casa legislativa e está sendo discutido na Câmara dos Deputados.

A ado o do sistema majoritário distrital para vereadores, conforme dispõe o PLS 25/2015, transferiria o foco da proporcionalidade para uma representa o por território, o que tenderia a aproximar o representante do eleitor em cidades com mais de 200 mil eleitores, se o projeto vier a ser definitivamente aprovado. A proposi o apresentada pelo Senador José Serra, suporta-se, também, nas próprias atribui es dos vereadores, qual seja: a de que os membros do Poder Legislativo municipal tem como competência a preserva o e o desenvolvimento de espaços urbanos, a fiscaliza o dos prefeitos, havendo, em regra, pouco que possam fazer pelas minorias, em termos de aprova o de leis de caráter abrangente e geral. Essa restri o decorre

⁹⁰ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa>>.

⁹¹ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>.

⁹² Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4456992&disposition=inline>>.

Acesso em 17 out 2016.

da própria Constituição da República, uma vez que, no sistema constitucional em vigor, os deputados federais e os senadores têm maior autonomia para legislar sobre temas gerais. A Constituição prevê o modo como deputados⁹³ e senadores⁹⁴ devem ser escolhidos, mas se silencia quanto ao sistema eleitoral para vereadores.

O voto distrital para vereadores parece ser mais adequado do que o sistema proporcional, em razão de suas competências. Se para deputados, a votação proporcional é compatível com suas atribuições, uma vez que a Constituição lhes confere amplo poder para elaborar leis abrangentes e sobre temas complexos, para vereadores as leis de sua competência são mais específicas e ligadas a aspectos de uma localidade, não podem sequer afrontar as leis federais nem podem refletir uma normatização que deveria ser de abrangência nacional em razão da matéria. Existe uma dicotomia entre sistema proporcional e majoritário uninominal do mesmo modo que há uma dualidade relativa às competências, enquanto para deputados domina a necessidade de uma representação ideológica na formulação de leis, para vereadores há a necessidade da representação territorial, para que sejam defendidos interesses específicos de cada localidade, sobretudo quando se trata de cidades de grande porte, caso dos municípios com mais de 200 mil eleitores. A representação conferida ao vereador no modelo distrital contribui para uma maior participação do eleitor, derivada da já citada maior proximidade que teria com seu representante. Luís Roberto Barroso⁹⁵ se manifesta no mesmo sentido, ao considerar que o voto distrital aproxima candidato de eleitor, além de permitir que haja maior controle sobre as ações do político.

⁹³ Constituição da República/ 1988: Art. 45. *A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.*

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

⁹⁴ Constituição da República/ 1988: Art. 46. *O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.*

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

⁹⁵ "A eleição distrital aproxima o candidato do eleitor, permite o controle mais eficiente de sua atuação parlamentar e barateia o custo da eleição." Excerto extraído de BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2006, p. 6. Disponível em:

<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3156635/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf>. Acesso em 10 jul 2017.

A participação popular é para Jairo Gomes⁹⁶ condição *sine qua non* da democracia. Em Estados de tamanho continental, como é o caso do Brasil, ou mesmo em Estados menores, não há viabilidade de a democracia ser exercida, integralmente, por mecanismos diretos, por esse motivo foram desenvolvidos, ao longo da história, modelos diversos de exercício do poder conforme a vontade do povo, dando-se origem a três modelos distintos: democracia direta; indireta e semidireta.

No modelo de democracia direta⁹⁷ o povo é instado a governar por si mesmo, mediante participação nas decisões a serem tomadas pelo Estado. As pessoas decidem os rumos da sociedade em assembleias para as quais são convocados todos os cidadãos. Este é o modelo clássico, cujo paradigma teríamos na Atenas dos séculos V ou VI a.C. Nos dias atuais, seria, fisicamente, impossível reunir toda a população de um país em torno de um nova representação da *Ágora*, que eram as praças gregas antigas onde se realizavam os debates até se chegar a uma decisão democrática. Mesmo em Atenas, a participação das discussões na *Ágora* não era franqueada a toda a população residente, participavam da democracia direta somente os cidadãos livres, excluindo-se os escravos, as mulheres, os estrangeiros.

Na democracia indireta⁹⁸ a vontade do povo é manifesta por representantes eleitos. São escolhidos entre os cidadãos aqueles que deverão atuar em nome dos demais. Manoel Gonçalves Ferreira Filho expõe⁹⁹ que a eleição cumpre a relevante função de escolher o representante, sendo, portanto, uma atribuição de competência do político. O político não está juridicamente vinculado à vontade dos eleitores, é quase como se a vontade dele já fosse, de fato, a vontade de quem representa. No máximo, poder-se-ia reconhecer que a moral e o próprio interesse do eleito (já que irá submeter-se ao crivo popular em novas eleições) o impelem a atender os desejos do eleitorado. Ferreira Filho menciona a moral porque a eleição não se obtém sem promessas, e o próprio interesse porque, como já se mencionou, o tempo trará nova eleição.

Por último, a democracia semidireta¹⁰⁰ ou mista concilia elementos dos dois outros modelos, os chefes do executivo e membros do parlamento são eleitos para representar o povo,

⁹⁶ Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral / José Jairo Gomes*. – 11. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 41.

⁹⁷ Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral / José Jairo Gomes*. – 11. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 41.

⁹⁸ Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral / José Jairo Gomes*. – 11. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 41.

⁹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 31 ed., São Paulo: Saraiva, 2005. p. 85.

¹⁰⁰ Gomes, José Jairo. *Direito Eleitoral / José Jairo Gomes*. – 11. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015. p. 42.

mas o modelo representativo é combinado com mecanismos de intervenção popular direta, como se dá, no Brasil, com os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular¹⁰¹.

O intermediário entre a expressão de vontade popular e o seu representante são os partidos políticos, que no dizer de James Bryce¹⁰², quem prefaciou a obra em inglês de Moisey Ostrogorski, *Democracy and the organization of political parties* (em português: “A democracia e a organização dos partidos políticos”), mereceriam maior atenção dos cientistas políticos:

embora os partidos políticos sejam tão antigos quanto o próprio governo popular, sua natureza, suas forças e o modo como eles se organizavam receberam comparativamente pouca atenção por parte dos historiadores e dos autores vinculados ao que estava começando a ser chamado de Ciência Política

Na Inglaterra¹⁰³, as siglas partidárias se fortaleceram em movimentos sindicais e socialistas. Tornaram-se peças essenciais para o funcionamento da democracia. Passaram a ser considerados receptores dos anseios populares, capazes de levantar bandeiras em consonância com as reivindicações do povo, sem que para isso houvesse qualquer tipo de descontinuidade em um governo legalmente constituído. A existência de partidos que sejam estruturados em programas objetivos e com propostas coerentes é condição para que se estabeleça maior conexão entre políticos e eleitores. Já em 1998, na 83ª Reunião do Conselho Superior de Orientação Política e Social, Oscar Dias Côrrea chamava a atenção para a necessidade de se promover uma reforma política no Brasil, que viesse a fortalecer os partidos políticos. Ao discursar sobre os “Sistemas Eleitorais no Brasil e Voto Distrital”, pronunciamento que veio a

¹⁰¹ Constituição da República/1988: art. 14, I, II, III e art. 61, § 2º.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. [...]

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...]

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁰² Citação utilizada por James Bryce (1902, pg. xxxix), ao prefaciara edição em inglês da obra de Ostrogorski. *Democracy and the organization of political parties*. Moisey Ostrogorski. New York: The Macmillan Co. Traduzido do francês por Frederick Clarke, com prefácio de Right Hon. James Bryce.

¹⁰³ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 8 e ss.

ser publicado em livro¹⁰⁴ apoiado pela Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP/CIESP), Dias Côrrea apontou¹⁰⁵:

Dentre as reformas que se reclamam no País, e são todas, fala-se com insistência na reforma política, ainda não proposta [àquela época], mas se anunciou; e se acentua que deveria ela começar pelos costumes, os meios, os processos políticos, sem falar na **reforma ética**, a primeira, mas que demanda o esforço de mais de uma geração para corrigir males já entranhados em nossa vida pública.

Percebe-se que o debate em torno da necessidade da reforma política, do período pós-Constituição¹⁰⁶ de 1988, não é novo. Já em 1998, José Antônio Giusti Tavares lançou o livro “Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro”¹⁰⁷ que discutia a reforma política no contexto da Constituição de 1988. Na obra, ele debate a adoção do sistema distrital puro ou misto, a adoção do sistema misto alemão ao Brasil, entre outras medidas. Também não é nova a menção à questão ética, ao se considerar que os problemas de representação na política não seriam próprios do sistema eleitoral, mas de uma cultura marcada por comportamentos antiéticos¹⁰⁸. Platão¹⁰⁹ já associava o comportamento ético individual às conquistas coletivas, ao interpretar as sociedades como algo orgânico, bem integrado e em busca do justo.

No contexto das discussões do final do século XX, constavam propostas quanto à cláusula de barreira, aquela na qual os partidos políticos, para terem tempo reservado à propaganda gratuita em rádio e televisão e para se fazerem viáveis, deveriam alcançar um número mínimo de votos e/ou eleger um determinado quantitativo de congressistas. Essas

¹⁰⁴ CÔRREA, Oscar Dias. *Sistemas eleitorais no Brasil e voto distrital*. Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1998, 54 páginas.

¹⁰⁵ CÔRREA, Oscar Dias. *Sistemas eleitorais no Brasil e voto distrital*. Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1998, p. 5.

¹⁰⁶ Adota-se o período pós-constitucional como parâmetro por ter sido aquele momento, de promulgação da de refundação das instituições democráticas, bem como dos sistemas eleitorais. A outorga da Constituição de 1988 é também o período de volta efetiva à democracia.

¹⁰⁷ TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

¹⁰⁸ Não se pretende, nesta pesquisa, enfrentar a discussão em torno dos costumes, moral, comportamento ético como elementos a conduzir à falha de representatividade. As questões conectadas ao sistema eleitoral, sim, são pertinentes à presente proposta, motivo pelo qual são detalhados os efeitos da votação majoritária e proporcional nas eleições da esfera legislativa.

¹⁰⁹ Sobre o assunto: PLATÃO. *A República*. 7. ed. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/a-repc3bablica-platc3a3o-fcg-5c2aa-ed-1987.pdf>>.

medidas pretendiam reduzir um problema da política nacional: o excesso de siglas partidárias. Para Dias Córrea¹¹⁰:

[...] o sistema proporcional, tal como vigente entre nós, não tem servido ao aprimoramento das instituições democráticas nem à valorização do Parlamento e dos parlamentares, o que, há muito, tem provocado tentativas de mudança, até agora frustradas, para o estabelecimento de outro modelo.

Essas modificações esbarram, contudo, desde logo, em dois obstáculos de difícil transposição: de um lado, o conservadorismo, a autodefesa dos eleitos, que, obviamente, temem qualquer modelo novo que possa significar risco para sua reeleição; de outro lado, o texto constitucional, que exige a eleição da representação para a Câmara dos Deputados.

O tratamento constitucional da representação proporcional para deputados seria uma barreira a ser transposta pelo quórum de três quintos¹¹¹ em dois turnos de votação em cada casa legislativa. Essa característica e a falta de interesse, em regra, de quem foi eleito pelo mecanismo em vigor, proporcional, podem ser os elementos a dificultar a aprovação do sistema distrital majoritário para a câmara baixa, como se verifica em outras democracias, como Estados Unidos, Reino Unido, França, entre outros.

No Brasil, o equilíbrio do Congresso Nacional pode ser analisado não apenas pela paridade entre os estados no Senado Federal, de modo a favorecer uma representação equitativa e contrabalançar a proporcionalidade da Câmara, mas também pela diversidade de sistemas eleitorais que tendem a privilegiar uma representação distinta em cada casa legislativa em âmbito federal.

Quanto à esfera municipal, a adoção de um sistema majoritário em substituição ao proporcional, em vigor, não prejudicaria o equilíbrio do Poder Legislativo. Ao se propugnar pela aprovação definitiva da representação majoritária, neste estudo, diante da constatação da viabilidade do PLS 25/2015 (PL 1.462/2015), verifica-se a existência de argumentos sólidos¹¹² a sedimentarem a escolha de vereadores pelo critério da aderência à localidade em prevalência ao critério da conexão ideológica, frequente em votação proporcional. Além disso, o poder de influência regional dos vereadores, ao se admitir o sistema distrital uninominal, poderia

¹¹⁰ CÔRREA, Oscar Dias. *Sistemas eleitorais no Brasil e voto distrital*. Federação e Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, 1998 – *Brasil*. Pág. 6.

¹¹¹ Da Constituição da República/1988: Art. 60. *A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.*

¹¹² Vide tópico 3.1.

contrabalançar a influência ideológica dos deputados estaduais que, igualmente, regem-se por escolha proporcional.

CAPÍTULO II – DA PIRÂMIDE ELEITORAL (Teoria)

Com o intuito de comprovar que o sistema eleitoral brasileiro funciona como uma espécie de pirâmide (ou cadeia) a conectar, com certo grau de hierarquia, as eleições para vereadores, prefeitos, deputados estaduais, deputados federais, senadores, governadores e presidente, neste capítulo, discutir-se-á a influência que a mudança na base¹¹³ do sistema de votação pode ter sobre a escolha geral de representantes políticos. O contrário também pode ser verificado, a influência de ocupantes de cargos em camadas mais altas da pirâmide (eleições estaduais e federais) sobre as camadas baixas.

Mantendo a pesquisa em seus parâmetros de Direito Eleitoral, são analisados os dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relativos às eleições de 2012, 2014 e 2016, os estatutos dos três partidos com maior representação na Câmara¹¹⁴ e a Lei dos Partidos Políticos quanto ao aspecto das alianças e organização hierárquica intrapartidárias. Espera-se demonstrar, ao final do capítulo, que os partidos que ocupam a centralidade política no país tendem a manter a efetividade dos resultados nas eleições de todas as esferas federativas. Essa constatação encontraria fundamento justamente no encadeamento estabelecido em todas as eleições, pois a disputa a um cargo eletivo não pode ser tida como um fenômeno eleitoral isolado, como se não houvesse transbordo das eleições causado pelos processos eletivos dos mais variados cargos políticos.

2.1 A pirâmide do sistema eleitoral: a escolha de vereadores impacta no processo eletivo dos demais cargos políticos

A eleição pode ser considerada a base do sistema democrático, uma vez que viabiliza a escolha dos governantes por voto dos populares. Não foi tarefa fácil a aceitação dos processos eleitorais como meio de definição dos representantes, pois o sufrágio universal conviveu, dentro de cada país em que se instalou, com a desconfiança ora das classes aristocráticas, ora das

¹¹³ No processo eletivo para vereadores

¹¹⁴ Os partidos com maior representação na Câmara dos Deputados são PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – 64 deputados), PT (Partido dos Trabalhadores – 58 deputados) e PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira – 47 deputados), nessa ordem. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>>. Acesso em 02 abr 2017 às 22h15.

classes burguesas. A aristocracia e a burguesia compartilhavam o temor da dissolução do poder que detinham em razão de novas configurações de governo promovidas pelo voto popular¹¹⁵.

Esse temor ficou patente nas revoluções burguesas, sobretudo nos séculos XVIII e XIX, quando houve subtração de poder dos aristocratas em benefício daqueles que detinham o poder econômico, com fundamento em correntes liberais de pensamento. Essas revoluções se esbarraram nos limites colocados às vontades das massas. Não interessava aos dirigentes revolucionários levar o processo de refundação do Estado ao ponto de ocorrer uma efetiva representação dos interesses populares, por esse motivo, o próprio liberalismo burguês impunha limites à democracia. Na prática, os comerciantes e empresários pretendiam a transferência de poder de uma classe para outra, em lugar de uma dominação fincada em raízes aristocráticas, a dominação pelos donos do dinheiro. Contudo, uma vez que a transferência do bastão do poder se deu com o apoio popular, a dominação não poderia permanecer sendo imposta por critérios absolutistas, eram necessárias ferramentas novas, que, no mínimo, aparentassem a participação popular na configuração do poder.

No entendimento de Duverger¹¹⁶ a teoria liberal tende a restringir o sufrágio, mas não impede a continuidade das eleições, pois a escolha por voto pode levar à continuidade pela própria lógica do sistema. Verifica-se, desse modo, que para conter o anseio por representatividade da população haveria de se criar mecanismos de contato permanente entre representantes e representados que pudessem ser evidenciados nas eleições. No período eleitoral é que os deveres e direitos para agir em nome de uma classe ou de uma população inteira são outorgados. Aos poucos, considera Duverger¹¹⁷, inseriram-se as instituições que desempenham um papel de mediação entre representantes e representados: os partidos políticos.

Os partidos políticos configurariam um espelho a refletir a vontade democrática, expressa, possivelmente de modo estratificado, por grupos de pressão, mais ou menos homogêneos, com interesses apoiados em um programa partidário. Portanto, é inerente ao partido a existência de linhas ideológicas e de representação de interesses que lhe sejam únicos, sob o risco de se chegar a uma vala comum, em que as ideias originais da formação do partido

¹¹⁵ DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos: Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, páginas 58 e ss.

¹¹⁶ DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos: Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, páginas 58 e ss.

¹¹⁷ DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos: Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, página 58.

seriam suplantadas pelos interesses de eleição. Essa dinâmica faria do partido uma instituição de pouca relevância programática, mas com substancial poder de barganha em momentos de escolha dos representantes. É esse o mecanismo que faz nascer as “legendas de aluguel”¹¹⁸, que consistem em siglas partidárias cunhadas com o objetivo de barganhar apoio no processo eleitoral, em vez de, efetivamente, apresentarem candidatos aptos a concorrer por cargos políticos. Esse tipo de questão é comum em sistemas eleitorais de excessiva fragmentação partidária, rol do qual o Brasil faz parte, pois, nesses casos, os partidos tendem a se esvaziar ideologicamente e acabam por situar os interesses eleitorais em posição de superioridade à representação plural das minorias.

Entretanto, ainda que presente a excessiva fragmentação partidária, as siglas políticas têm um papel de conectar as massas aos representantes, em menor ou maior grau. Por princípio, uma pessoa livre somente poderia ser representada por outra na medida do poder que foi concedido e somente poderia ser representada por quem livremente concedeu o poder. A função das eleições seria criar meios para que a representação fosse definida por um processo isento, equitativo e democrático, cujo ponto de equilíbrio seriam os partidos políticos. A periodicidade das eleições é, igualmente, um mecanismo para que os representantes mantenham o vínculo com os representados, pois é este o principal momento de se prestar contas ao eleitorado. Sem a periodicidade das eleições, os líderes políticos estariam sujeitos a locupletar-se de suas próprias convicções sem a efetiva necessidade de prestar contas de seus atos.

Sem romantismo, entretanto, Duverger¹¹⁹ aprofundou a discussão em torno da estrutura das coligações dos partidos, assinalou que há graus muito variáveis de alianças, algumas delas costuradas com o intuito de derrubar um Governo ou construídas visando a influenciar o resultado das eleições, outras estruturas consolidam cooperações partidárias que as aproxima de um grande partido único, tamanha a interação que alcançam e a sua permanência. O número de partidos configura, aponta ele, papel preponderante na formação das alianças, de tal forma que, em um ambiente de bipartidarismo, as alianças seriam excepcionalíssimas, pois quando

118 “Diz-se que são “de aluguel” as legendas dos partidos desprovidos de representação no Congresso ou com escassíssimo número de filiados e/ou parlamentares, e disponíveis para abrigar candidaturas de políticos – geralmente endinheirados – dispostos a pagar um preço pela sua inscrição e apresentação da candidatura a um posto eletivo – geralmente federal e, menos frequentemente, estadual.”

LEGENDAS de aluguel. In: FARHAT, Saïd. Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Petrópolis, 1996. p. 556.

¹¹⁹ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 358 e ss.

houvesse uma grave razão de ordem interna ou externa a justificá-la, assumiriam a forma de uma união nacional.

As tradições nacionais, sustenta Duverger¹²⁰, também desempenham um papel relevante na composição das alianças. No Brasil, é frequente a ocorrência de associações entre partidos que defendam causas progressistas de um lado e, de outro, entre partidos que defendem uma linha liberal¹²¹. A influência do regime eleitoral também seria preponderante, de tal forma que num regime majoritário de dois turnos existe a tendência para alianças estreitas, enquanto no escrutínio proporcional puro (sem a configuração das coligações), tende-se à independência dos partidos. São dois extremos da configuração de alianças, na eleição uninominal por dois turnos de votação há uma tendência de formação de alianças por fatores mecânicos, pois há aqueles partidos que não chegam ao segundo turno e acabam por aderir a uma das duas legendas mais afortunadas; enquanto na votação proporcional sem os benefícios da coligação, as razões para as alianças pareceriam implicar a concordância programática entre as siglas sem que isso repercutisse, necessariamente, em ganho de escala eleitoral.

Duverger¹²² reconhece que há dificuldades em precisar exatamente qual o efeito de regimes eleitorais especiais sobre as alianças dos partidos, afirma que somente um estudo aprofundado de cada caso específico poderia explicitar quais as consequências de um modelo eleitoral sobre a aproximação ou o distanciamento das siglas partidárias. Para ele, o sistema francês demonstrou que a extrema descentralização dos partidos e a fraqueza da estrutura interna de cada um deles seriam os fatores determinantes para a desagregação das alianças eleitorais.

Ainda Duverger¹²³, chama a atenção para um possível efeito mecânico das eleições majoritárias em ambiente multipartidário, que seria o estreitamento das coligações de forma a deixá-las mais coesas do que no sistema majoritário de dois turnos. Isso ocorreria porque se vários partidos são fortes eleitoralmente num modelo majoritário, pode haver entre eles uma prévia distribuição dos distritos, de tal forma que se construa uma coligação em torno do nome escolhido para cada circunscrição. Desse modo, haveria a escolha de cada nome

¹²⁰ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 359 e ss.

¹²¹ Foge ao escopo deste estudo a análise quanto às linhas programáticas seguidas por cada partido.

¹²² DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 361 e ss.

¹²³ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 362 e ss.

antecipadamente sem a passagem pelo primeiro turno, como ocorre no escrutínio majoritário a duas voltas.

Esse tipo de arrumação¹²⁴ é difícil de se estruturar e tende a excluir vários partidos pequenos, podendo levar ao efeito de redução do número de partidos no escrutínio majoritário. Portanto, trata-se de situação peculiar a que leva a alianças fortes em ambiente multipartidário de eleição majoritária e, mesmo que verificada, há a tendência de redução do número de partidos ou de perda de relevância de boa parte das siglas pequenas.

Entende-se que o ambiente multipartidário a desencadear coligações fortes¹²⁵ seria o majoritário formado por vários partidos relevantes no cenário político, pois não haveria sentido a coligação entre partidos, marcadamente, assimétricos, a não ser nos locais onde houvesse certo equilíbrio de votos entre siglas grandes e pequenas, pois o acordo de distribuição de circunscrições entre um partido com amplo domínio eleitoral com um de pequena influência nas eleições configuraria antes a cessão de poder político ao menor do que uma distribuição segundo o potencial de cada um deles no contexto eletivo.

O regime proporcional¹²⁶ seria o de isolamento por excelência, pois as alianças, neste caso, são frágeis ou inexistentes. Luís Virgílio Afonso da Silva¹²⁷ sugere que uma barreira implícita a reduzir o número de partido se daria com a proibição das coligações eleitorais, pois desse modo os partidos pequenos não se associariam para conquistar cargos eletivos, dependeriam de sua própria votação. Argumenta¹²⁸ também que as minorias partidárias têm um peso maior do que deveriam, desse modo as coligações tendem a conferir um poder de barganha aos partidos pequenos que de outro modo não teriam.

Na presente pesquisa, as coligações não são consideradas como um fator de relevância para o excessivo número de partidos nem como parâmetro que possa provocar a ascensão de uma sigla partidária do grupo de periféricos para o grupo de partidos centrais, por dois motivos: 1) em razão da dimensão das eleições consideradas no estudo, ao se analisar todos os votos válidos obtidos e número de eleitos por cada sigla para todos os cargos eletivos, interpreta-se que o mapeamento da relevância eleitoral de cada partido independeria das coligações que tenha

¹²⁴ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 363 e ss.

¹²⁵ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 361-363.

¹²⁶ DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 361-363.

¹²⁷ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros Ed, 1999, p. 178.

¹²⁸ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros Ed, 1999, p. 141.

consolidado, pois a pulverização de cargos viabiliza que cada partido ocupe quantas cadeiras sejam possíveis face a sua estatura eleitoral; 2) considera-se que as coligações partidárias, mormente quando realizadas com o intuito de maximizar as disputas por cargos, seguem uma linha essencialmente pragmática, desse modo parecem se orientar por mecanismos que favorecem sua participação no jogo político e não por ideais. A conduta pragmática tende a anular os objetivos idealmente pretendidos pelas coligações e reduzir sua importância a um fator propulsor de votos.

Ademais, é de se apontar que os fatores responsáveis pela ação pragmática partidária parecem ocorrer com mais força no sistema proporcional, pois no contexto de elevada proporcionalidade de uma sociedade, tende a haver maior possibilidade de os partidos pequenos elegerem representantes. Ao contrário do sistema majoritário, no qual o estudo das coligações colabora com índices relevantes para a avaliação da contribuição dos pequenos partidos ao jogo político, nos sistemas proporcionais com elevado número de cadeiras em disputa para os diversos cargos políticos, a importância dos pequenos partidos pode ser aferida pelo número de assentos alcançados pela sigla nas eleições e pela relevância dos cargos a serem ocupados, quanto mais alta a posição na pirâmide, maior tende a ser a relevância do cargo.

A partir dessa constatação, verifica-se que o exemplo brasileiro é repleto de elementos que tendem a conferir representatividade a partidos pequenos, muitas vezes, criados com a intenção de obter recursos do fundo partidário e vender apoio eleitoral; ou de lançar ideias oportunistas de reinvenção da República, como se fosse possível sustentar um modelo apolítico de atuação partidária. No sistema eleitoral brasileiro não há qualquer restrição¹²⁹ à criação de

¹²⁹ Constituição da República Federativa do Brasil (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>:

DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [Regulamento](#)

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006\)](#)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

um novo partido, desde que cumpra os requisitos para sua aprovação pelo Tribunal Superior Eleitoral. Em razão da permissibilidade geral para a criação de um partido e por haver fragmentação representativa de cargos políticos desde a base (cargos para vereadores) houve verdadeira proliferação partidária no país.

Considera-se um fator a desencadear a fragmentação representativa do Poder Legislativo municipal a realização de eleições proporcionais nos grandes centros urbanos para cargos de vereadores, dotando o cargo de uma pertinência representativa proporcional, quando, em verdade, sua atuação conecta-se ao atendimento de demandas de localidade. Os vereadores não assumem competências compatíveis com a elaboração de leis abrangentes e gerais, uma vez que a Constituição impõe ao município restrições legislativas. Valem ressaltar as disposições dos incisos I e II do artigo 30¹³⁰ da Constituição: *Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]*

Entende-se que a fragmentação representativa tem origem na possibilidade mecânica¹³¹ de se lançar vereadores das mais diversas siglas por votação proporcional. Uma vez que os partidos criados para interesses eleitoreiros alcancem cargos políticos, conseguem ampliar seu poder de barganha no jogo eleitoral, sem que possam repercutir sua representação em algum efeito prático para a população. Os partidos que ocupam apenas cargos de vereadores pouco

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

¹³⁰ Constituição da República Federativa do Brasil: Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>)

¹³¹ O termo “mecânico” foi utilizado com um significado semelhante ao empregado por Duverger (em: *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 246 a 258), no sentido de ser uma característica estrutural, surgida da própria configuração do sistema. Ele utilizou este termo em contraponto às influências psicológicas dos eleitores ao participar de um sistema eleitoral e impactar o número de partidos.

tendem a oferecer para seu público de eleitores, todavia, esses mesmos partidos podem desenvolver o poder de interferir no processo eletivo daquele e de outros cargos. Ao se adotar um sistema distrital majoritário de votação para cargos de vereadores em grandes cidades há forte tendência de redução de partidos¹³², no setor em que há maior distribuição de candidatos por partido (na base da pirâmide, onde se encontram os cargos para vereadores).

Nas próximas linhas e no tópico 2.2 do trabalho, será analisado o número de partidos com eleitos para cada cargo político, como forma de comprovar o efeito mecânico da pirâmide eleitoral de que as eleições para vereadores influenciam as eleições para prefeitos, que, por sua vez, influenciam as eleições para deputados estaduais e federais, que influenciam as eleições para senadores, e as destes influenciam as eleições para governadores e presidente. A influência das eleições das camadas mais baixas sobre as camadas mais altas da pirâmide é reciprocada pela influência das camadas mais altas sobre as eleições das camadas mais baixas.

Com essa verificação, pretende-se, em síntese, demonstrar que as eleições para cada cargo não ocorre de forma isolada, ao contrário, se interrelacionam de tal modo que as ações intrapartidárias de campanha de cada um dos cargos eletivos consolidam, de modo conjunto, o sistema eleitoral em vigor. Não se poderia, portanto, discutir a reforma eleitoral com efeitos para os deputados federais somente, ou com a intenção de reformar unicamente o modo de escolha de vereadores, porque a alteração em um dos setores da pirâmide pode afetar toda a estrutura a ela associada.

Para o cargo de vereadores, somente 2 partidos não elegeram vereadores em 2016: PCO e PSTU, todos os outros 33 partidos elegeram vereadores. Igualmente, nenhum desses dois partidos (PCO e PSTU) elegeu deputados federais. Nas eleições para deputados federais de 2014, foram eleitos candidatos de um total de 28 partidos, sendo que duas siglas elegeram apenas um candidato: o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB) e o Partido Social Liberal (PSL). Em 2010, foram eleitos candidatos de um total de 22 partidos para o mesmo cargo (deputado federal). Nas últimas eleições ao Senado Federal, um total de 10 partidos obtiveram êxito. Para o pleito de governadores, um total de 9 partidos foram contemplados com a eleição de candidatos.

A distribuição de cargos por partido nas últimas eleições de cada cargo é a que se apresenta na pirâmide abaixo:

¹³² Vide capítulo III.

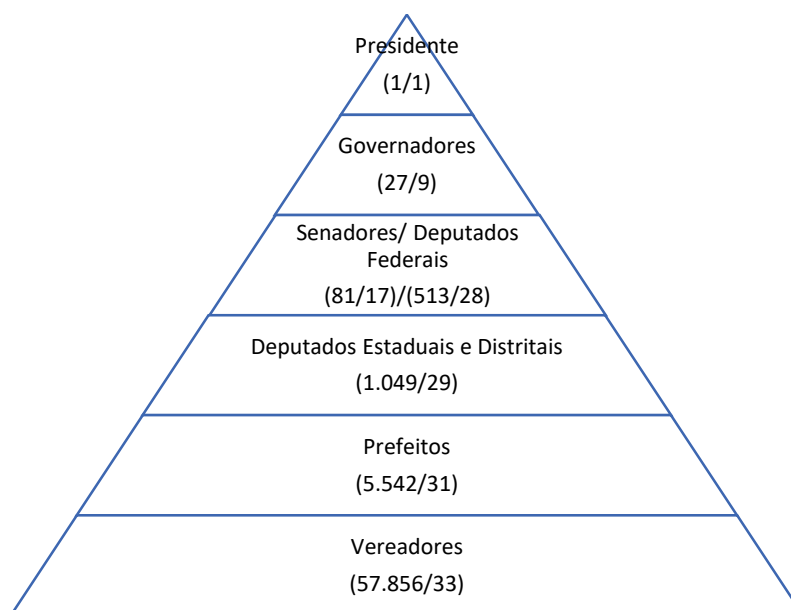


Figura 2: Número de cadeiras da disputa eleitoral/ número de partidos eleitos¹³³ – eleições de 2014 e 2016

Importante destacar que não há necessária vinculação entre as coligações em esferas diferentes da federação, pois a coligação estabelecida em âmbito municipal não tem de seguir a que foi trabalhada em âmbito federal e vice-versa. Essa previsão constitucional, todavia, não implica que a executiva nacional e os diretórios locais dos partidos estejam isolados, em verdade, o que se verifica, é uma aproximação das estruturas intrapartidárias e uma relação complexa de alianças interpartidárias, as executivas nacionais acabam orientando as coligações em âmbito local. Desse modo, a composição dos partidos tende a se formar por uma estrutura piramidal, com maior poder das camadas mais altas, como se verifica abaixo e se reproduz, de forma semelhante, no sistema eleitoral brasileiro. Dessa forma, os órgãos de maior abrangência de atuação se posicionam no topo da pirâmide (nacional > estadual > municipal) até alcançar a unidade fundamental (a base), que se representa pelos diretórios dos municípios ou das zonas eleitorais.

¹³³ Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em 10 jan 2017 às 22h15. Nas eleições para senadores ocorre a renovação de um terço e de dois terços dos 81 assentos consecutiva e alternadamente, por essa razão os dados da pirâmide referem-se, para este cargo, ao número de partidos com representação no Senado Federal e não, exclusivamente, às eleições ocorridas em 2014, quando um terço dos assentos foram postos à corrida eleitoral.



Figura 3: Pirâmide da Organização Partidária

Quanto à disciplina de voto, os partidos podem ser classificados em flexíveis ou rígidos¹³⁴. São considerados flexíveis aqueles que não impõem a disciplina de voto, podendo a autoridade do partido ser considerada também flexível, são estruturas comuns aos partidos europeus tradicionais, criados em época de escrutínio limitado, pois sendo menor a pluralidade de ideias e de eleitores a representar, pode o partido manter a organização com flexibilidade, ao contrário, quanto maior a abrangência do escrutínio, mais rígidas tendem a ser as estruturas de controle. Essa é a razão pela qual os partidos rígidos são comuns em sistemas de escrutínio universal.

Robert Michels¹³⁵ entende que a estrutura das organizações políticas tende a ser conservadora e oligárquica; por esse motivo, não haveria como conceber uma estrutura partidária duradoura sem imaginar o prestígio a uma oligarquia interna. Ao mencionar os partidos operários, Michels, inclusive, aponta uma contradição¹³⁶, de que para se ressurgir contra o Estado, as classes operárias precisariam de uma organização vasta e sólida, levando a uma inevitável centralização interna, como que reproduzindo em sua estrutura a do próprio Estado que visa a modificar. Considera que, desse modo, o partido operário se torna um partido de governo, ou um governo em miniatura.

A tendência verificada por Michels é a de que os partidos, paulatinamente, passem a dar mais importância às questões organizacionais do que aos princípios que haveriam impulsionado a criação da organização. O principal objetivo, de cada partido, passaria a ser a busca por mais

¹³⁴ Para mais sobre o assunto, vide: KLEIN, Antonio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. Páginas 56 e ss.

¹³⁵ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UNB, 1982, páginas 219 e ss.

¹³⁶ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UNB, 1982, página 221.

filiados e, em época de eleições, expandir sua votação. A constatação de Robert Michels parece servir de fundamento, no mínimo, ao formalismo das siglas partidárias, pois, ainda que preguem a democracia em suas diretrizes, os filiados políticos são, comumente, impelidos a seguir as diretrizes definidas pelos caciques partidários, caso contrário estão sujeitos a sanções, previstas no regimento interno, que podem culminar com o desligamento compulsório do infiel.

Toda a estrutura de hierarquia partidária parece reforçar a ideia de que o sistema eleitoral pode ser descrito segundo o formato piramidal, no qual as disputas por cargos políticos seguem interesses partidários definidos pelos órgãos mais altos da organização partidária, por conseguinte os candidatos aos cargos da base da pirâmide eleitoral tendem a seguir as diretrizes estabelecidas pelos pleiteantes ou ocupantes dos cargos eletivos mais altos. Via de regra, os caciques dos partidos tendem a concorrer para os cargos de abrangência nacional (das camadas mais altas da pirâmide) e exercem influência sobre todos os órgãos de seu partido, inclusive tendem a estipular regras para o uso dos recursos do fundo partidário.

Ao se analisar os estatutos internos de cada partido, verifica-se a tendência a uma consistente imbricação de órgãos e diretrizes que consolidam um relacionamento coeso das bases (convenções e diretórios¹³⁷ locais) e a executiva dos partidos. O estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)¹³⁸ dispõe sobre a organização do partido. Conforme art. 14 do estatuto¹³⁹ os órgãos do PMDB compreendem os níveis: I – nacional; II – estadual; III – municipal; IV – zonal¹⁴⁰, desse modo, nas capitais e municípios com mais de um milhão de habitantes são organizados órgãos zonais conforme o número de zonas ou distritos eleitorais existentes, sem prejuízo da existência necessária de órgãos municipais com jurisdição sobre todo o Município (§ 1º do art. 14). No artigo seguinte (art. 15, *caput*), são discriminados os órgãos do partido em: convenções, diretórios, conselho nacional, comissões executivas, comissões de ética e disciplina, conselhos fiscais, Fundação Ulysses Guimarães e bancadas parlamentares. O art. 17 esclarece que a Convenção Nacional é o órgão supremo do partido e o Diretório Municipal ou Zonal é sua unidade orgânica fundamental; estabelecendo uma

¹³⁷ No sítio do Partido dos Trabalhadores (PT), os diretórios constam como “*instâncias de direção eleitas pelo voto direto dos filiados e filiaidas. No PT, temos diretórios zonais, municipais, estaduais e nacional. Eles são compostos com base na proporcionalidade dos votos recebidos por cada chapa.*” Disponível em: <<http://www.pt.org.br/estrutura-partidaria/>>. Acesso em 18 mar 2017 às 22h40.

¹³⁸ O PMDB constitui a maior bancada da Câmara dos Deputados na legislatura 2014-2018 e é o mais antigo partido em atuação no Brasil. Teve seu deferimento consolidado em 30 de junho de 1981. Vide: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em 18 de fev 2017 às 22h40.

¹³⁹ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016-1469633917134>>. Acesso em 15 fev 2017.

¹⁴⁰ Assim nomeados os órgãos que têm como correspondência as zonas eleitorais.

verdadeira pirâmide organizacional, na qual prevalece o poder da Convenção Nacional, órgão sistematicamente chefiado pelos caciques¹⁴¹ de projeção nacional.

Além da Convenção Nacional, a Comissão Executiva Nacional, o Conselho Nacional e o Diretório Nacional formam o núcleo decisório do partido, com atribuições para estabelecer diretrizes a serem seguidas pelos órgãos inferiores (de circunscrição estadual, municipal ou zonal). Prevê-se, inclusive, em casos excepcionais a possibilidade de intervenção nos órgãos inferiores. Conforme incisos do artigo 60 do estatuto as situações para a intervenção são para: I – manter a integridade partidária; II – assegurar o exercício dos direitos das minorias; III – reorganizar as finanças e regularizar as transferências de recursos para outros órgãos partidários, previstas no Estatuto ou em resoluções; IV – assegurar a disciplina e a democracia interna; V – garantir o desempenho político-eleitoral do partido; VI – impedir acordo ou coligação com outros partidos em desacordo com as decisões superiores; VII – preservar as normas estatutárias, a ética partidária, os princípios programáticos, ou a linha político-partidária fixada pelos órgãos superiores e a linha política fixada pelos órgãos competentes; VIII – regularizar o controle das filiações partidárias.

Para esta pesquisa, chama a atenção, principalmente, a justificativa para a intervenção apontada nos incisos VI e VII, que evidenciam a necessária aprovação de coligações estaduais ou municipais pelos órgãos superiores, bem como impõem a observância à linha político-partidária fixada nos órgãos nacionais. A nomenclatura adotada pelo artigo 17 do estatuto¹⁴² revela, igualmente, a base da pirâmide intrapartidária, ao considerar que a Convenção Nacional é o órgão supremo do partido e o Diretório Municipal ou Zonal é sua unidade orgânica fundamental.

¹⁴¹ A Convenção Nacional tem sua composição definida no artigo 65 do Estatuto do PMDB: *A Convenção Nacional será constituída: I – dos membros do Diretório Nacional; II – dos Delegados dos Estados e do Distrito Federal; III – dos representantes do Partido no Congresso Nacional; IV – dos membros do Conselho Nacional que não integrarem o Diretório Nacional.* Trata-se de um órgão sistematicamente chefiado pelos “caciques” do partido, que são aqueles políticos com projeção nacional. A Comissão Executiva Nacional do partido, eleita em 12 de março para mandato de 2 anos, era encabeçada por Michel Miguel Elias Temer Lulia, todavia, após o seu licenciamento, assumiu o Senador Romero Jucá Filho. O Estatuto do PMDB impede que o Presidente integre os quadros da Comissão Executiva Nacional: “Art. 19. São inelegíveis para as Comissões Executivas de qualquer nível o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal; para as Comissões Executivas Municipais e Zonais, os Prefeitos e os Vice-Prefeitos.

Parágrafo único – O membro da Comissão Executiva que vier a assumir qualquer dos cargos enumerados neste artigo será considerado, automaticamente, em licença de sua função na direção partidária, permanecendo nessa condição até findar o impedimento.” Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016-1469633917134>>.

¹⁴² Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016-1469633917134>>.

Do partido que forma a segunda maior bancada da Câmara dos Deputados na legislatura de 2014-2018, o Partido dos Trabalhadores (PT), é relevante citar o artigo 70¹⁴³ de seu estatuto¹⁴⁴, registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral, segundo o qual “[...]os integrantes das Bancadas nas Casas Legislativas deverão subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos, às deliberações e diretrizes estabelecidas pelas instâncias de direção partidária, na forma deste Estatuto.”

Para que os políticos filiados ao Partido dos Trabalhadores se submetam a uma rigorosa fidelidade, o Estatuto do Partido inseriu a previsão de que desde o pedido de indicação como pré-candidato ou pré-candidata a cargo legislativo, o filiado ou filiada ao PT deverá se comprometer a uma série de compromissos, como:

I – reconhecer de modo expresso que todo mandato eletivo pertence ao Partido e que suas instâncias de direção poderão adotar todas as medidas necessárias para preservar esse mandato se deixar a legenda ou dela for desligado;

II – não invocar a condição de parlamentar para pleitear candidatura nata à reeleição;

III – se eleito, ou eleita, combater rigorosamente qualquer privilégio ou regalia em termos de vencimentos normais e extraordinários, jetons, verbas especiais pessoais, subvenções sociais, concessão de bolsas de estudo e outros auxílios, convocações extraordinárias ou sessões extraordinárias injustificadas das Casas Legislativas e demais subterfúgios que possam gerar, mesmo involuntariamente, desvio de recursos públicos para proveito pessoal, próprio ou de terceiros, ou ações de caráter eleitoreiro ou clientelista;

IV – contribuir financeiramente de acordo com as normas deste Estatuto;

V – em questões polêmicas ou projetos de lei controversos de iniciativa da Bancada Parlamentar, participar dos debates amplos e sistemáticos a serem organizados no interior do Partido.

Essas previsões parecem, igualmente, sustentar a hipótese de que há uma pirâmide de poder dentro do partido sob a preponderância dos órgãos de abrangência nacional, aos quais se

¹⁴³ Do Estatuto do PT, art. 70 na íntegra: “O Partido concebe o mandato como partidário, e os integrantes das Bancadas nas Casas Legislativas deverão subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos, às deliberações e diretrizes estabelecidas pelas instâncias de direção partidária, na forma deste Estatuto.” (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-29-10-2015-aprovado-em-3-5-2016>>)

¹⁴⁴ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-29-10-2015-aprovado-em-3-5-2016>>.

subordinam as unidades estaduais, municipais e zonais. Conforme o art. 219 do estatuto¹⁴⁵ do PT, caracterizar-se-á a infidelidade partidária a desobediência aos princípios doutrinários e programáticos, bem como o descumprimento de normas estatutárias e de diretrizes estabelecidas pelos órgãos do partido. Também é considerada infidelidade, podendo ser apenada com a expulsão do filiado do partido, o apoio a candidato adversário quando esse ato caracterizar violação a deliberações de convenção ou aos interesses partidários. No mesmo sentido de necessária vinculação às diretrizes da legenda, o art. 230 do estatuto¹⁴⁶ impõe que se o parlamentar deixar a legenda, desobedecer ou se opuser às deliberações ou resoluções estabelecidas pelas instâncias dirigentes do partido perderá o mandato.

Sobre a organização do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que consolida a terceira bancada da Câmara dos Deputados para a legislatura 2014-2018, no *caput* do art. 58 do estatuto¹⁴⁷ fica a Convenção Nacional definida como “órgão supremo” do partido. O rol dos órgãos a compor a estrutura partidária é apresentado no artigo 17¹⁴⁸: as convenções municipais e zonais, estaduais e nacional; os diretórios zonais, municipais, estaduais, nacional e suas respectivas comissões executivas, bem como o Conselho Político Nacional; as bancadas municipais, estaduais e federais; as redes temáticas, os núcleos de base e os secretariados municipais e zonais, estaduais e nacionais; conselhos de ética e disciplina, municipais e zonais, estaduais e nacional; conselhos fiscais municipais e zonais, estaduais e nacional; os conselhos

¹⁴⁵ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-29-10-2015-aprovado-em-3-5-2016>>.

¹⁴⁶ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-29-10-2015-aprovado-em-3-5-2016>>.

¹⁴⁷ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>.

¹⁴⁸ Estatuto do PSDB: “Art. 17. São órgãos do Partido, nos três níveis da Federação: I - de deliberação: as Convenções Municipais e Zonais, Estaduais e Nacional; II - de direção e ação partidária: os Diretórios Zonais, Municipais, Estaduais, Nacional e suas respectivas Comissões Executivas, bem como o Conselho Político Nacional; III - de ação parlamentar: as Bancadas Municipais, Estaduais e Federais; IV - de atuação partidária na sociedade: as Redes Temáticas, os Núcleos de Base e os Secretariados Municipais e Zonais, Estaduais e Nacionais; V - de disciplina e fidelidade partidárias: Conselhos de Ética e Disciplina, Municipais e Zonais, Estaduais e Nacional; VI - de fiscalização financeira: Conselhos Fiscais Municipais e Zonais, Estaduais e Nacional; VII - de cooperação: os Conselhos Políticos Estaduais, o Instituto Teotônio Vilela de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais e Formação Política, as Coordenadorias Regionais e outros que venham a ser criados.

§ 1º. Nos Municípios com mais de quinhentos mil eleitores, além do Diretório Municipal com atuação em todo o município, haverá Diretórios organizados por unidades administrativas ou zonas eleitorais com as competências definidas neste Estatuto, sendo suas ações coordenadas pelo Diretório Municipal.

§ 2º. Os Diretórios Municipais, não abrangidos na condição do parágrafo anterior, poderão organizar Diretórios Distritais como órgãos de cooperação, não sujeitos à anotação na Justiça Eleitoral.

§ 3º. Revogado” (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>)

políticos estaduais, o Instituto Teotônio Vilela de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais e Formação Política, as coordenadorias regionais.

O artigo 49, *caput* e parágrafos, do estatuto do partido, ao disporem sobre as “bancadas parlamentares”, preveem que os integrantes das bancadas do partido nas casas legislativas deverão subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidos pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto. Diante da votação de projetos legislativos serão apresentadas questões para fechamento, cujo entendimento decorrerá de decisão tomada em reunião conjunta com a Comissão Executiva, aprovada pela maioria absoluta da bancada e do respectivo órgão executivo. Se a questão for relativa ao âmbito municipal ou estadual, o entendimento será costurado no âmbito dos respectivos órgãos municipais ou estaduais, mas se a questão for relativa à Câmara dos Deputados ou Senado Federal, os órgãos nacionais serão considerados os pertinentes para fechamento da questão.

Estabelecida a linha de atuação partidária, assim como no PMDB e no PT, é exigida fidelidade dos filiados à sigla, de tal modo que se os parlamentares que, em relação à matéria objeto de fechamento de questão, pretenderem ter, por motivos de consciência ou de convicções religiosas, posição diversa, deverão submeter suas razões à apreciação dos órgãos executivos do partido, que podem, por maioria absoluta de votos autorizar a posição.

A obediência à hierarquia do partido impõe, ainda, nos termos do art. 50 do estatuto¹⁴⁹, que os parlamentares se sujeitam a medidas disciplinares básicas de caráter partidário, penas de desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou, até mesmo, à perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerçam em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, quando se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

A pena mais grave, de expulsão do partido, pode se dar em decorrência da infidelidade partidária, como se transparece da leitura do § 3º do art. 133¹⁵⁰, segundo o qual:

dar-se-á a expulsão nos casos de extrema gravidade em que ocorrer: I - infração legal e à disposição estatutária; II - inobservância grave dos princípios programáticos, da ética, da fidelidade, da disciplina e dos

¹⁴⁹ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>.

¹⁵⁰ Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>.

deveres partidários; III - ação do eleito pelo Partido para cargo executivo ou legislativo ou do filiado contra as deliberações dos órgãos partidários e as diretrizes do Programa; IV - ofensas graves e reiteradas contra dirigentes partidários e detentores de mandatos eletivos, ou contra a própria legenda; V - improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou em função administrativa.

Os incisos II e III do citado parágrafo destacam o efeito piramidal interno ao partido, segundo o qual há diretrizes a serem observadas, caso contrário os filiados ao PSDB se sujeitam à pena de expulsão.

Como situação ilustrativa da hierarquia interna aos partidos, reproduzindo o que se verificou nos estatutos dos três partidos com maior bancada na Câmara dos Deputados (PMDB, PT e PSDB), cita-se o caso da expulsão de um ocupante de cargo legislativo que, em tramitação de projeto de lei, apresentou voto divergente da posição manifestada por liderança do partido. Esse exemplo de quebra de hierarquia de deputado federal está no episódio envolvendo o parlamentar Carlos Eduardo Cadoca¹⁵¹ do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que votou favoravelmente à reforma trabalhista (PL 6787/16¹⁵², de iniciativa do Poder Executivo), quando a Convenção do partido havia se posicionado contra a reforma. A Executiva nacional do PDT manifestou-se em decisão, *ad referendum* da Convenção Nacional, pela expulsão de Carlos Eduardo Cadoca.

¹⁵¹ Nota oficial do Partido Democrático Trabalhista (PDT): “*Nota Oficial Diante do resultado da votação da reforma trabalhista ocorrida na noite de ontem, em Brasília, a Executiva Nacional do PDT decide, ad referendum, pela EXPULSÃO do parlamentar Carlos Eduardo Cadoca (PE). A medida vai ao encontro de decisão tomada na última Convenção Nacional do PDT, em 17 de março, onde o Diretório Nacional fechou questão contrária às reformas do atual governo que ataca e retira direitos dos trabalhadores brasileiros.*”

O PDT tem suas raízes históricas e lutas sempre em favor do trabalhador brasileiro. No momento que um governo ilegítimo, imoral e sem qualquer apoio popular decide atacar diretamente as conquistas trabalhistas, o PDT tem a obrigação de ficar ao lado do trabalhador brasileiro.” (Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/index.php/executiva-nacional-expulsa-deputado-que-votou-a-favor-da-reforma-trabalhista/>>. Acesso em 30 abr 2017 às 19h15)

¹⁵² Aprovada na Câmara dos Deputados em 27 de abril de 2017. Texto da proposta disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>>.

2.2 A pirâmide do sistema eleitoral: os principais partidos tendem a manter a primazia¹⁵³ nas eleições ocorridas no mesmo período eleitoral

Além da hierarquia estabelecida no âmbito dos partidos, outro elemento que, igualmente, parece consagrar a ideia da “pirâmide eleitoral”, objeto desta pesquisa, está na constatação de que os principais partidos tendem a manter a primazia alcançada nas eleições para os cargos eletivos com maior número de vagas para os escrutínios dos demais cargos eletivos com, gradativamente, mais baixo número de vagas, sobretudo quando consideradas as eleições ocorridas no mesmo ano. Tendo essa hipótese em vista, nas próximas páginas, são apontados os resultados obtidos, nos anos de 2012 a 2016¹⁵⁴, pelas principais¹⁵⁵ siglas partidárias do país, assim consideradas aquelas que obtiveram o maior número de candidatos eleitos, bem como aquelas que obtiveram o maior número de votos válidos. Portanto, são dois os critérios estabelecidos para identificar as siglas partidárias de maior relevância eleitoral para estruturar a análise neste tópico: 1) o número de eleitos por partido; e 2) o número de votos válidos por partido¹⁵⁶.

Entende-se que ambos os critérios são essenciais à estruturação de um partido relevante no cenário político nacional. Uma sigla que eleja poucos políticos ou que tenha um reduzido número de eleitores tende a exercer pouca ou nenhuma influência nas camadas mais altas da pirâmide, ocupando um número reduzido ou nenhum cargo eletivo na esfera federal, mormente quando se trata de cargos como os de senador, governador ou presidente. Dito de outro modo, todos os partidos relevantes nos níveis mais altos da pirâmide tendem a combinar um elevado número de eleitos com um elevado número de eleitores.

¹⁵³ Nomeia-se “primazia” a relevância eleitoral, alcançada por dois critérios: 1) os partidos que alcançaram maior número de eleitos; 2) os partidos que alcançaram o maior número de votos válidos.

¹⁵⁴ Ao se analisar as eleições de 2012 a 2016, busca-se manter coerência com o marco temporal utilizado para a distritalização da cidade de São Paulo (vide capítulo III), bem como completar o ciclo para a constatação de influências mútuas dos cargos eletivos, da base da pirâmide (cargos municipais) sobre os cargos estaduais e federais e, em seguida, dos cargos estaduais e federais sobre os cargos da base (municipais). As eleições de 2012 e de 2016 tiveram como objetivo preencher as vagas de vereadores e prefeitos (a base da pirâmide), por sua vez, as eleições de 2014 preencheram os cargos para deputados estaduais, deputados federais, senadores, governadores e presidente.

¹⁵⁵ Para se considerar quais são os principais partidos, selecionaram-se aqueles que mais elegeram candidatos, bem como os mais votados nas eleições de 2012 e 2016 até se chegar à maioria dos votos válidos no país. O número de 8 partidos com maior votação deve-se à constatação de que este foi o número necessário de partidos a serem somados para ultrapassar a maioria dos votos válidos nas eleições de 2016 para vereadores.

¹⁵⁶ Todas as estatísticas eleitorais utilizadas constam do repositório de dados eleitorais do TSE. Disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Para que um partido ocupe uma posição chave no cenário político nacional e venha a figurar no rol dos oito partidos de maior influência política, seria quase inevitável que se consolidasse a base (eleições municipais) antes de buscar proeminência nas camadas altas da pirâmide, ou seja, haveria, como pressuposto, o sucesso nas eleições de vereadores e prefeitos, em quantidade de eleitos e em quantidade de votos, como mecanismo a alavancar as eleições nos níveis estaduais e federal.

O caso do Partido da Renovação Nacional (PRN)¹⁵⁷ seria, aparentemente, uma exceção à regra no sistema eleitoral em curso, pois se lançou e venceu a corrida à Presidência sem ter se consolidado em suas bases. O PRN se originou do Partido da Juventude¹⁵⁸ (PJ), uma sigla que teve pouco êxito nas eleições municipais, elegeu Carlos Alberto Bejani para a prefeitura de Juiz de Fora, nas eleições de 1988, e se utilizava de uma estrutura organizacional precária. O PJ recebeu a autorização do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mediante o registro provisório de seu estatuto, em razão da Emenda Constitucional nº 25¹⁵⁹ de 1985, que alterou a

¹⁵⁷ Atual "Partido Trabalhista Cristão" (PTC). Vide: Histórico dos Partidos Políticos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>>. Acesso em 15 mai 2017 às 17h00.

¹⁵⁸ Vide: "Partido da Reconstrução Nacional". In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-reconstrucao-nacional-prn>>. Acesso em 15 mai 2017 às 18h40.

¹⁵⁹ A Emenda Constitucional nº 25/1985 alterou a redação do art. 152 da Constituição de 1967, que passou a vigorar (à época) com o seguinte texto: *É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:*

I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político;

II - é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar;

III - é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros;

IV - o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V - a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

§ 1º Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

§ 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.

§ 3º Resguardados os princípios previstos no "caput" e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento.

Ademais, dispunha o art. 7º da EC nº 25/1985 que: *A apresentação de candidatos às eleições municipais previstas no art. 2º é facultada aos Partidos Políticos em formação que atendam aos princípios estabelecidos no "caput" e itens do art. 152 da Constituição.*

Texto original disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1980-1987/emendaconstitucional-25-15-maio-1985-364956-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 15 mai de 2017 às 18h40.

Constituição¹⁶⁰ da República Federativa do Brasil de 1967, e permitiu que partidos em formação apresentassem candidatos às eleições municipais.

Com o ingresso de Fernando de Collor de Melo ao Partido da Juventude para concorrer à presidência, seus partidários requereram no ano de 1989, antes do registro definitivo do partido, a alteração da sigla para Partido da Renovação Nacional (PRN)¹⁶¹. Collor utilizou-se de um discurso salvacionista sob o *slogan* “Caça aos Marajás”¹⁶², com uma forte repercussão nacional e apoio de diversos setores da sociedade, chamou a atenção de parlamentares e lideranças regionais de todo o país. Essas lideranças começaram a requisitar ingresso no PRN, que passou a acolher alguns nomes no Congresso Nacional, nos órgãos políticos estaduais e municipais, bem como alinhou apoiadores informais de diversas legendas. O senador Itamar Franco, que também havia se filiado ao PRN, foi indicado para concorrer à vaga de vice-presidente pela chapa. Fernando Collor de Mello se elegeu presidente em dezembro de 1989, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao vencer, no segundo turno de votação, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva.

A história do PRN, que mais tarde teve sua sigla alterada para PTC¹⁶³, é a de um partido que obteve um resultado positivo no topo da pirâmide (eleição para presidente) sem ter construído um percurso eleitoral para chegar lá, qual seja: a eleição de políticos para cargos com maior número de cadeiras em disputa. Todavia, não se pode olvidar que o PRN obteve adesão de políticos eleitos por outras siglas durante o período preparatório para as eleições, o que, de certo modo, pode ter colaborado para que o PRN não empunhasse uma bandeira isolada para a disputa presidencial. Além disso, a televisão pode ter contribuído, de modo decisivo, para a eleição de Fernando Collor.

As redes de televisão teriam consolidado, desde a redemocratização, um papel de relevo nas eleições¹⁶⁴. Na disputa presidencial de 1989, o candidato que alcançou a eleição parece ter

¹⁶⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67EMC69.htm>.

¹⁶¹ Vide: Histórico dos Partidos Políticos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-historico-partidos-politicos>>. Acesso em 15 mai 2017 às 19h00.

¹⁶² Vide: “Partido da Reconstrução Nacional”. In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-reconstrucao-nacional-prn>>. Acesso em 15 mai 2017 às 19h50.

¹⁶³ Partido Trabalhista Cristão (PTC).

¹⁶⁴ Sobre o assunto, consultar: AVELAR, Lúcia. As Eleições na Era da Televisão. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, pp. 42-57, Set./Out., 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n4/a05v32n4.pdf>>. Acesso em 16 mai 2017 às 22h30.

recebido um apoio midiático importante¹⁶⁵, porque sua proposta liberal teria reverberado de modo positivo entre os empresários, incluindo os do setor de telecomunicações, com mais força do que as propostas distributivas e igualitárias do candidato do Partido dos Trabalhadores. No ano de 1989, diante da incipiente redemocratização, não havia os limites à interferência midiática que, contemporaneamente, estão definidos em recente legislação¹⁶⁶.

As questões relativas ao relacionamento entre candidatos e imprensa amadureceram com o tempo e é pouco provável que em ano eleitoral, depois de encerrado o prazo para as convenções, as redes de televisão e rádio exerçam influência sobre os eleitores como ocorreu nas eleições presidenciais de 1989. Essa verificação reforça a necessidade de que um partido

¹⁶⁵ Vide: AVELAR, Lúcia. As Eleições na Era da Televisão. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, pp. 42-57, Set./Out., 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v32n4/a05v32n4.pdf>>. Consulta realizada em 16 de maio de 2017 às 22h30.

¹⁶⁶ Pouco a pouco as leis voltadas a regular a propaganda eleitoral e a ação midiática nos períodos eleitorais foram ganhando contornos mais rígidos e claros, em busca de maior isenção, principalmente, dos órgãos de imprensa com projeção nacional, a exemplo do que dispõe o art. 45 da Lei nº 9.504, de 30 de Setembro de 1997, cuja redação em vigor do caput e do §1º foi dada pela Lei nº 13.165, de 2015, bem como os parágrafos 4º a 6º foram incluídos pela Lei nº 12.034, de 2009, a saber:

Art. 45. Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e em seu noticiário: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II - usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito;

III - veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes;

IV - dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V - veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

VI - divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

§ 1º A partir de 30 de junho do ano da eleição, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista no § 2º e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 55, a inobservância do disposto neste artigo sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de vinte mil a cem mil UFIR, duplicada em caso de reincidência.

§3º Revogado

§ 4º Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 5º Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º É permitido ao partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos em âmbito regional, inclusive no horário eleitoral gratuito, a imagem e a voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

tenha capilaridade e eleja políticos nas eleições municipais para se manter competitivo nos níveis estaduais e federal de disputa eleitoral.

Tecidas as considerações quanto ao escrutínio que levou Fernando Collor ao cargo político mais relevante do país, pretende-se, agora, passar à análise das eleições mais recentes (2012 a 2016). A sequência a nortear o estudo será definida pelos cargos e pelo ano das eleições, seguindo a ordem da pirâmide eleitoral: primeiro os cargos com mais vagas disponíveis até o cargo com uma única vaga disponível, por conseguinte: vereadores, prefeitos, deputados, senadores, governadores, presidente, nesta ordem. Tendo em conta que a cada dois anos se instala uma corrida eleitoral intercalada para seleção de um dos dois grupos de cargos políticos: o primeiro grupo formado por vereadores e prefeitos e o segundo grupo por deputados estaduais, deputados federais, senadores, governadores e presidente, a reflexão sobre cada um dos escrutínios ocorrerá na seguinte sequência: 1º) eleições de 2012, 2º) eleições de 2016, 3º) eleições de 2014. As eleições municipais (2012 e 2016) são analisadas no mesmo tópico, por isso, o estudo do escrutínio de 2016 antecede a análise das disputas aos cargos estaduais e federais ocorridas em 2014, apresentada em tópico específico, posterior.

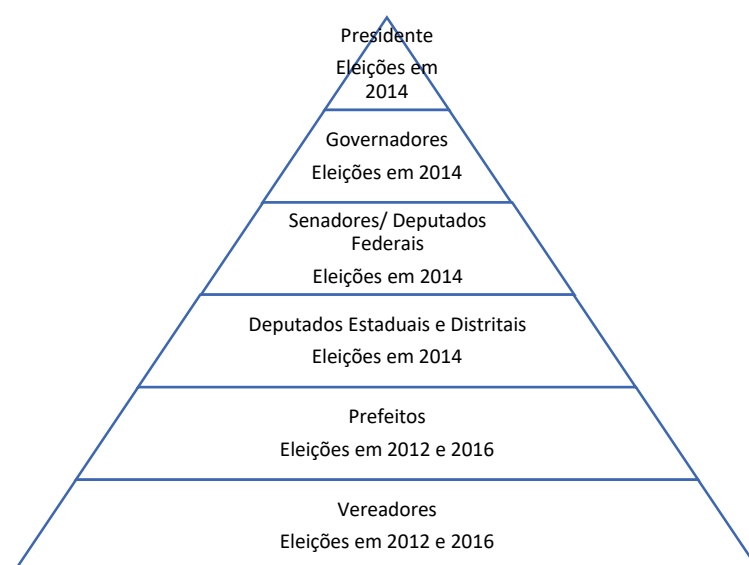


Figura 4: Pirâmide dos cargos e eleições

São correlacionados os resultados obtidos em cada ano eleitoral como forma de dar sustentação à tese de que as campanhas eleitorais, bem como os ajustes no sistema eleitoral não podem ser considerados de modo isolado. Busca-se comprovar, ademais, que quanto maior o número de vagas em disputa maior a dispersão de votantes e de eleitos entre as siglas. Dito de

outro modo, quanto maior o número de assentos em disputa, menor tende a ser a concentração de eleitos e votos válidos, em valor proporcional, do grupo central¹⁶⁷ de partidos.

Uma explicação para este dado pode decorrer do fato de que seria mais fácil exercer influência na base da pirâmide do que em seu topo, por conseguinte um número maior de partidos poderia alcançar melhores resultados na base da pirâmide. Não por outro motivo, se um partido pretende tornar-se relevante no cenário nacional, dificilmente, alcançaria resultados satisfatórios nas camadas mais elevadas da pirâmide, se não obtivesse, em primeiro lugar, resultados positivos na base da pirâmide (eleição para vereadores).

Em linhas gerais, verificou-se uma tendência à crescente desconcentração dos eleitos e do número de votos válidos em torno de um grupo de partidos, portanto, não seria excessiva a conclusão de que a questão da fragmentação partidária tem-se agravado progressivamente. Para se definir o grupo dos partidos principais, recorreu-se ao seguinte procedimento: o primeiro passo foi identificar que as eleições de 2016 foram a corrida eleitoral com o menor nível de concentração de partidos com resultados positivos quanto aos critérios de eleitos e votos válidos; o segundo passo foi calcular quantos partidos seriam necessários para alcançar maioria de eleitos, dentre as cadeiras em disputa, e de votos válidos naquele ano. Chegou-se ao número de oito partidos. Daí, para manter a coerência de número de partidos, em cada análise das disputas eleitorais, manteve-se o número de oito siglas como o necessário para compor o grupo central de partidos no país, ou seja, o grupo de partidos que alcançou a maioria dos votos e que teve os melhores resultados nas eleições pelos critérios já mencionados: número de eleitos e votos válidos.

2.2.1 Análise das eleições Municipais: cargos de Vereadores e Prefeitos

Nas eleições de 2012, havia 29 siglas partidárias com estatuto registrado no TSE, aptas a apresentar¹⁶⁸ candidatos às eleições. Na tabela abaixo aparece o número de eleitos por cada

¹⁶⁷ Assim considerado o grupo dos 8 partidos a alcançarem maior número de eleitos e votos válidos em um ano eleitoral.

¹⁶⁸ O art. 4º da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, *in verbis*, dispõe que: *Poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.* Desse modo, para que um partido esteja apto a disputar eleições, deverá ter registrado o estatuto com um ano de antecedência. No sítio do TSE, consta a data em que cada partido realizou seu registro.

sigla, sendo que apenas o Partido da Causa Operária (PCO), dos 29 que concorreram às eleições de 2012, não conseguiu eleger sequer um candidato. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), por seu turno, na outra extremidade, elegeu 7.969 vereadores em todo o território nacional, consolidando-se como o partido que elegeu o maior número de vereadores. O PMDB foi, igualmente, o partido a apresentar o maior número de postulantes ao cargo no ano de 2012, quando 40.640 filiados ao partido concorreram a um assento de vereador.

Tabela 2: Votação para vereadores – abrangência nacional

Eleições de 2012 – ordenação por número de eleitos

Partido	Candidatos	Eleito	Não Eleito
1º PMDB	40.640	7.969	32.671
2º PSDB	32.127	5.260	26.867
3º PT	38.784	5.185	33.599
4º PP	27.390	4.938	22.452
5º PSD	21.703	4.666	17.037
6º PDT	24.885	3.663	21.222
7º PTB	23.339	3.581	19.758
8º PSB	23.956	3.555	20.401
9º DEM	20.717	3.285	17.432
10º PR	20.555	3.191	17.364
11º PPS	16.595	1.864	14.731
12º PV	17.313	1.583	15.730
13º PSC	15.180	1.468	13.712
14º PRB	12.669	1.207	11.462
15º PC do B	12.185	976	11.209
16º PSL	9.430	761	8.669
17º PMN	7.081	608	6.473
18º PRP	7.567	579	6.988
19º PHS	7.841	548	7.293

20º	PT do B	7.250	535	6.715
21º	PTC	7.176	483	6.693
22º	PSDC	6.895	447	6.448
23º	PTN	6.832	428	6.404
24º	PRTB	6.002	421	5.581
25º	PPL	1.907	177	1.730
26º	PSOL	3.980	49	3.931
27º	PCB	365	5	360
28º	PSTU	219	2	217
29º	PCO	11	0	11
Total		420.594	57.434	363.160

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Nas eleições de 2012, os partidos que mais se destacaram quanto ao número de vereadores eleitos foram, na seguinte ordem: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Progressista (PP), Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB). Naquele ano, foram votados candidatos a vereador e a prefeito em todo o território nacional, com exceção do Distrito Federal, uma vez que em Brasília não ocorrem eleições de âmbito municipal¹⁶⁹.

A tabela abaixo apresenta os partidos na ordem decrescente de número de eleitos no Brasil para o mandato 2012-2015. Os oito primeiros partidos somaram 38.817 vagas de um total de 57.434¹⁷⁰ disponíveis. Desse modo, cerca de 2/3 (67,6%) dos cargos em disputa foram vencidos por candidatos pertencentes aos oito principais partidos.

Tabela 3: Principais partidos das eleições 2012 para vereadores

Número de eleitos

Partido	Eleito
1º PMDB	7.969

¹⁶⁹ Em Brasília-DF não há prefeito ou vereador, por essa razão as eleições ocorrem somente de quatro em quatro anos, e não de dois em dois anos, como, em regra, ocorre em todo o território nacional.

¹⁷⁰ Não são objeto da dissertação o número ou o motivo pelo qual cargos de vereadores ou outros cargos eletivos tenham sido bloqueados em algum processo eleitoral.

2º PSDB	5.260
3º PT	5.185
4º PP	4.938
5º PSD	4.666
6º PDT	3.663
7º PTB	3.581
8º PSB	3.555
Total	38.817

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Em 2012, o PMDB liderou também o número de prefeitos eleitos, foram 1.021 candidatos que alcançaram seu objetivo, em um total de 5.567 cargos disponíveis. Outra verificação é a de que, mais do que nas eleições para vereadores quando apenas o PCO não alcançou sequer um assento, na corrida para prefeitos, três partidos não obtiveram o êxito mínimo de uma cadeira, foram eles: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), novamente o Partido da Causa Operária (PCO) e o Partido Socialista Dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Essa constatação está em conformidade com a hipótese de que quanto maior o número de assentos em disputa, maior a tendência de muitos partidos se fazerem representar e, inversamente, quanto menor o número de assentos em disputa, menor tende a ser o número de partidos com representação naquele cargo.

Tabela 4: Votação para prefeitos – abrangência nacional

Eleições de 2012 – ordenação por número de eleitos

Partido	Candidatos	Eleito¹⁷¹	2º Turno	Não Eleito
1º PMDB	2.258	1.021	16	1.227
2º PSDB	1.621	695	17	918
3º PT	1.779	638	21	1.128
4º PSD	1.092	498	5	592
5º PP	1.074	476	4	596
6º PSB	1.033	440	7	592
7º PDT	837	307	8	525

¹⁷¹ Inclui-se número de eleitos do primeiro e do segundo turno somados.

8º	PTB	819	298	2	519
9º	DEM	729	278	2	451
10º	PR	706	275	3	429
11º	PPS	429	125	3	304
12º	PV	411	100	2	310
13º	PSC	309	82	1	226
14º	PRB	299	80	1	219
15º	PC do B	226	54	4	171
16º	PMN	177	42	0	135
17º	PT do B	107	25	0	82
18º	PRP	134	23	0	111
19º	PSL	112	23	0	89
20º	PTC	90	20	1	70
21º	PHS	119	16	0	103
22º	PRTB	100	16	1	83
23º	PTN	80	12	0	68
24º	PPL	49	11	0	38
25º	PSDC	88	10	0	78
26º	PSOL	348	2	2	345
27º	PCB	36	0	0	36
28º	PCO	5	0	0	5
29º	PSTU	60	0	0	60
Total		15.127	5.567	100	9.510

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Os oito principais partidos: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Social Democrático (PSD), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) são exatamente os mesmos a ocuparem os primeiros postos em número de eleitos nas eleições para vereadores ocorridas no mesmo ano. Embora haja alternância entre as posições a serem ocupadas pelos principais partidos quanto ao critério de número de eleitos, as siglas a predominar as disputas

tendem a se manter constantes, foram as mesmas oito tanto para o cargo de vereador quanto para o cargo de prefeito.

Como se mencionou, há maior dispersão de eleitos para vereadores, por ter maior número de assentos em jogo, do que para o cargo de prefeito, no qual há menor número de assentos em disputa. Nas eleições para prefeitos, os oito principais partidos concentraram 78,6% dos cargos em disputa, ante os 67,6% de taxa de concentração alcançada pelas mesmas siglas nas disputa para vereadores.

Tabela 5: Principais partidos das eleições 2012 para prefeitos

Número de eleitos

Partido	Eleito ¹⁷²
1º PMDB	1.021
2º PSDB	695
3º PT	638
4º PSD	498
5º PP	476
6º PSB	440
7º PDT	307
8º PTB	298
Total	4.373

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Quando o critério de relevância política passa a ser o quantitativo de votos válidos, as constatações pouco se alteram. Mantém-se o grupo de partidos predominantes e, igualmente, continua a ocorrer uma dispersão maior da disputa de vereadores do que na de prefeitos, de tal forma que o percentual de votantes alcançado pelos oito principais partidos políticos dentro de todo o universo de eleitores é menor para vereadores do que para prefeitos, conforme será apresentado nas próximas tabelas.

¹⁷² Inclui-se número de eleitos do primeiro e do segundo turno somados.

Tabela 6: Votação para vereadores – abrangência nacional

Eleições de 2012 – ordenação por votos válidos

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos válidos
1º PMDB	1.111.211	10.015.630	11.126.841
2º PT	1.489.557	9.486.757	10.976.314
3º PSDB	1.201.268	7.829.949	9.031.217
4º PP	570.220	6.154.807	6.725.027
5º PSB	517.492	5.977.247	6.494.739
6º PDT	640.120	5.735.718	6.375.838
7º PSD	375.109	5.773.215	6.148.324
8º PTB	331.827	5.163.693	5.495.520
9º PR	340.342	4.769.060	5.109.402
10º DEM	367.380	4.339.779	4.707.159
11º PV	224.307	3.758.930	3.983.237
12º PPS	222.705	3.684.248	3.906.953
13º PSC	146.917	3.230.899	3.377.816
14º PRB	295.279	2.818.054	3.113.333
15º PC do B	146.044	2.716.014	2.862.058
16º PSL	63.524	1.904.215	1.967.739
17º PHS	55.240	1.758.410	1.813.650
18º PTN	53.048	1.679.665	1.732.713
19º PTC	51.235	1.593.268	1.644.503
20º PMN	78.257	1.532.472	1.610.729
21º PT do B	42.885	1.565.497	1.608.382
22º PRP	93.467	1.498.923	1.592.390
23º PSDC	37.118	1.553.146	1.590.264
24º PRTB	39.831	1.190.347	1.230.178
25º PSOL	295.260	820.272	1.115.532
26º PPL	26.229	390.757	416.986
27º PSTU	32.360	88.462	120.822

28º	PCB	11.658	39.566	51.224
29º	PCO	1.593	1.875	3.468
Total		8.861.483	97.070.875	105.932.358

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Os oito principais partidos em número de votos válidos das eleições de 2012 para vereadores foram os mesmos principais partidos daquele ano em número de eleitos, embora tenha havido alternância de posições, por exemplo o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) se alternaram entre a segunda e a terceira posições. O grupo formado pelos oito principais partidos concentrou 58,9% dos votos válidos nas eleições para vereadores de 2012. Foram eles: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Tabela 7: Principais partidos das eleições 2012 para vereadores

Votos válidos

Partido	Votos válidos
1º PMDB	11.126.841
2º PT	10.976.314
3º PSDB	9.031.217
4º PP	6.725.027
5º PSB	6.494.739
6º PDT	6.375.838
7º PSD	6.148.324
8º PTB	5.495.520
Total	62.373.820

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Ainda em 2012, o partido que recebeu o maior número de votos válidos, no primeiro turno, para a disputa de prefeito foi o Partido dos Trabalhadores, cuja votação chegou a 16,7% do número de votantes, superando o PMDB, que, no mesmo ano, foi o mais votado para o cargo de vereadores.

Tabela 8: Votação para prefeitos – abrangência nacional

Eleições de 2012 – ordenação por votos válidos¹⁷³

Partido	Votos Nominais	Votos Válidos
1º PT	17.273.415	17.273.415
2º PMDB	16.700.255	16.700.255
3º PSDB	13.881.309	13.881.309
4º PSB	8.685.719	8.685.719
5º PDT	6.235.869	6.235.869
6º PSD	5.940.993	5.940.993
7º PP	5.548.756	5.548.756
8º DEM	4.518.746	4.518.746
9º PTB	4.043.404	4.043.404
10º PR	3.790.935	3.790.935
11º PRB	2.567.100	2.567.100
12º PPS	2.452.058	2.452.058
13º PSOL	2.388.701	2.388.701
14º PV	2.141.287	2.141.287
15º PC do B	1.880.028	1.880.028
16º PSC	1.685.748	1.685.748
17º PMN	564.895	564.895
18º PTC	407.375	407.375
19º PRP	383.568	383.568
20º PTN	347.914	347.914
21º PRTB	317.602	317.602
22º PHS	315.515	315.515
23º PT do B	294.938	294.938

¹⁷³ Para este cálculo são considerados unicamente os votos obtidos pelos partidos no primeiro turno das eleições municipais para prefeitos. Não foram contabilizados os votos de segundo turno, para evitar dupla contagem e a distorção que seria causada ao tender a prejudicar a contagem do candidato eleito no primeiro turno, por ter alcançado, pelo menos, a maioria dos votos válidos, quando comparado ao candidato que precisou de dois turnos para ultrapassar a maioria dos votos válidos.

24º PSL	287.112	287.112
25º PSDC	227.149	227.149
26º PSTU	176.336	176.336
27º PPL	146.686	146.686
28º PCB	45.119	45.119
29º PCO	4.284	4.284
Total Geral	103.252.816	103.252.816

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Os oito principais partidos alcançaram 76,3% do total de votantes para o cargo de prefeito no ano de 2012. As siglas mais votadas foram, nesta ordem: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Social Democrático (PSD), Partido Progressista (PP), Democratas (DEM). Somente na oitava colocação houve alteração em relação aos resultados obtidos pela disputa de vereadores. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) cedeu espaço aos Democratas (DEM).

Tabela 9: Principais partidos das eleições 2012 para prefeitos

Votos válidos¹⁷⁴

Partido	Votos Válidos
1º PT	17.273.415
2º PMDB	16.700.255
3º PSDB	13.881.309
4º PSB	8.685.719
5º PDT	6.235.869
6º PSD	5.940.993
7º PP	5.548.756
8º DEM	4.518.746

¹⁷⁴ Para este cálculo são considerados unicamente os votos obtidos pelos partidos no primeiro turno das eleições municipais para prefeitos. Não foram contabilizados os votos de segundo turno, para evitar dupla contagem e a distorção que seria causada ao tender a prejudicar a contagem do candidato eleito no primeiro turno, por ter alcançado, pelo menos, a maioria dos votos válidos, quando comparado ao candidato que precisou de dois turnos para ultrapassar a maioria dos votos válidos.

Total	78.785.062
--------------	-------------------

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Em 2016, o PMDB elegeu 7.563 vereadores e o PSDB, 5.365. Mantiveram a primeira e a segunda posições. O percentual de eleitos pelo PMDB sobre os assentos disponíveis teve uma variação pequena de 13,9% para 13,1%, mas no sentido de reduzir a concentração e fortalecer a hipótese da fragmentação partidária com o passar dos anos. O Partido dos Trabalhadores foi o que sofreu o maior impacto, ao despencar de terceiro lugar em número de eleitos para a 10ª colocação, deixando de figurar por este critério, entre os oito mais importantes partidos na eleição de vereadores. Em 2012, havia alcançado 9% das vagas disponíveis para vereadores (5.185 eleitos), mas, em 2016, elegeu vereadores para 4,9% (2.813 eleitos) dos cargos disputados.

No ano de 2016, a ex-presidente Dilma Vana Rousseff passou por um longo processo de *Impeachment*¹⁷⁵ que culminou em seu afastamento¹⁷⁶ definitivo do cargo. Esse episódio pode ter influenciado os resultados obtidos pelo partido a que estava filiada, o Partido dos Trabalhadores, pois o processo se estendeu até 31 agosto de 2016, sendo que as eleições tiveram seu primeiro turno pouco mais de um mês depois, em 2 de outubro¹⁷⁷. O PT, enquanto organização partidária, como um todo, estava implicado em uma série de escândalos de corrupção que mesmo não sendo, formalmente, objeto de análise do *Impeachment*, parecem ter influenciado a decisão tomada pelos parlamentares de afastar a presidente, o que repercutiu de forma negativa na imagem do partido.

Assim como nos episódios de ascensão e queda do Partido da Renovação Nacional (PRN), os fatores que atingiram o PT extrapolam a análise dos dados eleitorais e a reflexão sobre a conquista por etapas de cargos até o ápice da pirâmide. Todavia, merecem ser mencionados porque servem à interpretação das razões pelas quais alguns partidos destoam do

¹⁷⁵ “O processo de impeachment de Dilma Rousseff teve início em 2 de dezembro de 2015, quando o ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha deu prosseguimento ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal. Com uma duração de 273 dias, o caso se encerrou em 31 de agosto de 2016, tendo como resultado a cassação do mandato, mas sem a perda dos direitos políticos de Dilma.” Excerto de reportagem extraído do sítio do Senado Federal, reportagem sob o título “Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil”. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em 4 fev 2017 às 22h15.

¹⁷⁶ Sobre o assunto, vide o relatório final apresentado à Comissão Especial de *Impeachment* pelo relator, Senador Antonio Anastasia. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/02/relatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia>>.

¹⁷⁷ O primeiro turno das eleições de 2016 ocorreu em 2 de outubro e o segundo turno ocorreu em 30 de outubro.

padrão de ascensão em cadeia e chegam ao topo sem passar por conquistas intermediárias, ou, ao inverso, porque um partido, aparentemente consolidado, pode ter resultados drasticamente diferentes em eleições próximas.

Outra constatação central a esta pesquisa é a de que dos 35 partidos que apresentaram candidatos ao cargo de vereador, apenas duas siglas deixaram de eleger, pelo menos, um candidato nas eleições de 2016. Foram elas: Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU) e Partido da Causa Operária (PCO). O número de partidos a eleger candidatos foi recorde, pela primeira vez foram eleitos vereadores de 33 partidos diferentes, o que reforça a hipótese de que a fragmentação partidária tem seguido uma curva ascendente, reforçada pela conquista de um número, cada vez maior, de partidos nas eleições de vereadores. O cargo de vereador seria como o alicerce a sedimentar a ascensão a outros níveis da camada da pirâmide. Uma alteração na legislação que viesse a adotar eleições majoritárias para vereadores nas cidades com mais de 200 mil eleitores poderia reduzir drasticamente a entrada de novos partidos nas Câmaras Municipais e chegar ao ponto, até mesmo, de reduzir a dispersão da representação partidária de vários outros cargos eletivos.

Tabela 10: Votação para vereadores – abrangência nacional

Eleições de 2016 – ordenação por número de eleitos

Partido	Candidatos	Eleito	Não Eleito
1º PMDB	39.021	7.563	16.716
2º PSDB	31.614	5.365	132
3º PP	24.966	4.738	19.626
4º PSD	26.101	4.639	10.040
5º PDT	23.445	3.767	35
6º PSB	24.134	3.629	188
7º PTB	20.315	3.056	3.962
8º PR	20.361	3.012	31.400
9º DEM	19.642	2.898	10.070
10º PT	21.351	2.813	8.864
11º PPS	15.306	1.671	20.212
12º PRB	16.430	1.619	6.203

13º PSC	15.076	1.525	3.214
14º PV	15.517	1.520	13.570
15º SD	13.711	1.437	17.314
16º PC do B	11.090	1.003	9.059
17º PROS	10.061	984	20.467
18º PSL	9.688	878	5.660
19º PHS	10.986	873	14.782
20º PTN	9.001	764	7.318
21º PRP	7.942	614	13.521
22º PTC	8.150	572	21.429
23º PMN	6.751	527	6.547
24º PEN	9.412	522	26.191
25º PT do B	6.900	490	4.253
26º PSDC	6.983	418	8.798
27º PRTB	6.062	389	18.493
28º PMB	4.186	218	17.200
29º REDE	3.383	180	6.406
30º PPL	3.340	111	7.523
31º PSOL	4.314	56	214
32º NOVO	136	4	8.211
33º PCB	192	1	3.188
34º PSTU	216	0	13.957
35º PCO	35	0	12.259
Total	445.818	57.856	387.022

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Os oito partidos a ocuparem o maior número de assentos para vereadores em 2016 foram, respectivamente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da República (PR). Os oito principais partidos quanto ao critério de número de eleitos ocuparam juntos 35.769 vagas, o que equivale a 62% do número

de assentos disponíveis. O resultado das eleições de 2016 para vereadores, desse modo, fortalece a ideia de que há uma desconcentração gradativa do número de eleitos no grupo das principais siglas, pois em 2012 os oito principais partidos haviam eleito vereadores para 67,7% dos assentos disponíveis.

Os partidos a liderar o ranking de vereadores quanto ao número de eleitos, manteve-se semelhante, permaneceu a liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), secundado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tal qual em 2012. Na terceira posição, passou a constar o Partido Progressista, que em 2012 figurava na quarta posição. A sequência permaneceu inalterada com o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), embora a queda do PT lhes tenha favorecido em uma posição. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi superado pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), e o Partido da República (PR) passou a figurar na lista de principais partidos ao subir duas colocações.

Tabela 11: Principais partidos das eleições 2016 para vereadores

Número de eleitos

Partido	Eleito
1º PMDB	7.563
2º PSDB	5.365
3º PP	4.738
4º PSD	4.639
5º PDT	3.767
6º PSB	3.629
7º PTB	3.056
8º PR	3.012
Total	35.769

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Para o cargo de prefeito, em 2016, novamente, o PMDB e o PSDB ocuparam as primeiras colocações, todavia a queda acintosa do PT parece ter beneficiado os dois primeiros colocados, porque ampliaram a distância do número de cargos ocupados em relação ao terceiro colocado em número de eleitos. Pela primeira vez, 35 partidos apresentaram candidatos à

disputa por prefeitura, sendo que 4 das siglas não elegeram sequer um prefeito, foram elas: Partido Novo (NOVO); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido da Causa Operária (PCO); Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU). Todavia, pela primeira vez, 31 partidos conseguiram eleger prefeitos.

Tabela 12: Votação para prefeitos – abrangência nacional

Eleições de 2016 – Ordenação por número de eleitos

Partido	Candidatos	Eleito ¹⁷⁸	2º Turno	Não Eleito
1º PMDB	2.320	1.045	15	1.268
2º PSDB	1.720	804	19	909
3º PSD	1.338	539	7	791
4º PP	1.137	498	2	635
5º PSB	1.065	409	9	649
6º PDT	912	332	8	574
7º PR	756	300	5	454
8º DEM	712	270	4	439
9º PTB	729	261	4	466
10º PT	981	255	8	716
11º PPS	399	123	7	273
12º PRB	422	106	6	311
13º PV	366	102	4	263
14º PSC	321	86	0	234
15º PC do B	315	82	2	231
16º SD	270	61	2	208
17º PROS	227	50	0	177
18º PHS	208	38	1	170
19º PSL	150	30	0	118
20º PTN	148	30	2	117
21º PMN	158	28	2	129

¹⁷⁸ Inclui-se número de eleitos do primeiro e do segundo turno somados.

22º PRP	118	18	0	100
23º PTC	110	16	0	94
24º PEN	167	13	0	154
25º PT do B	116	12	0	104
26º PRTB	88	9	0	79
27º PSDC	106	8	0	98
28º REDE	154	6	3	147
29º PPL	77	5	0	72
30º PMB	61	4	1	57
31º PSOL	407	2	3	402
32º NOVO	1	0	0	1
33º PCB	14	0	0	14
34º PCO	18	0	0	18
35º PSTU	48	0	0	48
Total Geral	16.139	5.542	114	10.520

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

O grupo de principais partidos nas eleições de 2016 para prefeitos consolidou 4.197 eleitos, o que corresponde a um percentual de 76% das vagas disponíveis no ano. Em 2012, o grupo dos 8 principais partidos quanto ao critério de número de eleitos havia alcançado 78,6% dos assentos disponíveis à época, revelando, uma vez mais, a tendência à desconcentração das eleições com o passar dos anos e surgimento de novas siglas. A concentração das cadeiras em poucos partidos foi 14 pontos percentuais maior para prefeitos do que para vereadores, esse dado, por seu turno, tende a favorecer o argumento de que as eleições de vereadores seriam as principais responsáveis pelo alto nível de fragmentação partidária no país, ao tornar viável a participação política local de siglas partidárias com baixo apelo popular. A fragmentação partidária equilibrada tenderia a reforçar a representatividade proporcional, mas não parece haver razões para se contemplar uma representação amplamente proporcional quando as atividades legislativas a serem desempenhadas por vereadores, no Brasil, são bastante limitadas¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Vide tópico 3.3 sobre o assunto.

Tabela 13: Principais partidos das eleições 2016 para prefeitos

Número de eleitos

Partido	Eleito ¹⁸⁰
1º PMDB	1.045
2º PSDB	804
3º PSD	539
4º PP	498
5º PSB	409
6º PDT	332
7º PR	300
8º DEM	270
Total	4.197

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Nas eleições de 2016 para vereadores, constatou-se que o PMDB foi, novamente, a sigla com o maior número de votos válidos, embora tenha concentrado menos votos dentro do total possível. Enquanto em 2012, o PMDB obteve 10,5% dos votos válidos, em 2016 o partido obteve 9,3% dos votos válidos. Quanto a este critério, de votos válidos, o Partido dos Trabalhadores (PT) voltou a integrar o rol de principais partidos na disputa de vereadores de 2016, ao constar na 7ª posição, enquanto no critério de número de eleitos, o partido somente alcançou a 10ª posição no mesmo ano. Em números absolutos, o PT diminuiu de 10.976.314 votos válidos nas eleições de vereadores de 2012 para 5.773.345 votos em 2016, uma redução em 47,4% do resultado alcançado em 2012.

Tabela 14: Votação para Vereadores – abrangência nacional

Eleições de 2016 – ordenação por votos válidos

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos
1º PMDB	844.781	9.118.176	9.962.957
2º PSDB	1.279.695	7.817.830	9.097.525
3º PSD	418.939	6.179.681	6.598.620

¹⁸⁰ Inclui-se número de eleitos do primeiro e do segundo turno somados.

4º	PSB	409.051	5.733.799	6.142.850
5º	PDT	549.016	5.564.675	6.113.691
6º	PP	462.792	5.579.883	6.042.675
7º	PT	579.220	5.194.125	5.773.345
8º	DEM	346.946	4.410.701	4.757.647
9º	PTB	255.263	4.486.112	4.741.375
10º	PR	310.342	4.399.175	4.709.517
11º	PRB	315.146	3.760.700	4.075.846
12º	PPS	184.221	3.280.762	3.464.983
13º	PSC	129.770	3.243.619	3.373.389
14º	PV	134.716	3.093.653	3.228.369
15º	SD	119.519	2.839.193	2.958.712
16º	PHS	78.963	2.398.095	2.477.058
17º	PC do B	113.172	2.340.588	2.453.760
18º	PTN	67.005	2.144.755	2.211.760
19º	PSL	68.538	1.934.810	2.003.348
20º	PROS	57.444	1.845.549	1.902.993
21º	PRP	76.957	1.723.063	1.800.020
22º	PTC	40.956	1.632.949	1.673.905
23º	PEN	49.479	1.576.580	1.626.059
24º	PMN	77.665	1.421.096	1.498.761
25º	PSDC	33.337	1.441.571	1.474.908
26º	PT do B	37.735	1.292.037	1.329.772
27º	PSOL	162.207	1.139.127	1.301.334
28º	PRTB	29.791	1.231.873	1.261.664
29º	REDE	57.446	741.217	798.663
30º	PMB	30.426	738.060	768.486
31º	PPL	24.505	577.940	602.445
32º	NOVO	43.540	268.879	312.419
33º	PSTU	14.359	38.378	52.737

34º	PCB	8.285	22.096	30.381
35º	PCO	1.429	1.838	3.267
Total		7.412.656	99.212.585	106.625.241

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Esclarece-se que, na próxima tabela, selecionaram-se os partidos suficientes a contabilizar mais de 50% dos votos válidos das eleições de 2016, portanto a maioria dos votantes para o escrutínio de vereadores e prefeitos. Para se alcançar esse percentual, foi necessário contabilizar o resultado obtido por oito partidos concorrentes ao cargo de vereador nos diversos municípios do Brasil. As eleições de 2016 para vereadores (as mais recentes ocorridas, juntamente com a disputa para prefeitos) foram as que registraram o resultado mais fragmentado por partidos de todas analisadas na dissertação, por conta disso foi a partir do estudo desta eleição que se definiu em oito o número de partidos que formaria o grupo nuclear de siglas partidárias a ser considerado na análise do escrutínio a cada cargo.

As seguintes siglas: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP), Partido dos Trabalhadores (PT), Democratas (DEM), nesta ordem, somaram 51,09% dos votos válidos para vereadores em todo o país. Importante frisar que, em relação às eleições anteriores houve uma queda de 7,8 pontos percentuais da taxa de concentração, pois, em 2012, a soma dos votos obtidos pelos oito partidos mais votados foi de 58,9%.

Tabela 15: Principais partidos das eleições 2016 para vereadores

Votos válidos

Partidos	Votos Válidos
1º PMDB	9.962.957
2º PSDB	9.097.525
3º PSD	6.598.620
4º PSB	6.142.850
5º PDT	6.113.691
6º PP	6.042.675

7º PT	5.773.345
8º DEM	4.757.647
Total	54.489.310

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Quanto ao critério de votos válidos, o PSDB passou a ser o primeiro colocado no ranking das eleições de 2016 para prefeitos, no primeiro turno. O PT que era o primeiro colocado em 2012 desceu para a 5ª colocação. Os votos válidos para prefeito, em abrangência nacional, têm um peso significativo na cidade de São Paulo, onde PSDB e PT lideraram o primeiro turno e o PSDB saiu vitorioso da disputa. Na oportunidade, o PT somou 967.190 votos e o PSDB acumulou 3.085.187 votos.

Tabela 16: Votação para Prefeitos – abrangência nacional

Eleições de 2016 – ordenação por votos válidos¹⁸¹

Partido	Votos Nominais	Votos Válidos
1º PSDB	17.774.751	17.774.751
2º PMDB	15.178.876	15.178.876
3º PSB	8.366.126	8.366.126
4º PSD	8.177.378	8.177.378
5º PT	6.843.476	6.843.476
6º PDT	6.410.991	6.410.991
7º PP	5.777.396	5.777.396
8º DEM	5.115.553	5.115.553
9º PR	4.581.690	4.581.690
10º PRB	3.892.801	3.892.801
11º PTB	3.565.315	3.565.315
12º PPS	2.629.900	2.629.900
13º PSOL	2.099.382	2.099.382

¹⁸¹ Para este cálculo são considerados unicamente os votos obtidos pelos partidos no primeiro turno das eleições municipais para prefeitos. Não foram contabilizados os votos de segundo turno, para evitar dupla contagem e a distorção que seria causada ao tender a prejudicar a contagem do candidato eleito no primeiro turno, por ter alcançado, pelo menos, a maioria dos votos válidos, quando comparado ao candidato que precisou de dois turnos para ultrapassar a maioria dos votos válidos.

14º	PSC	1.776.910	1.776.910
15º	PC do B	1.776.718	1.776.718
16º	PV	1.680.546	1.680.546
17º	SD	1.469.099	1.469.099
18º	REDE	995.447	995.447
19º	PHS	957.467	957.467
20º	PMN	797.497	797.497
21º	PTN	697.627	697.627
22º	PROS	687.250	687.250
23º	PSL	487.592	487.592
24º	PMB	291.804	291.804
25º	PEN	286.135	286.135
26º	PRP	280.645	280.645
27º	PTC	270.056	270.056
28º	PT do B	267.680	267.680
29º	PSDC	211.648	211.648
30º	PPL	163.882	163.882
31º	PRTB	162.418	162.418
32º	PSTU	78.256	78.256
33º	NOVO	38.512	38.512
34º	PCB	24.501	24.501
35º	PCO	7.125	7.125
Total Geral		103.822.450	103.822.450

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Exatamente os mesmos partidos a ocuparem as primeiras posições nas eleições 2016 para vereadores, embora em colocações diferentes, ficaram nas 8 primeiras posições na disputa de prefeitos, no ano de 2016. Desse modo, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP), Democratas (DEM), nesta ordem, somaram 70.93% dos votos válidos. Nas eleições do mesmo cargo, no ano de 2012, a concentração

alcançada pelos oito partidos foi de 76,3%, consolidando, mas uma vez, a tendência progressiva à fragmentação.

Tabela 17: Principais partidos das eleições 2016 para prefeitos

Votos válidos¹⁸²

Partidos	Votos Válidos
1º PSDB	17.774.751
2º PMDB	15.178.876
3º PSB	8.366.126
4º PSD	8.177.378
5º PT	6.843.476
6º PDT	6.410.991
7º PP	5.777.396
8º DEM	5.115.553
Total	73.644.547

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Neste tópico foram analisados quatro pleitos, utilizando-se dois critérios para ranqueamento dos partidos, perfazendo-se a formação de oito grupos considerados centrais para as eleições, formados, cada um deles, por oito partidos. Desses oito grupos formados, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) é a sigla com maior destaque, pois lidera seis das oito listas organizadas. O PMDB somente não se colocou como líder nas eleições para prefeitos de 2012 e 2016 quanto ao critério votos válidos. Nos dois casos, o fator “cidade de São Paulo¹⁸³” pode explicar porque, em 2012, o PT foi o partido que recebeu o maior número de votos válidos nas eleições para prefeito e, em 2016, o PSDB ocupou a primeira colocação nas disputas para prefeito quanto ao critério votos válidos.

¹⁸² Para este cálculo são considerados unicamente os votos obtidos pelos partidos no primeiro turno das eleições municipais para prefeitos. Não foram contabilizados os votos de segundo turno, para evitar dupla contagem e a distorção que seria causada ao tender a prejudicar a contagem do candidato eleito no primeiro turno, por ter alcançado, pelo menos, a maioria dos votos válidos, quando comparado ao candidato que precisou de dois turnos para ultrapassar a maioria dos votos válidos.

¹⁸³ São Paulo é a cidade mais populosa do país, de tal forma que o candidato eleito para o cargo a prefeito tende a elevar a estatística dos votos válidos na abrangência nacional. Em 2016, o PSDB elegeu João Dória e foi votado por 3.085.187 eleitores; em 2012, o PT elegeu Fernando Haddad, que teve no primeiro turno 1.776.317 votos.

Além do PMDB, cinco outros partidos são onipresentes nas listas: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD) e Partido Democrático Trabalhista (PDT). Exatamente essas seis siglas foram as que obtiveram os melhores desempenhos nas eleições de 2016, tanto no critério de número de eleitos, quanto no de votos válidos. O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) perdeu posições nas eleições de 2016 em relação aos resultados obtidos em 2012, mas não se compara ao ocorrido com o Partido dos Trabalhadores (PT), que rivalizava com o PSDB pela segunda posição nas eleições de 2012, mas, em 2016, não esteve entre os oito principais partidos no critério número de eleitos, nem para o pleito de vereadores nem para o de prefeito.

O Democratas (DEM) seguiu uma linha ascendente, apareceu em 3 listas das eleições de 2016, quando, nas eleições de 2012, havia aparecido apenas na lista relativa a votos válidos da corrida para prefeitos. O Partido da República (PR) estreou entre os principais partidos nas eleições de 2016, quando se destacou pelo número de vereadores e de prefeitos eleitos.

Por fim, mas não menos importante, verificou-se que para os oito grupos formados, houve pequena variação de partidos. Para cada um dos critérios adotados e considerando todas as disputas eleitorais ocorridas em 2012 e 2016, de um mínimo de oito partidos possíveis de aparecerem em todos os grupos, hipótese em que não haveria novo entrante em nenhuma das listas analisadas, pois seriam sempre as mesmas oito siglas, o que ocorreu foi a constatação de que apenas 10 dos 35 partidos com estatuto registrado no TSE ocuparam posição em algum dos grupos considerado central, segundo cada uma das oito análises realizadas neste tópico, foram eles: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Democratas (DEM), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da República (PR). Portanto, verifica-se que a centralidade das eleições é definida por um número reduzido de partidos, pois, como mencionado, apenas 10 siglas constaram nas listas estudadas.

No próximo tópico será estabelecida uma correlação entre este grupo de siglas partidárias e os principais partidos das eleições de 2014. A hipótese a ser verificada é a de que haveria coincidência entre as duas listas, uma vez que ocorre uma mútua influência entre as eleições de base e das outras camadas (de âmbito estadual e federal). Essa constatação seria uma das bases para o argumento da “pirâmide eleitoral”.

2.2.2 Análise das eleições estaduais¹⁸⁴ e federal: cargos de deputados, senadores, governadores e presidente

A constatação de que existe uma coincidência das listas dos principais partidos nas eleições dos cargos políticos tende a demonstrar a influência das estruturas partidárias sobre a definição dos eleitos, bem como das campanhas eleitorais. Desse modo, é possível inferir que a permanência dos principais partidos como os mais votados e, ao mesmo tempo, como ocupantes do maior número de cadeiras de cargos eletivos, no país, pode não ser coisa do acaso, mas sim resultado do encadeamento das relações de poder intrapartidárias e da influência que as campanhas eleitorais exercem sobre os eleitores. Não se pode desprezar a correlação de forças estabelecida pelos partidos em seu âmbito de poder, desde os cargos eletivos com menor poder de realização política, caso dos vereadores, até os cargos com maior conjunto de atribuições políticas, caso do Presidente da República, reconhecidamente o cargo eletivo máximo da política nacional.

O objetivo neste tópico é traçar um paralelo entre o pleito municipal e as eleições para os cargos de nível estadual e federal. Em 2014, o Partido dos Trabalhadores ainda não havia passado pelo processo de *Impeachment* da Presidente Dilma Vana Roussef nem estava no ápice¹⁸⁵ de todas as acusações no contexto da Operação deflagrada pela Polícia Federal e Ministério Público Federal, nomeada “Lava Jato¹⁸⁶”, que vieram a acometer líderes do partido e causar um significativo prejuízo aos resultados obtidos pelo PT nas eleições de 2016 (vide tópico 2.2.1).

¹⁸⁴ Em razão do caráter isolado das eleições para deputados distritais e suas especificidades, uma vez que não há vereadores nem prefeitos na cidade de Brasília, as eleições de deputados distritais não foram objeto deste tópico da pesquisa. Entende-se que o fortalecimento dos partidos nos estados e municípios da federação têm repercussão em Brasília, portanto não se poderia excluir o escrutínio de deputados distritais da “pirâmide eleitoral”. Todavia, sua análise isolada tenderia a superdimensionar seus resultados e a relativizar a influência que cargos eletivos da base (vereadores e prefeitos) teria diretamente sobre as eleições para deputados.

¹⁸⁵ O ápice das acusações a Dilma Roussef e ao Partido dos Trabalhadores seria alcançado nos anos de 2015 e 2016, conforme comprovam reportagens dessas datas. Segundo reportagem do Estadão peças-chave do PT foram implicadas na operação e isso poderia causar prejuízos ao partido. MACEDO, Fausto. Lava Jato fecha cerco contra esquema do PT e amplia apurações. *Estadão*, São Paulo, 07 setembro 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lava-jato-fecha-o-cerco-contra-esquema-do-pt-e-amplia-apuracoes/>> Acesso em 11 jul 2017, às 17h15.

As acusações somente chegariam a atingir diretamente Dilma Roussef em 2016. GADELHA, Igor. Lava Jato chega a Dilma e fortalece base de Temer. *Estadão*, São Paulo, 05 Junho 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lava-jato-chega-a-dilma-e-fortalece-base-de-temer,10000055358>> Acesso em 11 jul 2017, às 17h00.

¹⁸⁶ Embora a nomenclatura ideal pudesse ser “Lava a Jato”, utilizou-se, nesta pesquisa, a forma empregada oficialmente: “Lava Jato”. Leia mais sobre o assunto em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em 19 mai 2017 às 14h40.

Em 2014, o Partido dos Trabalhadores concorria com o PMDB pelo posto de maior partido do país. Na disputa para deputados estaduais, somente o PMDB teve um maior número de eleitos, 139 ao todo, ante 106 candidatos eleitos pelo PT e 96 pelo PSDB. O PT e o PSDB foram os principais partidos em número de votos válidos na corrida para deputados estaduais. Como se infere da tabela abaixo os oito partidos principais no pleito para deputados estaduais de abrangência nacional, no critério número de eleitos foram, nesta ordem: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP), Democratas (DEM). Dos 32 partidos que apresentaram candidatos para a disputa, 29 siglas obtiveram êxito.

Quando o critério é votos válidos, o grupo permanece exatamente com as mesmas siglas, embora haja alteração de posições, ficando na seguinte ordem: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP), Democratas (DEM).

Tabela 18: Eleições de 2014 para deputados estaduais

Resultados por partido

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos	Candidatos	Eleito
PMDB	865.544	9.575.681	10.441.225	702	139
PT	2.083.021	9.744.753	11.827.774	795	106
PSDB	1.810.130	9.402.902	11.213.032	613	96
PSD	354.121	5.735.242	6.089.363	400	73
PSB	742.197	5.222.011	5.964.208	759	63
PDT	620.857	4.289.144	4.910.001	603	57
PP	547.731	4.039.942	4.587.673	489	50
DEM	279.767	3.713.786	3.993.553	369	45
PR	331.876	3.516.384	3.848.260	499	45
PTB	265.683	3.175.684	3.441.367	572	38
PSC	174.159	3.051.668	3.225.827	641	35

PRB	252.745	2.224.905	2.477.650	395	32
PROS	111.747	2.161.372	2.273.119	283	30
PC do B	123.488	2.617.433	2.740.921	684	25
PV	267.883	2.794.824	3.062.707	646	25
PPS	144.097	1.894.915	2.039.012	420	22
SD	121.196	1.984.579	2.105.775	338	21
PTN	87.364	1.472.332	1.559.696	433	17
PSL	75.772	1.455.726	1.531.498	505	16
PEN	78.880	1.396.378	1.475.258	534	14
PT do B	52.991	1.063.225	1.116.216	455	14
PRP	126.577	973.570	1.100.147	534	12
PSOL	279.040	1.481.205	1.760.245	617	12
PHS	80.986	1.035.761	1.116.747	563	10
PTC	49.288	935.447	984.735	469	10
PSDC	37.946	741.929	779.875	456	9
PMN	59.759	726.532	786.291	311	8
PRTB	45.071	577.687	622.758	341	8
PPL	39.032	281.058	320.090	291	3
PCB	34.169	38.010	72.179	33	0
PCO	4.208	2.679	6.887	8	0
PSTU	48.187	106.544	154.731	124	0
Total Geral	10.195.512	87.433.308	97.628.820	14.882	1.035

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Para o cargo de deputados federais, os resultados também apontam para a coincidência com a lista de dez partidos das eleições municipais (tópico 2.2.1), com um único diferente partido na lista de principais siglas quanto ao critério de votos válidos: o Partido Republicano Brasileiro (PRB).

Quanto ao critério número de eleitos para deputados federais as oito principais siglas, na ordem, foram as seguintes: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Progressista (PP), Partido Social Democrático (PSD), Partido da República (PR), Partido

Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Não houve, desse modo, nenhum novo partido dos que foram apontados na lista das disputas municipais. Além disso, das 32 siglas que apresentaram candidatos, 28 alcançaram êxito, ao eleger, pelo menos, um candidato para a cadeira de deputado federal.

Todavia, para o critério de votos válidos, como já se mencionou, o Partido Republicano Brasileiro (PRB) conquistou a oitava colocação entre os partidos mais importantes da disputa. O grupo dos principais se formou na seguinte ordem: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Progressista (PP), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB). Um fator destoante para a ascensão do PRB quanto ao número de votos válidos parece ter sido a expressiva votação de Celso Russomano, eleito, na primeira colocação, para o cargo de deputado federal pelo estado de São Paulo, com 7,7% dos votos válidos do estado, representando a escolha de 1.524.361 eleitores. Valeu-se do formato de eleições proporcionais para deputado federal no Brasil que valoriza a personalidade do voto em lugar de priorizar a discussão sobre os programas partidários.

Tabela 19: Eleições de 2014 para deputados federais

Resultados por partido

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos	Candidatos	Eleito
PT	1.750.181	11.803.985	13.554.166	364	68
PMDB	738.841	10.053.108	10.791.949	341	65
PSDB	1.927.681	9.145.950	11.073.631	296	54
PP	270.956	6.158.835	6.429.791	162	38
PSD	329.992	5.637.961	5.967.953	161	36
PR	186.798	5.448.721	5.635.519	182	34
PSB	693.477	5.574.401	6.267.878	372	34
PTB	210.554	3.703.639	3.914.193	243	25
DEM	217.287	3.868.200	4.085.487	154	21
PRB	127.939	4.296.885	4.424.824	242	21
PDT	327.350	3.200.996	3.528.346	295	20

SD	68.062	2.621.639	2.689.701	150	15
PSC	99.840	2.420.581	2.520.421	160	13
PROS	97.177	1.879.940	1.977.117	92	11
PC do B	113.396	1.799.619	1.913.015	75	10
PPS	79.863	1.875.826	1.955.689	119	10
PV	195.473	1.808.991	2.004.464	278	8
PHS	39.100	903.968	943.068	239	5
PSOL	259.077	1.486.393	1.745.470	386	5
PTN	40.328	682.854	723.182	110	4
PMN	34.970	433.503	468.473	143	3
PRP	69.718	655.107	724.825	226	3
PEN	33.301	634.682	667.983	222	2
PSDC	18.656	491.280	509.936	192	2
PT do B	21.367	807.509	828.876	214	2
PTC	25.569	312.548	338.117	178	2
PRTB	23.195	430.995	454.190	203	1
PSL	40.592	768.118	808.710	169	1
PCB	29.726	37.253	66.979	52	0
PCO	4.702	8.267	12.969	9	0
PPL	37.648	103.606	141.254	61	0
PSTU	37.120	151.353	188.473	88	0
Total Geral	8.149.936	89.206.713	97.356.649	6.178	513

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Quando o cargo em disputa é o de senador, os resultados, igualmente, fortalecem a percepção de que há um encadeamento estruturado das campanhas eleitorais e das relações de poder dentro do partido, de modo a favorecer as conquistas eleitorais nas camadas da pirâmide de modo integrado, pois as listas de principais partidos revelaram, mais uma vez, a completa coincidência com as eleições municipais de 2012 e 2016. Ressalte-se que, embora 32 partidos estivessem concorrendo às eleições de deputados em 2014, nem todos registraram candidatura para o cargo de senador. O pleito ao Senado Federal teve a participação de 30 siglas partidárias, dessas apenas um terço obteve êxito.

Quanto ao critério de número de eleitos, os oito principais partidos na disputa de senadores foram: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Democratas (DEM), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Por sua característica de votação majoritária, destinadas a preencher, em 2014, o número de 27 cadeiras¹⁸⁷, as eleições para senadores apresentam uma concentração bastante mais significativa do que a dos outros pleitos analisados até aqui, tanto quanto comparado com os cargos de escolha por votação proporcional, que tendem a ter maior dispersão de eleitos por diferentes siglas, quanto para o cargo de prefeito que, embora de votação majoritária, tende a ser, diretamente, influenciado pela corrida eleitoral para vereadores. Apenas 10 siglas partidárias nas eleições para senadores alcançaram êxito nas eleições de 2014, e as siglas estão, todas elas, no grupo das 10 mais votadas das eleições municipais (vide tópico 2.2.1). Essa constatação tende a demonstrar que as eleições para o Senado Federal não parecem colaborar para o problema da fragmentação partidária.

Quando o critério analisado é o de votos válidos, a combinação das colocações é alterada, mas sem que haja a participação de alguma nova sigla. O ranking é formado pelos seguintes partidos: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Democratas (DEM), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Tabela 20: Eleições de 2014 para senadores

Resultados por partido

Partido	Votos Nominais	Votos Válidos	Candidatos	Eleito
PMDB	12.129.969	12.129.969	11	5

¹⁸⁷ O mandato de senador tem duração de oito anos, e as eleições alternam a escolha de um ou dois senadores por estado e distrito federal, num total de 3 por cada uma dessas unidades federativas. Conforme Constituição da República: Art. 46. *O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.*

§ 1º *Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.*

§ 2º *A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.*

§ 3º *Cada Senador será eleito com dois suplentes.*

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

PSDB	23.880.078	23.880.078	8	4
PDT	3.609.643	3.609.643	5	4
PSB	12.123.194	12.123.194	11	3
DEM	3.515.426	3.515.426	5	3
PT	15.155.818	15.155.818	14	2
PSD	7.147.245	7.147.245	8	2
PTB	2.803.999	2.803.999	6	2
PP	1.931.738	1.931.738	5	1
PR	696.462	696.462	2	1
PSTU	355.585	355.585	20	0
PSOL	1.045.275	1.045.275	19	0
PCB	68.199	68.199	9	0
PMN	57.911	57.911	5	0
PRP	170.257	170.257	5	0
PPL	29.366	29.366	4	0
PROS	2.234.132	2.234.132	4	0
PRTB	38.429	38.429	4	0
PTC	21.993	21.993	4	0
PEN	65.597	65.597	3	0
PV	723.576	723.576	3	0
PC do B	803.144	803.144	2	0
PCO	8.561	8.561	2	0
PSDC	31.011	31.011	2	0
SD	370.507	370.507	2	0
PRB	301.162	301.162	1	0
PSC	19.286	19.286	1	0
PSL	0	0	1	0
PT do B	11.300	11.300	1	0
PTN	2.741	2.741	1	0
Total Geral	89.351.604	89.351.604	168	27

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

A eleição para o cargo mais alto em disputa no âmbito dos estados, o de governador, chefe do executivo estadual, tem características semelhantes ao do pleito de senadores, mormente quando considerado o ciclo em que somente um senador¹⁸⁸ é eleito por estado, com a distinção de que para o cargo de governadores pode haver segundo turno, caso nenhum dos candidatos obtenha a maioria dos votos válidos no primeiro turno. Quando o percentual superior a 50% dos votos válidos não é alcançado, os dois candidatos mais votados em primeiro turno são classificados para uma segunda rodada de votação, na qual somente esses dois candidatos participam. Desse modo, a realização do segundo turno, no Brasil, parece tender a aumentar a concentração de eleitos por partidos e é o que acontece na comparação entre os dois pleitos. Enquanto, para senadores, 10 partidos obtiveram êxito, na disputa para governadores, foram 9 o número de siglas a eleger um representante.

Quanto ao critério de número de eleitos por partido, os principais partidos foram os seguintes: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Progressista (PP), Partido Comunista do Brasil (PC do B)¹⁸⁹. O resultado alcançado pelo PC do B, de Flávio Dino, simbolizou a conquista contra um partido de longa trajetória política no Maranhão, o PMDB, além de ter significado a quebra de um ciclo de permanência da família Sarney¹⁹⁰ no poder.

A inédita eleição da sigla, na corrida ao Governo do Maranhão, foi a engrenagem para que dois anos depois, em 2016, o partido conseguisse ampliar sua ocupação em cargos de prefeitos e vereadores. Nas eleições de 2016, o PC do B conquistou 46 prefeituras no Maranhão, de um total de 82 prefeituras conquistadas pelo partido em todo o país. Na disputa para vereadores foi, igualmente, o partido com maior número de eleitos no Maranhão, com 209 vereadores, de um total de 1.003 vereadores eleitos pelo partido no ano de 2016. Quatro anos antes, quando não havia a influência de um governador para fortalecer o partido, nas eleições

¹⁸⁸ As eleições para o Senado Federal alternam a cada 4 anos a disponibilidade de um ou dois assentos para cada estado e o Distrito Federal, conforme art. 46 da Constituição da República de 1988.

¹⁸⁹ O Partido Comunista do Brasil (PC do B) elegeu o primeiro governador de sua história, Flávio Dino.

¹⁹⁰ Vide: CAMPANHA, Diógenes. Oposição no MA, Dino vence e encerra ciclo de poder dos Sarney. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 out 2014. Eleições 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1527756-oposicao-no-ma-dino-vence-e-encerra-ciclo-de-poder-dos-sarney.shtml>>. Acesso em 5 jun 2017, às 21h25.

para os mesmos cargos, os resultados haviam sido de conquista de 5 cadeiras para prefeito e de 99 cadeiras para vereador.

O sucesso recente do PC do B no Maranhão não segue um padrão do partido em âmbito nacional, pode-se considerar que está relacionado à ocupação de um posto elevado, o de governador, o que teria causado uma direta interferência sobre a base da pirâmide (eleições municipais), favorecendo a ampliação da presença política do partido no estado. O próximo passo para a sigla seria tentar ampliar sua influência em outros estados para que venha a se consolidar como um dos principais partidos do país e, não somente, como um partido central em um único estado.

Rein Tageepera¹⁹¹ manifestou o entendimento de que um grupo estratificado e minoritário que esteja uniformemente distribuído pelo país poderia contribuir menos do que um grupo com as mesmas características que se concentre em uma área específica, onde conquiste a maioria da população. Nesse sentido, calculou que o predomínio em uma localidade pode levar ao domínio de mais cadeiras quando a disputa se dê por maioria de votos, enquanto o efeito da dispersão tenderia a significar o insucesso nas disputas de mesmo formato. Essa percepção se adequa claramente ao recente histórico do PC do B no Maranhão.

Voltando ao âmbito nacional, a tabela abaixo aponta que, quanto ao critério de votos válidos, a ordem de colocação para o cargo de governador foi a que se segue: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Democrático (PSD), Democratas (DEM), Partido da República (PR), Partido Progressista (PP).

Tabela 21: Eleições de 2014 para governadores

Resultados por partido

Partido	Votos Nominais	Votos Válidos	% Válidos	Candidatos	Eleito ¹⁹²	2º Turno
PMDB	22.796.294	22.796.294	23,38	18	7	7
PSDB	26.050.143	26.050.143	26,71	12	5*	5
PT	21.924.488	21.924.488	22,48	17	5	4

¹⁹¹ TAAGEPERA, R. Electoral Systems. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. The Oxford Handbook of Comparative Politics, 2009. Cap. 28, p. 695.

¹⁹² Inclui-se número de eleitos do primeiro e do segundo turno somados.

PSB	7.213.040	7.213.040	7,4	11	3	4
PDT	1.258.400	1.258.400	1,29	3	2*	1
PSD	2.584.868	2.584.868	2,65	4	2	1
PP	1.889.738	1.889.738	1,94	4	1	1
PC do B	1.877.064	1.877.064	1,92	1	1	0
PROS	746.935	746.935	0,77	3	1	1
DEM	2.516.627	2.516.627	2,58	2	0	0
PR	2.126.439	2.126.439	2,18	3	0	1
PSOL	1.764.632	1.764.632	1,81	26	0	0
PRB	1.619.165	1.619.165	1,66	1	0	1
PTB	1.373.237	1.373.237	1,41	1	0	0
PSC	441.518	441.518	0,45	2	0	0
SD	314.392	314.392	0,32	1	0	0
PV	304.943	304.943	0,31	2	0	0
PHS	132.042	132.042	0,14	2	0	0
PSTU	131.770	131.770	0,14	12	0	0
PRTB	82.772	82.772	0,08	5	0	0
PCB	78.963	78.963	0,08	13	0	0
PRP	58.956	58.956	0,06	2	0	0
PPL	51.292	51.292	0,05	4	0	0
PT do B	30.135	30.135	0,03	1	0	0
PMN	29.499	29.499	0,03	1	0	0
PSDC	28.122	28.122	0,03	2	0	0
PPS	27.045	27.045	0,03	1	0	0
PCO	22.532	22.532	0,02	5	0	0
PTC	21.579	21.579	0,02	2	0	0
PSL	13.396	13.396	0,01	1	0	0
PTN	4.854	4.854	0	2	0	0
PEN	2.732	2.732	0	1	0	0

Total Geral	97.517.612	97.517.612		165	27 ¹⁹³	26
* No sítio do TSE constam 3 eleitos pelo PSDB no primeiro turno e 2 pelo PDT. A eleição de Pedro Taques foi contabilizada duas vezes, por ter migrado do PDT para o PSDB em agosto de 2015. Todavia, para a presente análise a sigla a ser considerada é a do momento do eleição, não influenciando no resultado os episódios ocorridos depois do período eleitoral.						

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Para a corrida presidencial, não há necessidade de distinguir o desempenho dos partidos em dois critérios, pois estando em jogo apenas uma cadeira, é eleito o candidato que obtém o melhor resultado nas urnas. Em 2014, o melhor desempenho foi do PT, que compôs chapa com o PMDB¹⁹⁴, seguido pelo PSDB, cujo candidato a vice-presidente, Aloysio Nunes, era do mesmo partido (PSDB). Outra constatação é a de que o peso das coligações tem um efeito aglutinador maior nas eleições para presidente do que na disputa a qualquer outro posto. Essa seria a razão pela qual, um dos partidos mais tradicionais e que, possivelmente, acumula um dos melhores resultados históricos nas disputas para os diversos cargos eletivos, o PMDB, não lançou candidato próprio, mas compôs a chapa com o Partido dos Trabalhadores, indicando Michel Temer para a vice-presidência.

Embora o cargo de vice-presidente tenha, em tese, atribuições reduzidas quando comparado ao titular da Presidência, figura-se como o primeiro posto na linha de sucessão do e pode ter considerável poder político, cabendo-lhe, em muitos casos, a indicação de ocupantes a cargos-chave na administração federal. Por essas prerrogativas acessórias, mas que conferem inegável prestígio, o cargo de vice-presidente é bastante disputado e se torna possível o alinhamento de partidos centrais na forma de coligações, em lugar de, cada um deles, lançar candidatura própria.

Tabela 22: Eleições de 2014 para presidente

Resultados por partido

Partido	Votos Nominais	Votos Válidos	% Válidos
PT	43.267.668	43.267.668	41,59

¹⁹³ No sítio do TSE constam 3 eleitos pelo PSDB no primeiro turno e 2 pelo PDT. A eleição de Pedro Taques foi contabilizada duas vezes, por ter migrado do PDT para o PSDB em agosto de 2015. Todavia, para a presente análise a sigla a ser considerada é a do momento do eleição, não influenciando no resultado os episódios ocorridos depois do período eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em 20 mai 2017 às 11h15.

¹⁹⁴ Michel Temer foi o candidato a vice-presidente a compor chapa com Dilma Roussef, do PT. Chapa que se sagrou vitoriosa nas eleições de 2014.

PSDB	34.897.211	34.897.211	33,55
PSB	22.176.619	22.176.619	21,32
PSOL	1.612.186	1.612.186	1,55
PSC	780.513	780.513	0,75
PV	630.099	630.099	0,61
PRTB	446.878	446.878	0,43
PSTU	91.209	91.209	0,09
PSDC	61.250	61.250	0,06
PCB	47.845	47.845	0,05
PCO	12.324	12.324	0,01
Total Geral	104.023.802	104.023.802	

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Neste tópico da dissertação buscou-se apontar a relação do número de assentos para cada cargo e do modelo representativo (proporcional ou majoritário) com o número de partidos a alcançar êxito nos escrutínios das diversas esferas da federação. Quanto maior o número de assentos em disputa, maior tende a ser o número de partidos a conseguirem eleger representantes, principalmente em eleição proporcional, pois neste tipo de representação costuma haver a possibilidade de que os pequenos partidos, pelo cálculo do quociente eleitoral, consigam eleger candidatos com mais frequência do que na modalidade majoritária.

A leitura de Duverger para esses temas influencia, há décadas, as reflexões sobre a conexão dos sistemas partidários com os sistemas eleitorais, em consequência, impacta também a pesquisa sobre as estruturas constitucionais do regime democrático. Duverger defende¹⁹⁵ que o sistema partidário tende a produzir efeitos nos desenhos constitucionais, por razões mecânicas¹⁹⁶ e psicológicas¹⁹⁷. Desse modo, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo pode ser influenciada pelo sistema eleitoral adotado e pelo número de partidos políticos. Essa

¹⁹⁵ *Partis e Régimes Politiques*, pp. 387 e ss, in: DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951.

¹⁹⁶ Nomeou mecânico o efeito causado pelo próprio sistema implantado sobre o número de partidos, por exemplo: o sistema majoritário de uma volta tende ao bipartidarismo. *Partis e Régimes Politiques*, pp. 387 e ss, in: DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951.

¹⁹⁷ Nomeou psicológico o efeito gerado pela percepção dos eleitores diante de uma situação eleitoral, por exemplo: a constatação de que o candidato preferido não tem possibilidade de ser eleito, pode levar o eleitor a migrar seu voto para um candidato que tenha chances reais de êxito. *Partis e Régimes Politiques*, pp. 387 e ss, in: DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951.

influência é maior ou menor, conforme a governabilidade que se desenvolve em cada democracia.

Kenneth Benoit¹⁹⁸, por seu turno, questiona o método empregado por Duverger para identificar o efeito mecânico das eleições, pois ao se apontar que o número de partidos com representantes eleitos poderia ser inferido do regime de eleição, o autor francês deveria, segundo Benoit¹⁹⁹, ter levado em consideração a conversão de votos em número de assentos, mas também a composição do voto em si. A conclusão de Benoit, sem fragilizar o estudo de Duverger, referenda o argumento de que cada sistema eleitoral tem suas peculiaridades, de tal modo que os efeitos, mecânicos ou psicológicos, podem ser bem distintos daqueles que se espera de um padrão. As questões de proporcionalidade, em muitos casos, estão atreladas às tradições eleitorais e culturais de uma sociedade, e podem não se extinguir pela adoção de uma representação por maioria.

Para Dieter Nohlen²⁰⁰, assim como para Taagepera²⁰¹, o contexto faz a diferença, de tal modo que a eleição majoritária em círculos nominais tem um efeito de concentração de votos nos principais partidos, mas, para que isso de fato ocorra, deve estar presente o concurso de outros fatores. Dessa forma, em democracias relativamente recentes, nas quais os partidos não se consolidaram, ou ainda há a abertura para novas siglas, mesmo o sistema majoritário pode conviver com uma atomização/fragmentação partidária, mas não questiona a tendência de que o efeito seja mais comum em eleição proporcional.

No Brasil, além da adoção do sistema proporcional de modo amplo às três esferas da federação, parece ser inquestionável que, em meio a 57.931 vagas²⁰² em disputa para vereadores, distribuídas em 5.568 municípios, esta seja, de fato, a porta para que novos partidos entrem no jogo eleitoral. Não por outro motivo, nos tópicos anteriores, percebeu-se maior dispersão de votos nas eleições municipais do que em pleitos estaduais e federais, revelando

¹⁹⁸ Benoit, K.R. The endogeneity problem in electoral studies: A critical reexamination of Duverger's mechanical effect. In: *Electoral Studies*, vol. 21. Elsevier, 2002, pp. 35-46.

¹⁹⁹ Benoit, K.R. The endogeneity problem in electoral studies: A critical reexamination of Duverger's mechanical effect. In: *Electoral Studies*, vol. 21. 2002. Elsevier, 2002, pp. 44, 45.

²⁰⁰ NOHLEN, Dieter. *Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, páginas 53 e ss.

²⁰¹ TAAGEPERA, R. *Electoral Systems*. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, 2009. Cap. 28, pp. 694, 695.

²⁰² Dados disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-municipais-2016-terao-mais-de-66-mil-vagas-em-todo-o-pais>>. Acesso em 21 mai 2017, às 10h00.

que, dificilmente, um partido poderia obter sucesso no topo da pirâmide sem que se consolidasse nas camadas mais baixas.

CAPÍTULO III: DOS EFEITOS DA DISTRITALIZAÇÃO (Prática)

Com o objetivo de demonstrar os efeitos possíveis da adoção do sistema distrital majoritário uninominal para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores, recorre-se à distritalização do município mais populoso e economicamente mais relevante do país, São Paulo. O modelo de distritalização utilizado se baseia na geografia das zonas eleitorais, ao todo são 58 na capital paulista, para um total de 55 cadeiras em disputa para vereadores. Considera-se, na análise, a votação por partido e não os votos obtidos por candidatos, pois se a votação em cada distrito é uninominal, cada partido somente poderia lançar um nome para cada círculo eleitoral, como resultado as lideranças políticas de cada sigla partidária tenderiam a se aglutinar em torno de um nome em cada distrito.

Pretende-se, ao trabalhar os dados das eleições de 2012 e 2016 para vereadores em São Paulo, apresentar um paradigma dos possíveis resultados da implantação do sistema distrital, demonstrando os efeitos da mudança de uma eleição por critérios proporcionais para uma escolha por critérios majoritários dividida em círculos eleitorais. Da análise dos efeitos, fixa-se a hipótese de que os formatos das eleições deveriam se adequar às atribuições de cada cargo, de tal sorte que um posto político com competência para legislar sobre assuntos locais, caso dos vereadores, encontraria coerência para formar-se de representantes majoritários escolhidos por distritos, pois criariam maior proximidade com os eleitores e haveria uma localidade bem definida para defender em sua atuação na Câmara Municipal. Aos deputados federais, estaduais e distritais, em razão da maior abrangência de sua atuação, por poderem elaborar leis gerais e abstratas, podendo ter alcance nacional (no caso dos deputados federais), haveria coerência para que se mantivesse a escolha por votação proporcional. A pirâmide eleitoral refletiria, assim, a integração entre os cargos, de sorte que a diminuição de número de partidos nos cargos municipais, pela adoção da representação majoritária, poderia refletir em um número menor de partidos elegendo candidatos em outras esferas federativas.

3.1. O Projeto de Lei 1.462/2015 (PLS 25/2015), que dispõe sobre o voto distrital para vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores

Preliminarmente, convém ressaltar que a proposição não fere preceitos constitucionais, pois a organização do sistema eleitoral encontra previsão na Constituição quanto ao escrutínio

para deputados, mas não para vereadores. Na justificativa²⁰³ ao projeto original, o legislador ressaltou que “*o sistema eleitoral brasileiro, quanto à forma de eleição dos deputados federais, está disposto no art. 45 da Constituição e se aplica também às eleições dos deputados estaduais e distritais, por expressa determinação constitucional (§ 1º do art. 27 e § 3º do art. 32, CF).*” Por seu turno, no que tange às eleições para vereadores a Constituição é silente. O sistema vigente está definido, apenas, no Código Eleitoral²⁰⁴, o que favoreceria a mudança por projeto de lei, uma vez que não seria necessária emenda à Constituição, conforme entendimento expresso na justificativa ao projeto.

Ainda assim, são possíveis questionamentos à possibilidade de se tratar a matéria em diploma infraconstitucional sob o argumento de confronto, em tese, com o princípio da simetria. Por este princípio o Poder (Legislativo) em diferentes esferas da federação deveria ser organizado pelos mesmos critérios, todavia o que se apresenta no Projeto de Lei em questão é uma modificação do sistema eleitoral e não da organização do poder. Além disso, já há diferenças marcantes entre cada uma das esferas, a exemplo do bicameralismo no âmbito federal versus o unicameralismo nos âmbitos estadual e municipal.

É de se sublinhar que as propostas levadas ao Congresso Nacional para que se adote o sistema de votação conhecido por distrital majoritário costumam ser apresentadas na forma de PEC (Proposta de Emenda à Constituição). No entanto, o Senador Aloysio Nunes inovou ao apresentar na forma de projeto de lei (PLS 145/2011) uma proposta para modificar o sistema de votação das cidades com mais de 200.000 eleitores, exclusivamente, para as eleições de vereadores. Contrariando o encaminhamento atribuído pelo Senador José Serra no período pós-Constitucional, quando, em 1991, apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 24, na qual se previa o sistema majoritário distrital para cidades com mais de 100 mil eleitores. Após encaminhamento do Senador Aloysio Nunes, cujo projeto foi protocolado em 2 de abril de 2011, seguido do projeto de lei nº 1.596/2011 de mesmo conteúdo, apresentado pelo Deputado Duarte Nogueira em 14 de junho do mesmo ano, foi a vez do Senador José Serra, que também adotou o novo entendimento de encaminhamento ao repetir a proposta de voto distrital para

²⁰³ Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=160613&tp=1>>. Acesso em 29 ago 2016 às 14h.

²⁰⁴ Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em 30 ago 2016 às 22h20.

idades com mais de 200 mil eleitores²⁰⁵, mas desta vez no formato de projeto de lei (PLS 25/2015), obtendo aprovação da proposição no Senado Federal.

Quanto à matéria veiculada no PLS 25/2015 (PL 1.462/2015, na Câmara), realiza-se uma análise no presente capítulo por dois caminhos: 1º) no primeiro, propõe-se uma reflexão sobre a mudança na escolha dos vereadores para um sistema majoritário e, como justificativa para uma novidade nesse sentido, analisa-se o papel dos vereadores; 2º) no outro caminho, que tende à convergência com o primeiro, estabelece-se uma abordagem prática da opção pelo voto distrital.

Tendo esses objetivos, no próximo tópico, pretende-se demonstrar quais os efeitos em se adotar no Brasil o voto distrital para escolha de vereadores em municípios com mais de 200 mil eleitores, utilizando-se o padrão definido no projeto do Senador José Serra (PL 1.462/2015), uma vez que foi a única proposição a cumprir os dois pressupostos de seleção de objeto desta pesquisa: 1) por não ter sido arquivado e 2) por ter sido aprovado em uma das casas legislativas (o Senado).

O sistema distrital divide opiniões de autores e políticos. Os argumentos contrários ao modelo distrital puro se relacionam, sobretudo, à perda de representatividade de minorias face à sub-representação dos partidos. Jairo Nicolau²⁰⁶ cita o caso britânico de maioria simples com votação distribuída em distritos. Lá, o Partido Liberal foi frequentemente sub-representado nas eleições da Câmara dos Comuns pós-1945, pois teria obtido uma votação média de 12,4% dos votos válidos, mas teria alcançado pouco 1,9% das cadeiras em disputa. Quando o sistema é de maioria simples, acrescenta-se a crítica²⁰⁷ de que o candidato eleito pode não ter sido escolhido pela maioria dos eleitores, mas ainda assim ele assume a representação por inteiro da população do distrito pelo qual foi eleito.

No mesmo sentido, Giusti Tavares²⁰⁸ expressa o entendimento de que a representação majoritária tende à exclusão política de todas as tendências e projetos que não se encontrem entre a primeira ou segunda maioria. Considera que as decisões tomadas por maioria e por consenso são antagônicas, e ao se optar pela maioria, o significado parece ser o de que se abriu

²⁰⁵ Sobre o assunto vide tópico 1.2.

²⁰⁶ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, pp. 20-21.

²⁰⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, pp. 17-18.

²⁰⁸ TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, 396 p.

mão do consenso. Jairo Nicolau²⁰⁹ sintetiza bem a questão ao mencionar que na maioria simples há não só a sub-representação de partidos, como também a sobre-representação dos partidos maiores, principalmente o mais votado.

As críticas ao sistema distrital podem ser relativizadas se o âmbito da adoção do sistema for de uma esfera do poder e não todas as esferas indistintamente. Vale mencionar uma vez mais que os vereadores, em tese, não poderiam fazer muito pelas minorias, porque suas atribuições se relacionam a aspectos locais: prestação de serviços públicos municipais, fiscalização do executivo, requerimentos de obras públicas. São questões conectadas ao dia a dia do cidadão. Há, todavia, vantagens da representação majoritária uninominal que podem ser utilizadas em benefício das câmaras municipais.

Nicolau²¹⁰ descreve que nos países parlamentares com representação majoritária o controle dos eleitores sobre a natureza do governo é maior, pois uma administração que se desenvolve sem a necessidade de alianças deve assumir de modo isolado a responsabilidade pelas políticas adotadas, ao mesmo tempo, os eleitores tendem a punir ou recompensar no momento do voto os resultados obtidos pelos membros do partido dominante. Além disso, e talvez mais importante é o controle direto que o eleitor exerce sobre as ações do representante de seu distrito, em casos de representação uninominal. Jairo Nicolau²¹¹ menciona que a eleição de um único nome por área geográfica torna mais fácil a identificação do representante pelos eleitores.

Além dessa característica, há para o modelo que se quer implantar em municípios com mais de 200 mil eleitores outras vantagens a serem consideradas, como as apontadas na justificção²¹² ao PLS 25/2015, a saber: a redução do número de candidatos, o que tenderia a tornar o processo de escolha mais racional para o eleitor, pois a disputa se daria com apenas um candidato por partido em cada distrito; redução dos custos estimados de financiamento de campanha, em razão da diminuição do tamanho da circunscrição eleitoral e da queda no número de candidaturas; a maior proximidade entre os representantes e os eleitores, que poderiam identificar tempestivamente o parlamentar eleito pelo distrito ao qual pertencem.

²⁰⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p.22.

²¹⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 22.

²¹¹ NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 21.

²¹² Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4456992&disposition=inline>>. Acesso em 17 out 2016.

Por todas essas questões, o debate sobre os sistemas eleitorais se revela atual e tem colocado maior ênfase no Legislativo, por ser este o poder que ocupa, em tese, o centro organizacional²¹³ da democracia representativa, mas que, atualmente, ao contrário, enfrenta o descrédito da população em geral.

Por esse motivo, a reforma eleitoral/ política é frequentemente apontada como um dos mecanismos a solucionar o descompasso entre representantes e representados, conforme se vislumbrou nas manifestações populares de junho de 2013. Naquele período, o Governo Dilma agiu prontamente na forma de projetos de lei, que entendeu seriam suficientes para atender aos anseios dos manifestantes. Entre as principais propostas, um compilado de medidas, compreendido no pacote de reforma política²¹⁴. Vários dos pontos do pacote tramitam há muitos anos no Congresso, dispersos em centenas de propostas. A tentativa da Presidência foi de restabelecer o debate, já arrefecido dessas propostas, como forma de, no médio prazo, trazer os eleitores para perto de seus candidatos.

Os políticos que perceberam, na reforma política, uma oportunidade de se aproximar de seu eleitor, buscaram apoio para o que tinham como ideal para o processo eleitoral brasileiro. Uma das principais propostas veio a consolidar-se no Projeto de Lei do Senado nº 25²¹⁵, de 2015, de autoria do Senador José Serra. Essa proposta, assim como uma série de outras aglutinadas na PEC 182/2007²¹⁶, carrilam temas ligados a eleições e política, dando corpo à ideia de reformas pontuais, em lugar de uma grande reforma que viesse a reestruturar em definitivo o processo de escolha dos membros do Poder Legislativo. As pequenas reformas mostram-se mais viáveis num ambiente de democracia representativa formado por 513 deputados federais (Câmara dos Deputados) e 81 senadores (Senado Federal), pois o acordo sobre a tramitação das proposições depende, em muitos casos, de extenso debate político,

²¹³ Consideram-se os órgãos do Poder Legislativo essenciais à democracia por fatores variados, dos quais merecem destaque duas constatações: 1) É o poder a representar, diretamente, a vontade das minorias, já que admite eleições proporcionais; 2) É o poder com o maior contingente de eleitos por votação direta no Brasil, já que em cada unidade federativa podem ser eleitos mais de um senador; deputados federais e estaduais; vereadores. Para o Poder Executivo a eleição é sempre do titular e de seu vice. Este tema é desenvolvido no capítulo referente à pirâmide do sistema eleitoral (Capítulo II).

²¹⁴ Sobre o assunto: MENDES, Priscilla; COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. *Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política*. In: G1. Brasília, 24 jun 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>>.

²¹⁵ Depois de aprovado no Senado, recebeu a numeração 1.462/2015 na Câmara dos Deputados, onde está tramitando.

²¹⁶ Proposta de Emenda à Constituição que aglutinou propostas de reforma eleitoral/política. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=373327&subst=0>. Acesso em 15 Ago 2016.

muitas vezes, paralisado por discordâncias quanto a medidas muito complexas ou cujo impacto pouco se conhece.

Um ponto destacado no próprio projeto de autoria do Senador José Serra considera que o sistema distrital para vereadores poderia servir como um teste antes de sua possível extensão²¹⁷ a outros cargos de eleição proporcional (deputados federais e estaduais). Entende-se, contudo, que o teste pode ser ainda mais frutífero do que o esperado e chegar-se à conclusão de que a alteração seja suficiente para o cargo de vereadores, não devendo ser utilizado o sistema distrital majoritário para deputados.

Feitas essas considerações, volta-se ao texto específico da proposição, no qual se prevê que: 1) o município terá tantos distritos quantos forem os assentos de vereadores na Câmara Municipal; 2) os distritos de um mesmo município não terão uma desproporção de eleitores superior a 5% quando comparados entre si e deverão seguir regras de contiguidade territorial; 3) os vereadores serão eleitos com um suplente e, em caso de vacância de algum dos cargos, serão convocadas novas eleições no respectivo distrito para preenchê-la.

Na Câmara dos Deputados, a proposta tramita na forma de Projeto de Lei – PL 1.462/2015, tendo recebido parecer²¹⁸ favorável do Deputado Índio da Costa, em 4 de agosto de 2015.

PLS 25/2015²¹⁹, que na Câmara tramita na forma do PL 1.462/2015, *in verbis*:

“Art. 1º A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 84. A eleição para a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais dos Municípios com até 200.000 (duzentos mil) eleitores obedecerá ao princípio da representação proporcional, na forma desta Lei.” (NR)

²¹⁷ Este estudo aponta para o equilíbrio entre eleições majoritárias e proporcionais nos cargos políticos do Poder Legislativo e considera que a adoção de um sistema de eleição majoritária uninominal para vereadores já seria um ponto relevante para corrigir distorções, como as legendas de aluguel (vide Introdução).

²¹⁸ Conclusão do parecer do relator: “Em face o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 1.462, de 2015 e nº 398, de 2015, e no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.462, de 2015 e pela rejeição do Projeto de Lei nº 398, de 2015, por questões regimentais, conforme acima explanado. Sala da Comissão, em de agosto 2015 Deputado Índio da Costa”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1366168&filename=PRL+2+CCJC+%3D%3E+PL+1462/2015>.

Acesso em 25 ago 2016 às 19h.

²¹⁹ Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119664>>.

“Art. 84-A. Nos Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, a eleição para a Câmara Municipal será realizada pelo sistema majoritário uninominal.

§ 1º O número de distritos eleitorais será igual ao número de vagas na Câmara Municipal.

§ 2º O partido ou a coligação poderá registrar apenas 1 (um) candidato a vereador por distrito eleitoral.

§ 3º Cada vereador será eleito com 1 (um) suplente, que será convocado nos casos de renúncia, falecimento ou afastamento do cargo pelo titular.

§ 4º Os distritos eleitorais serão fixados pelos Tribunais Regionais Eleitorais, observados a contiguidade territorial, a igualdade do voto e o regulamento expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 5º A diferença numérica entre o contingente eleitoral do distrito mais populoso e o do menos populoso não poderá exceder, no mesmo Município, 5% (cinco por cento).

§ 6º Em caso de vacância do cargo, serão convocadas novas eleições no respectivo distrito.”

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas eleições municipais, o Município ou o respectivo distrito, conforme o caso.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos à Câmara dos Deputados, à Câmara Legislativa, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais onde houver eleições proporcionais, até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher.

.....” (NR)

Art. 3º Para a aplicação do sistema majoritário nas eleições municipais de 2016 [não foi o caso], a constituição dos distritos eleitorais deverá ser regulamentada até o prazo a que se refere o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Expressos os dispositivos deste projeto de lei, convém ressaltar que a partir do estudo dos potenciais efeitos da “distritalização” para o contexto eleitoral brasileiro é possível constatar se esta medida, efetivamente, ao entrar em vigor, pela formação de um quórum de maioria simples, pertinente à aprovação de leis ordinárias, viria a, substancialmente, reformar o sistema eleitoral em vigor, sem implicar uma ampla reforma eleitoral, já que o PL 1.462/2015 tramita à parte de projetos compilados em comissões de reforma política de natureza

constitucional, que dependem, por isso, de quórum de emenda constitucional. Dessa forma, as medidas em discussão na Comissão de Reforma Política não podem ser aprovadas em caráter conclusivo²²⁰ no âmbito da comissão nem podem ser aprovadas com o quórum de lei ordinária, caso do PL 1.462/2015 se for destinado a votação em plenário.

Como resultado da distritalização, considera-se a possibilidade de verificar-se no Brasil a tendência que já ocorre em outros países, que consiste na capacidade de organização em torno dos grandes partidos, em consequência, a concentração dos cargos de vereadores em dois ou três partidos, em cada município, ao se adotar o sistema majoritário uninominal de votação. Quando há expresse predomínio de uma legenda em uma eleição – levando à eleição de candidatos para a maioria dos assentos da Câmara dos vereadores, a tendência é de que haja equilíbrio de forças nas eleições subsequentes ou, até mesmo, o predomínio de outro partido, já que o desgaste da legenda que detém o poder e a alternância de políticos na Administração Pública e nas casas legislativas são comuns e tendem a ser desejáveis no modelo democrático.

Uma crítica/ sugestão que, oportunamente, se coloca ao Projeto de Lei nº 1.462/2015 é de que os municípios com menos de 200 mil eleitores, por terem, muitas vezes, populações rarefeitas, que não justificariam a divisão em distritos, até mesmo pela proximidade já característica, nos municípios médios e pequenos, entre eleitores e representantes, poderiam ter seu sistema eleitoral de vereadores substituído pelo majoritário plurinominal, modelo que, no jargão político, ganhou o apelido de “Distritão”. A eleição majoritária plurinominal em municípios com menos de 200 mil eleitores, manteria a coerência com o modelo distrital uninominal dos grandes centros e justificaria a representação com o elemento de personalidade/ localidade e não na proporcionalidade (ideológica). A representação majoritária tende a ser desejável a um vereador, em razão de suas atribuições, mais do que a representação proporcional, desejável a membros de casas legislativas com amplo poder para elaborar leis abrangentes e gerais.

²²⁰ Terminologia utilizada na Câmara dos Deputados para descrever o projeto que pode ser votado definitivamente no âmbito de uma Comissão. Equivalente à decisão de caráter terminativo do Senado Federal.

3.2 A distritalização por zonas eleitorais do município de São Paulo: eleições de 2012 e de 2016

No contexto mencionado no tópico anterior, de mudança do processo eleitoral por microrreformas, parece ser o voto distrital para vereadores uma medida viável. Ganha-se de um lado, perde-se de outro! Se o voto distrital é um modelo que aproxima o eleitor dos candidatos e, posteriormente, facilita a cobrança e acompanhamento das ações do representante de um determinado distrito, a principal crítica que se faz a esse modelo é a da perda de pluralidade na representação legislativa. O conflito entre maior participação dos eleitores *versus* a pluralidade na representação é uma questão a ser relativizada pelas próprias atribuições dos vereadores, de caráter restrito à territorialidade dos municípios, sem poder inovar em matéria de lei federal ou estadual.

De modo a aferir os resultados possíveis com o projeto de voto distrital para vereadores, elaborou-se a distritalização por zonas eleitorais do município de São Paulo para as eleições de 2012 e 2016²²¹. Desse modo, a partir da interpretação de dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE – para as eleições de 2012 e de 2016²²², o presente estudo analisa a adoção do voto distrital (sistema majoritário uninominal) para vereadores, partindo da hipótese de que a definição territorial de distritos para vereadores poder-se-ia basear na geografia das zonas eleitorais²²³, contabilizadas num total de 58 para São Paulo, sendo que o município dispõe de 55 assentos para vereadores.

A estimativa de resultados com foco nos dados das eleições de 2012 e 2016 foi interpretada com o intuito de se verificar ou não a tendência à redução da fragmentação e da representação pluripartidária caso seja adotado o modelo de votação majoritário uninominal (voto distrital), e os prejuízos que isso poderia trazer, ou não, à representação plural nas câmaras

²²¹ Fez-se a opção pelo município de São Paulo para a aplicação do método de distritalização por ser o maior colégio eleitoral do país, mais relevante cidade em termos demográficos e econômicos.

²²² Optou-se pelas eleições de 2012 e de 2016 porque foram as últimas ocorridas para os cargos de vereadores, além de terem sido as duas eleições com maior número de partidos aptas a concorrer, por estarem com os estatutos devidamente registrados.

²²³ “Trata-se de uma região geograficamente delimitada dentro de um estado, gerenciada pelo cartório eleitoral, que centraliza e coordena os eleitores domiciliados na localidade. A zona eleitoral pode ser composta por mais de um município, ou apenas por parte dele. Normalmente segue a divisão de comarcas da Justiça Estadual – limite territorial de competência de cada juízo.” Informação divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE, no sítio: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/zonas-eleitorais/zonas-eleitorais-cartorios>>. Acesso em 23 ago 2016 às 11h. Essa questão é fundamental. A lógica do sistema distrital é a de que os distritos tenham populações homogêneas, para permitir uma representação igualitária, mantendo a regra do “um homem, um voto”. Se o projeto não define isso, qual a amplitude da liberdade dos TRES para organizar os distritos? Pode haver, se não houver delimitações, o conhecido “gerrymandering”, o qual se trabalha em capítulo próprio.

municipais. Optou-se pelo município de São Paulo para a aplicação do método de distritalização por ser o maior colégio eleitoral do país, mais relevante cidade em termos demográficos e econômicos, além de ser um dos mais importantes centros do poder, onde a disputa por cadeira na câmara de vereadores é acirrada e tende a refletir os efeitos que se pretendem demonstrar no presente estudo.

Para a distritalização, como já se mencionou, utilizou-se a geografia das zonas eleitorais, que correspondem a uma região geograficamente delimitada dentro de um estado, gerenciada pelo cartório eleitoral, podendo ser composta por mais de um município, ou apenas por parte dele. Normalmente, segue a divisão de comarcas da Justiça Estadual, ou seja, o limite territorial de competência de cada juízo. Sabe-se que o delineamento dos distritos poderia respeitar ou não os espaços já definidos nas zonas eleitorais, mas não foram apresentados critérios para essa distribuição na proposição em análise neste estudo: o Projeto de Lei do Senado nº 25²²⁴, de 2015. Ao contrário, prevê-se na proposição que será atribuída aos Tribunais Regionais Eleitorais a competência para, em regulamentos a serem expedidos por cada TRE, a definição quanto à divisão em distritos dos municípios com mais de 200.000 eleitores.

Na tabela abaixo, está discriminada a votação recebida por cada um dos partidos que concorreram às eleições de 2012 na cidade de São Paulo. Percebe-se uma disputa acirrada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pela liderança de votos no município. Consolidaram-se como os partidos a receber a maior votação em legenda, bem como a maior votação em seus candidatos (nominal), nas eleições de 2012 e de 2016, demonstrando a influência que as duas siglas têm sobre o eleitorado do município de São Paulo.

Tabela 23: Votação por partido na cidade de São Paulo

Cargo vereador – eleições de 2012

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos
PT	327.886	794.600	1.122.486
PSDB	318.071	715.429	1.033.500
PSD	10.135	513.783	523.918

²²⁴ Altera a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), para instituir o sistema eleitoral majoritário uninominal nas eleições para as Câmaras Municipais nos municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores, sendo os distritos eleitorais fixados pelos Tribunais Regionais Eleitorais – TREs, conforme regulamento a ser expedido pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

PV	27.240	364.019	391.259
PMDB	95.178	206.986	302.164
PRB	164.472	131.758	296.230
PTB	8.652	279.134	287.786
PR	12.545	252.091	264.636
DEM	10.870	212.414	223.284
PSB	7.018	208.501	215.519
PPS	25.430	187.926	213.356
PC do B	4.561	160.408	164.969
PSOL	41.248	76.227	117.475
PP	16.867	94.574	111.441
PDT	16.620	80.990	97.610
PHS	3.067	91.231	94.298
PSC	3.030	51.249	54.279
PTN	1.935	49.438	51.373
PRP	4.718	25.270	29.988
PT do B	975	19.487	20.462
PPL	3.161	15.664	18.825
PSL	1.424	16.410	17.834
PSDC	1.603	12.744	14.347
PSTU	6.863	5.228	12.091
PMN	1.655	8.411	10.066
PRTB	3.399	6.281	9.680
PTC	877	6.535	7.412
PCO	1.158	1.601	2.759
PCB	1.911	406	2.317
Total Geral	1.122.569	4.588.795	5.711.364

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

As eleições proporcionais para vereadores em São Paulo contemplaram um grande número de partidos, das 29 siglas que apresentaram nomes à disputa em 2012, 15 conseguiram

eleger, ao menos um candidato. Uma constatação que merece ser citada é a de que o PT e o PSDB juntos somaram 38% dos votos válidos e elegeram 36% dos assentos em disputa. Se a eleição ocorresse pelo sistema majoritário, por sua vez, o predomínio dos dois partidos, mantendo-se o mesmo percentual e distribuição de votos válidos, seria quase total, pois, como se verá nas próximas tabelas, os dois elegeriam vereadores para quase todos os assentos em disputa, por terem sido majoritários em quase todas as zonas eleitorais do município.

Essa tendência ao predomínio de dois partidos já foi anunciada em outros países, vale citar o exemplo do Reino Unido: quando o Parlamento é dissolvido²²⁵, os assentos da Câmara dos Comuns, órgão homólogo à Câmara dos Deputados do Brasil, ficam vagos e uma eleição geral é realizada. Cada distrito no Reino Unido elege um deputado, num total de 650 cadeiras. Normalmente, dois partidos tendem a predominar as eleições: os Conservadores (Conservative) e os Trabalhistas (Labour). Nas eleições ocorridas em 8 de junho de 2017, 318 assentos foram conquistados pelos Conservadores e 262 pelos Trabalhistas²²⁶. Dos 22 partidos concorrentes, apenas 9 (incluindo Conservadores e Trabalhadores) conseguiram eleger, ao menos, um representante. Quando o Governo (Primeira-ministra ou Primeiro-ministro) não consegue alcançar a vitória com maioria absoluta dos assentos, ao menos 326 assentos da Câmara dos Comuns de um total de 650 em disputa, chega-se à situação de *hung Parliament*, caso em que a construção da maioria dependerá de contato com algum partido menor.

Tabela 24: Eleitos por partido na cidade de São Paulo

Cargo vereador – eleições de 2012

Partido	Candidatos	Eleito	Não Eleito
PT	74	11	63
PSDB	35	9	26
PSD	37	7	30
PMDB	56	4	52
PTB	72	4	68
PV	83	4	79
PR	21	3	18
PSB	21	3	18

²²⁵ Sobre o assunto: <<http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/general/hung-parliament/>>.

²²⁶ Vide: <<http://www.bbc.com/news/live/election-2017-40171454>>. Acesso em 10 jun 2017 às 9h30.

DEM	13	2	11
PPS	75	2	73
PRB	38	2	36
PC do B	78	1	77
PHS	62	1	61
PP	15	1	14
PSOL	82	1	81
PCB	1	0	1
PCO	2	0	2
PDT	63	0	63
PMN	34	0	34
PPL	29	0	29
PRP	48	0	48
PRTB	17	0	17
PSC	24	0	24
PSDC	42	0	42
PSL	11	0	11
PSTU	12	0	12
PT do B	37	0	37
PTC	16	0	16
PTN	69	0	69
Total Geral	1.167	55	1.112

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Os números absolutos de votos válidos do Partido dos Trabalhadores foram os mais altos das eleições para vereadores de 2012, isso levou a sigla à eleição de 11 assentos, constituindo a maior bancada²²⁷ da Câmara Municipal. Todavia, se o Partido da Social Democracia Brasileira não alcançou o maior número de cadeiras na votação proporcional, ao

²²⁷ Uma vez que a presente dissertação analisa o sistema eleitoral especificamente e não as arrumações políticas no curso do mandato, não são consideradas, nesta pesquisa, as modificações ocorridas após as eleições, seja quanto à impugnação de candidaturas, seja quanto a novas configurações dos assentos na Câmara decorrentes da convocação de vereadores a participar do Governo estadual ou municipal, por exemplo.

obter um total de 9 cadeiras, teria sido o principal partido em um sistema majoritário, por ter conseguido uma distribuição territorial dos votos melhor que a do Partido dos Trabalhadores.

Convém repetir que a simulação de resultados das eleições para vereadores de São Paulo segundo o sistema majoritário partiu da hipótese de que a definição territorial de distritos em São Paulo poder-se-ia basear na geografia das zonas eleitorais, contabilizadas num total de 58. A Câmara Municipal de São Paulo é composta de 55 vereadores, número muito próximo, portanto, ao das zonas eleitorais. Por essa premissa, calculou-se o desempenho dos 29 partidos a concorrerem no ano de 2012, e dos 34 a concorrerem no ano de 2016, conforme os votos em cada uma das 58 zonas eleitorais da cidade.

Uma importante diferença, como já se mencionou na dissertação, das votações majoritárias circunscritas em distritos, segundo o formato do PLS 25/2015, quando confrontadas com o sistema em vigor (proporcional), está na limitação a um candidato por cada porção territorial, enquanto no sistema proporcional o escrutínio é plurinominal. Por ser uninominal a votação em distritos, a escolha dispensa o cálculo do quociente eleitoral. Essa mudança é o motivo pelo qual se adotou, nesta parte do estudo, a projeção pela votação recebida por cada partido nas zonas eleitorais e não a votação nominal. Buscou-se, desse modo, verificar como os eleitores de cada localidade tenderiam a votar num ou noutro partido segundo os resultados das últimas eleições.

Inferiu-se das simulações por distritos que no voto distrital majoritário é frequente a eleição de maioria dos assentos das câmaras municipais por uma única sigla partidária, em decorrência da forte tendência à polarização da disputa entre dois partidos, situação na qual o prefeito poderia estar associado ou não à sigla partidária predominante. Nessa questão, existe uma inquestionável distinção com o que ocorre no sistema proporcional, no qual cabe ao prefeito a dispendiosa tarefa de congregar os partidos, de todos os tamanhos, em torno de seus interesses de governabilidade, construindo a sua base. Esse trabalho seria minimizado se a sigla dominante na câmara coincidissem com a do prefeito, pois sua governabilidade não dependeria de alianças; todavia, se a sigla dominante fosse a de oposição, cada projeto a ser aprovado na Câmara Municipal poderia depender de uma nova negociação entre os dois poderes municipais.

A influência do Executivo sobre as eleições legislativas locais também tenderiam a ser modificadas, uma vez que o partido de cada candidato a prefeito ou do próprio prefeito poderia lançar candidato a vereador em todos os distritos do município, em disputa uninominal aos assentos das câmaras municipais. Com esta nova configuração os pleiteantes ao cargo do

Executivo teriam motivos para manifestar e receber apoio de modo amplo e declarado a cada um dos sócios do partido que concorresse às eleições, não haveria em regra, portanto, razões para buscar alianças com candidatos de outros partidos.

Feitas essas considerações, passam-se às análises fáticas: no ano de 2012, o PSDB alcançou votação majoritária em 29 zonas, ao passo que o PT sagrou-se majoritário em 26 outras, e somente três zonas eleitorais tiveram votação majoritária de outros partidos, fugindo à polarização PSDB X PT. Abaixo são expostas tabelas que revelam o desempenho dos principais partidos nas eleições de 2012 para vereadores, considerando que a disputa se desse em distritos uninominais coincidentes com a geografia das zonas eleitorais, e não no formato proporcional.

Tabela 25: Polarização da disputa entre PSDB e PT nas eleições para vereadores de 2012

PSDB		PT	
Majoritário em 29 zonas eleitorais		Majoritário em 26 zonas eleitorais	
PSD	PSB	PP	
Majoritário em uma zona eleitoral	Majoritário em uma zona eleitoral	Majoritário em uma zona eleitoral	

Tabela 26: Votação em números absolutos do PSDB e do PT nas eleições de 2012

PSDB	PT
Votação absoluta no município de São Paulo: 1.033.500 votos	Votação absoluta no município de São Paulo: 1.122.486 votos
18,01% dos votos válidos	19,56% dos votos válidos

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Tabela 27: Partidos majoritários em cada uma das zonas eleitorais

Eleições vereadores de 2012

Zonas eleitorais do município de São Paulo	Majoritário	2º lugar
001 - São Paulo - Bela Vista	PSDB	PT
376 - São Paulo – Brasilândia	PT	PSDB
346 - São Paulo – Butantã	PSDB	PT
328 - São Paulo - Campo Limpo	PT	PR
390 - São Paulo – Cangaíba	PSDB	PT
373 - São Paulo - Capão Redondo	PT	PR
280 - São Paulo - Capela do Socorro	PSD	PT
255 - São Paulo - Casa Verde	PSDB	PMDB
351 - São Paulo - Cidade Ademar	PT	PSDB
404 - São Paulo - Cidade Tiradentes	PT	PSD

405 - São Paulo - Conjunto José Bonifácio	PT	PSDB
413 - São Paulo – Cursino	PSDB	PT
326 - São Paulo - Ermelino Matarazzo	PSDB	PT
371 - São Paulo – Grajaú	PT	PSD
353 - São Paulo – Guaianases	PT	PSD
258 - São Paulo – Indianópolis	PSDB	PV
260 - São Paulo – Ipiranga	PT	PSDB
352 - São Paulo - Itaim Paulista	PT	PSDB
248 - São Paulo – Itaquera	PT	PSDB
320 - São Paulo – Jabaquara	PSDB	PT
349 - São Paulo – Jaçanã	PSDB	PT
403 - São Paulo – Jaraguá	PT	PSDB
397 - São Paulo - Jardim Helena	PT	PTB
005 - São Paulo - Jardim Paulista	PSDB	PT
408 - São Paulo - Jardim São Luís	PT	DEM
250 - São Paulo – Lapa	PSDB	PT
422 - São Paulo - Lauzane Paulista	PSDB	PT
004 - São Paulo – Moóca	PSDB	PV
327 - São Paulo - Nossa Senhora do Ó	PSDB	PT
381 - São Paulo – Parelheiros	PT	PSD
417 - São Paulo - Parque do Carmo	PT	PSDB
418 - São Paulo – Pedreira	PT	PSD
252 - São Paulo - Penha de França	PSDB	PR
002 - São Paulo – Perdizes	PSDB	PT
389 - São Paulo – Perus	PT	PSDB
251 - São Paulo – Pinheiros	PSDB	PT
372 - São Paulo – Piraporinha	PT	DEM
325 - São Paulo – Pirituba	PSB	PSDB
392 - São Paulo - Ponte Rasa	PT	PSDB
374 - São Paulo - Rio Pequeno	PSDB	PT
003 - São Paulo - Santa Ifigênia	PSDB	PT
249 - São Paulo – Santana	PSDB	PTB
246 - São Paulo - Santo Amaro	PSDB	PSD
375 - São Paulo - São Mateus	PT	PSDB
247 - São Paulo - São Miguel Paulista	PT	PTB
350 - São Paulo – Sapopemba	PT	PSDB
259 - São Paulo – Saúde	PSDB	PV
253 - São Paulo – Tatuapé	PSDB	PT
421 - São Paulo - Teotônio Vilela	PT	PSD
256 - São Paulo – Tucuruvi	PSDB	PSD
020 - São Paulo - Valo Velho	PT	PSDB
348 - São Paulo - Vila Formosa	PSDB	PV
398 - São Paulo - Vila Jacuí	PT	PSDB
254 - São Paulo - Vila Maria	PP	PSDB
006 - São Paulo - Vila Mariana	PSDB	PV
347 - São Paulo - Vila Matilde	PSDB	PT

257 - São Paulo - Vila Prudente	PSDB	PT
420 - São Paulo - Vila Sabrina	PSDB	PT
Observação: Em apenas 3 zonas eleitorais a rivalidade entre PSDB e PT cedeu espaço a outros partidos		

Em 2016 a predominância do PSDB nas eleições do município de São Paulo foi ainda mais evidente. O encolhimento do PT, em 2016, como se verificou no tópico 2.2.1 parece ter sido abrangente e ter alcançado de modo geral o desempenho do partido em todo o País. A razão da expressiva diminuição de votos válidos pode estar associada ao contexto político nacional, como já se mencionou, desencadeado pelo *Impeachment* da Presidente Dilma Rousseff com todos os desdobramentos que possa ter implicado em momento próximo ao eleitoral, uma vez que o processo de afastamento da presidente teve fim em 31 de agosto de 2016 e as eleições para vereadores aconteceram pouco mais de um mês depois, em 2 de outubro.

Na tabela abaixo, na qual está discriminada a votação recebida por cada um dos partidos que disputaram cargos de vereadores na cidade de São Paulo, percebe-se uma disputa entre o PSDB e o PT menos acirrada do que a verificada no ano de 2012 pela liderança de votos no município. As duas siglas, novamente, se consolidaram como as que receberam a maior votação em legenda, bem como a maior votação em seus candidatos (nominal), repercutindo, uma vez mais, a influência que têm sobre o eleitorado paulistano.

Enquanto em 2012 o PSDB obteve predomínio em 29 zonas eleitorais, contra 26 do PT, em 2016, o PSDB foi majoritário em 36 zonas e o PT foi predominante em 21 zonas, o que revela uma melhoria expressiva da competitividade do PSDB em um maior número de zonas em São Paulo, ao mesmo tempo, revela que o PT teve uma queda significativa de competitividade ao perder a maioria de votos em 5 zonas eleitorais em relação às eleições anteriores.

Tabela 28: Votação por partido na cidade de São Paulo

Cargo vereador – eleições de 2016

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos
PSDB	434.063	598.106	1.032.169
PT	116.051	737.757	853.808
PRB	94.779	328.328	423.107
DEM	8.776	271.058	279.834

PMDB	78.113	176.556	254.669
PSD	4.628	239.948	244.576
PV	11.652	223.008	234.660
PTB	6.588	213.384	219.972
PSOL	31.704	152.757	184.461
PSB	6.019	163.872	169.891
PR	9.059	153.276	162.335
PHS	4.675	147.371	152.046
PTN	2.838	144.285	147.123
NOVO	19.296	121.498	140.794
PP	15.971	114.128	130.099
PDT	12.764	116.223	128.987
PPS	3.784	95.974	99.758
PC do B	1.835	81.654	83.489
PSL	2.351	62.595	64.946
PSC	4.215	54.185	58.400
SD	11.117	43.887	55.004
REDE	7.706	39.596	47.302
PROS	1.380	38.081	39.461
PSDC	1.133	32.344	33.477
PRP	4.804	26.065	30.869
PEN	1.586	22.594	24.180
PRTB	3.101	18.144	21.245
PTC	712	17.165	17.877
PPL	2.199	11.915	14.114
PSTU	2.844	3.661	6.505
PT do B	747	5.281	6.028
PMB	1.031	4.833	5.864
PCB	1.475	1.014	2.489
PCO	468	359	827

Total Geral	909.464	4.460.902	5.370.366
--------------------	----------------	------------------	------------------

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Tabela 29: Eleitos por partido na cidade de São Paulo

Cargo vereador – eleições de 2016

Partido	Candidatos	Eleito	Não Eleito
PSDB	42	11	31
PT	32	9	23
DEM	14	4	10
PR	21	4	17
PRB	76	4	72
PSD	39	4	35
PSB	13	3	10
PMDB	39	2	37
PPS	25	2	23
PSOL	56	2	54
PTB	81	2	79
PV	83	2	81
NOVO	42	1	41
PHS	55	1	54
PP	12	1	11
PROS	17	1	16
PSC	7	1	6
PTN	82	1	81
PC do B	74	0	74
PCB	3	0	3
PCO	4	0	4
PDT	13	0	13
PEN	40	0	40
PMB	3	0	3

PPL	24	0	24
PRP	48	0	48
PRTB	43	0	43
PSDC	81	0	81
PSL	82	0	82
PSTU	9	0	9
PT do B	9	0	9
PTC	26	0	26
REDE	16	0	16
SD	64	0	64
Total Geral	1.275	55	1.220

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Tabela 30: Polarização da disputa entre PSDB e PT nas eleições para vereadores de 2016

PSDB	PT
Majoritário em 36 zonas eleitorais	Majoritário em 21 zonas eleitorais
DEM	
Majoritário em apenas 1 zona eleitoral	

Tabela 31: Votação em números absolutos do PSDB e do PT nas eleições de 2016

PSDB	PT
Votação absoluta no município de São Paulo: 1.032.169	Votação absoluta no município de São Paulo: 853.808 votos
19,22% dos votos válidos	15,9% dos votos válidos

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

Tabela 32: Partidos majoritários em cada uma das zonas eleitorais

Eleições vereadores de 2016

Zonas eleitorais do município de São Paulo	Majoritário	2º lugar
001 - São Paulo - Bela Vista	PSDB	PT
376 - São Paulo – Brasilândia	PSDB	PT
346 - São Paulo – Butantã	PSDB	PT
328 - São Paulo - Campo Limpo	PT	PSDB
390 - São Paulo – Cangaíba	PSDB	PT
373 - São Paulo - Capão Redondo	PT	DEM

280 - São Paulo - Capela do Socorro	PT	PSD
255 - São Paulo - Casa Verde	PSDB	PDT
351 - São Paulo - Cidade Ademar	PSDB	PT
404 - São Paulo - Cidade Tiradentes	PT	PSDB
405 - São Paulo - Conjunto José Bonifácio	PT	PSDB
413 - São Paulo – Cursino	PSDB	PT
326 - São Paulo - Ermelino Matarazzo	PT	PSDB
371 - São Paulo – Grajaú	PT	PMDB
353 - São Paulo – Guaianases	PT	PRB
258 - São Paulo – Indianópolis	PSDB	NOVO
260 - São Paulo – Ipiranga	PSDB	PT
352 - São Paulo - Itaim Paulista	PT	PRB
248 - São Paulo – Itaquera	PT	PSDB
320 - São Paulo – Jabaquara	PSDB	PT
349 - São Paulo – Jaçanã	PSDB	PV
403 - São Paulo – Jaraguá	PSDB	PT
397 - São Paulo - Jardim Helena	PT	PSDB
005 - São Paulo - Jardim Paulista	PSDB	NOVO
408 - São Paulo - Jardim São Luís	PT	DEM
250 - São Paulo – Lapa	PSDB	PSB
422 - São Paulo - Lauzane Paulista	PSDB	PT
004 - São Paulo – Moóca	PSDB	PT
327 - São Paulo - Nossa Senhora do Ó	PSDB	PT
381 - São Paulo – Parelheiros	PT	PMDB
417 - São Paulo - Parque do Carmo	PT	PSDB
418 - São Paulo – Pedreira	PT	PSDB
252 - São Paulo - Penha de França	PSDB	PT
002 - São Paulo – Perdizes	PSDB	PT
389 - São Paulo – Perus	PT	PSDB
251 - São Paulo – Pinheiros	PSDB	NOVO
372 - São Paulo – Piraporinha	DEM	PT
325 - São Paulo – Pirituba	PSDB	PSB
392 - São Paulo - Ponte Rasa	PSDB	PT
374 - São Paulo - Rio Pequeno	PSDB	PT
003 - São Paulo - Santa Ifigênia	PSDB	PT
249 - São Paulo – Santana	PSDB	PT
246 - São Paulo - Santo Amaro	PSDB	PT
375 - São Paulo - São Mateus	PT	PSDB
247 - São Paulo - São Miguel Paulista	PT	PSDB
350 - São Paulo – Sapopemba	PSDB	PT
259 - São Paulo – Saúde	PSDB	PT
253 - São Paulo – Tatuapé	PSDB	PT
421 - São Paulo - Teotônio Vilela	PT	PSDB
256 - São Paulo – Tucuruvi	PSDB	PRB
020 - São Paulo - Valo Velho	PT	DEM
348 - São Paulo - Vila Formosa	PSDB	PT

398 - São Paulo - Vila Jacuí	PT	PSDB
254 - São Paulo - Vila Maria	PSDB	PDT
006 - São Paulo - Vila Mariana	PSDB	PT
347 - São Paulo - Vila Matilde	PSDB	PT
257 - São Paulo - Vila Prudente	PSDB	PSD
420 - São Paulo - Vila Sabrina	PSDB	PT
Observação: Em apenas 1 zona eleitoral a rivalidade entre PSDB e PT cedeu espaço a outro partido (o DEM)		

Os dois principais partidos do pleito municipal acumularam 37,57% dos votos válidos nas eleições de 2012, e 35,12% dos votos válidos nas eleições de 2016. Todavia, ainda que tenha havido redução do percentual de votos válidos das duas siglas somadas, o melhor desempenho do PSDB conduziu a uma maior desproporcionalidade das eleições de 2016, pois apenas uma zona eleitoral (Piraporinha) teve outra sigla majoritária que não as duas mais importantes. Em 2012 o número havia sido de 3 zonas eleitorais (Capela do Socorro, Pirituba e Vila Maria).

3.3 A proporcionalidade e a representação no Poder Legislativo: a combinação do sistema proporcional com o majoritário

Uma das questões importantes a ser observada, se a proposta de sistema majoritário para vereadores for adotada, é a manutenção, ou a busca mais efetiva, da proporcionalidade de representação dos partidos, com a oportunidade de que os mais diversos conteúdos programáticos tenham espaço entre os assentos de legisladores. Não se pode discordar que o sistema eleitoral é uma variável das mais importantes para a definição da proporcionalidade de representação dos partidos; todavia, nesse contexto, Nohlen²²⁸ considera haver exageros na identificação direta do bipartidarismo com as eleições por maioria, como defende Duverger²²⁹ e como se verificou como tendência no tópico anterior, pois os sistemas eleitorais seriam o resultado de uma imbricação de bases sociopolíticas ao longo do tempo. Cita que, em alguns países, é possível verificar um parlamento composto em parte por maioria, em parte por proporcionalidade, no qual a variável majoritária resulta em grau maior de fragmentação do que

²²⁸ NOHLEN, Dieter. Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, páginas 53 e ss.

²²⁹ Duverger considera que o sistema majoritário de uma volta tende a conduzir ao bipartidarismo. DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 236 a 312.

a proporcional, como ocorreria na Rússia²³⁰, por esse motivo reforça que os sistemas eleitorais tendem a variar conforme as circunstâncias, devendo realizar-se um estudo histórico-empírico para avaliar qual a influência do modelo eleitoral de um país sobre seu sistema de partidos.

Giovanni Sartori²³¹, aprofundando a discussão iniciada por Duverger²³², considera que para a configuração do bipartidarismo precisam estar presentes os seguintes requisitos: os dois partidos precisam ter condições de alcançar a maioria absoluta das cadeiras; um desses partidos precisa alcançar suficiente maioria no parlamento; e, por último, deve haver possibilidade de alternância no poder. Se não há alternância, o bipartidarismo, em verdade, poderia estar mascarando um predomínio unipartidário.

Mesmo com esses critérios para definir o bipartidarismo, demonstrando sua preocupação com a questão da contagem, Sartori²³³ pondera que a definição do número de partidos não pode negligenciar a posição ideológica que ocupam, por conseguinte, dever-se-ia contabilizar não a quantidade de siglas em atuação simplesmente, mas deveriam ser apontadas aquelas siglas que, efetivamente, participam e conseguem influenciar o jogo político. O estudo de Sartori quanto ao poder de coalizão partidária/contagem dos partidos que importam parece perder força quando analisado um sistema proporcional com número pulverizado de assentos políticos em disputa, pois neste caso o índice lógico para a definição do poder de influência dos partidos pequenos parece ser o número de cargos alcançados por cada sigla partidária, de tal modo que quanto mais assentos ocupados e quanto mais importante forem esses assentos, mais influência terá o partido na cena política. Pode-se, assim, considerar que a forma de se definir os partidos influentes numa eleição proporcional²³⁴ seja um pouco mais fácil do que em eleições majoritárias, pois se nas eleições majoritárias poucas siglas tendem a alcançar os assentos, em países de representação proporcional com elevado número de cadeiras em disputa, quase todas as siglas com registro político válido tendem a alcançar êxito, pelo menos, nas disputas pelos cargos de menor relevância relativa.

²³⁰ Para mais sobre o assunto, vide: POMERANZ, Lenina. Eleições na Rússia: mudança no regime político pós-soviético. Revista Política Externa, vol. 21, nº 1, 2012. HMG Editora: São Paulo. <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/07/Politica-Externa-21-01-Lenina-Pomeranz.pdf>>.

²³¹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 214.

²³² Na obra *Les Partis Politiques*, amplamente citada nesta pesquisa, Duverger analisa o impacto dos sistema eleitoral sobre o número de partidos. DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951, pp. 236 a 312.

²³³ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, pp. 144-147.

²³⁴ Vide tópico 2.2

No caso brasileiro, a interferência do sistema eleitoral sobre o partidário parece ocorrer, como se defende nesta pesquisa, segundo uma estrutura piramidal, na qual as eleições para os cargos com maior número de vagas tendem a favorecer um grupo maior de partidos. Verificou-se que as principais siglas, em âmbito nacional, tendem a repercutir sua primazia em cada camada da pirâmide, o que não significa que fatores locais não possam interferir na escolha de cargos da base (municipais) ou mesmo estaduais. Essas ocorrências isoladas não invalidariam a observação de que as eleições proporcionais combinadas com o cargo de vereadores tendem a favorecer a efetiva participação política de um grande número de siglas partidárias, tendo como consequência um modelo de partidos, cada vez mais, fragmentado.

Para Dieter Nohlen²³⁵ muitas são as variáveis a serem consideradas ao se descrever as razões para um sistema ter-se consolidado como bi ou pluripartidário. Se a sociedade está estruturada por um conflito dualista profundo, por exemplo, ocorreria a tendência ao bipartidarismo, de outro modo, havendo divisões linguísticas, étnicas, sociais, regionais, estaria presente um conflito plural e difuso, tendente ao pluripartidarismo. O autor reconhece, igualmente, a importância da dispersão geográfica dos partidos para a estruturação de lideranças nacionais, considera que havendo uma distribuição regular de eleitores dos partidos por todo o país, haveria uma tendência à proporcionalidade, ao contrário, se a distribuição fosse irregular, a tendência seria para a desproporcionalidade.

Ao finalizar o mais importante capítulo [Sistemas Eleitorais e o seu contexto – capítulo 5] de sua obra, Nohlen crava²³⁶ que:

[...] as estruturas sociopolíticas específicas não só são parcialmente responsáveis pela decisão de introduzir um determinado sistema eleitoral, como também as consequências dos sistemas eleitorais dependem em grande medida dessas estruturas. O sistema de partidos não só determina a escolha do sistema eleitoral, como a sua estrutura e mudança influenciam os efeitos que este possa vir a ter ao longo do tempo. Por exemplo, o grau de proporcionalidade dos sistemas eleitorais é fortemente dependente do sistema de partidos, da sua estrutura (variável) no momento da eleição [...].

Considerando as variáveis citadas por Dieter Nohlen para entender as eleições no Brasil, a ocorrência de 35 partidos com estatutos registrados no TSE parecem ser resultado de uma

²³⁵ NOHLEN, Dieter. Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, página 58.

²³⁶ NOHLEN, Dieter. Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, página 65.

sociedade plural e estratificada social e regionalmente, mas que se aglutinam ou se dividem conforme o contexto das eleições, sem menosprezar o peso do sistema de votação: majoritário ou proporcional.

Em síntese, o que se deve considerar é que o sistema eleitoral pode ser descrito em conexão com as relações de poder das siglas partidárias, mas que essa sintonia entre os dois sistemas (eleitoral e partidário) não é absoluta, pois é suscetível a variáveis exógenas, como o surgimento de um líder carismático que consiga captar as expectativas do eleitorado, mormente em momentos de descrença geral com a classe política, como parece ter ocorrido, em proporções distintas e em contextos diferentes²³⁷, com Fernando Collor de Mello na disputa à Presidência em 1989 e com Flávio Dino na disputa ao Governo do Maranhão em 2014. Igualmente, não se deve depositar no sistema eleitoral toda a expectativa de reorganização política, como se tratasse de um remédio a ser dosado na medida certa para alcançar os resultados esperados. Como quase tudo na política, a projeção dos resultados pode não equivaler totalmente àqueles que venham a ser verificados ao final da aplicação da medida. Rein Taagepera pondera que “os sistemas eleitorais afetam a política, mas também são produto dela”²³⁸.

Porém, ao se reconhecer que, no mínimo, o sistema eleitoral exerce influência sobre o partidário e que ambos podem colaborar para o equilíbrio de proporcionalidade, a questão a ser resolvida seria como alcançar a proporcionalidade na medida certa, atribuindo a cada cargo o sistema eleitoral e a distribuição partidária que lhe seja pertinente. O ponto de equilíbrio da proporcionalidade parece ocorrer no Legislativo, uma vez que é este o poder a conferir, de maneira soberana, a proporcionalidade ao sistema.

Nesse sentido, convém repetir que ao se propugnar pela aprovação da representação majoritária para vereadores, como forma de conferir maior racionalidade a um cargo de representação local que pouco pode fazer quanto ao aspecto da pluralidade, não se quer, no mesmo contexto, defender a extensão da escolha por maioria aos deputados distritais, estaduais e federais. A votação majoritária, ao ser aplicada amplamente a todos os cargos responsáveis pela confecção de leis no país, poderia comprometer a atenção às minorias na elaboração de leis abstratas e de aplicação nacional, relativas aos mais diversos temas. Nos cargos em que

²³⁷ Vide tópicos 2.2.1 e 2.2.2.

²³⁸ A frase em inglês: “Electoral systems affect politics, but they are also products of politics”. Extraída de: TAAGEPERA, R. Electoral Systems. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, 2009. Cap. 28, p. 679.

efetivamente existe razão para a representação proporcional os partidos precisam ser fortalecidos, em vez de se fortalecer a pessoalidade dos candidatos, como costuma ocorrer no padrão de escolha por maioria.

É de se pontuar que a escolha majoritária encontra-se, amplamente, difundida nos cargos do Executivo, pois é este o poder que tende a concentrar as ações de gestão pública de impacto no dia a dia dos cidadãos indistintamente considerados. O processo eleitoral distingue, portanto, o voto para os cargos do Executivo e do Legislativo, bem como distingue a escolha de cada um dos representantes dentro destes poderes, por isso, é possível que um cidadão vote em um candidato ao governo estadual alinhado à direita e, no mesmo ano de escrutínio, vote em um candidato ao governo federal ou em um parlamentar alinhado à esquerda. Essa constatação tem um grau de relação com as promessas de campanha e com as próprias atribuições a serem desenvolvidas em cada cargo, pois um deputado federal pode prometer a seus eleitores o empenho pela aprovação de leis progressistas no campo dos direitos de minoria, ou a aprovação de leis conectadas com a simplificação dos tributos federais; todavia, a promessa, nesse mesmo sentido, por candidatos a vereadores soaria como resultado da falta de conhecimento sobre o cargo que o candidato pleiteia.

Dito desse modo, considerando que cada cargo está condicionado às atribuições que lhe são inerentes, não haveria razão aparente para considerar absurda a opção de um eleitor por votar, numa mesma eleição, em candidatos a cargos distintos conectados a partidos com propostas divergentes em suas linhas programáticas. Maurice Duverger aponta, no livro “*Les Partis Politiques*”²³⁹, que o desenvolvimento dos partidos transforma, profundamente, os regimes políticos e, ao se modificar os regimes políticos, os sistemas eleitorais também são modificados, pois a realização de uma eleição não poderia desprezar o conhecimento e a habilidade necessária ao candidato para ascender ao cargo político pleiteado.

No Brasil, além do elevado quantitativo de siglas partidárias, outra questão de proporcionalidade que se debate no Congresso Nacional²⁴⁰ com frequência liga-se à distribuição de deputados por estados. A legislação pertinente ao tema orientou-se pelo cuidado para que a geografia dos assentos não levasse a uma maioria por estados, face à desproporcionalidade populacional dos entes federados. De modo recorrente, vem à tona o

²³⁹ Partis e Régimes Politiques, p. 387, in: DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*. Paris, A. Colin, 1951.

²⁴⁰ Vide: OLIVEIRA, Arlindo Fernandes. Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-5-sobre-a-representacao-dos-estados-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em 20 nov 2016 às 22h.

questionamento sobre a redefinição de assentos por estado na Câmara dos Deputados. Não são raros os cálculos²⁴¹ a embasarem possíveis reformas que venham a dar sustentação a uma distribuição das cadeiras que refletiria com maior precisão o quantitativo populacional.

Em observância ao limite estipulado pelo artigo 45²⁴² da Constituição da República, tende-se à conclusão de que, sobretudo, o estado de São Paulo estaria subrepresentado por ter menos cadeiras do que deveria, assim como outros estados populosos também teriam uma representação abaixo do que seria desejável, uma vez que a Constituição limita a 70 o número máximo de cadeiras na Câmara dos Deputados por estado, bem como estipula em 8 o número mínimo de assentos para um estado menor. Enquanto São Paulo tem uma população estimada em quase 45 milhões de habitantes²⁴³, a população de Roraima está próxima a 514 mil²⁴⁴. A diferença demográfica entre os dois estados é de 87 vezes, mas a diferença na representatividade é de 8,75 vezes.

Se fosse estabelecido como quociente de representação a divisão da população pelo número de cadeiras, o quociente de Roraima seria de 64.278 pessoas, já o quociente do estado de São Paulo seria de 639.281 pessoas. Percebe-se, assim, que o deputado federal por São Paulo

²⁴¹ Exemplo de cálculo, elaborado por Arlindo Fernandes Oliveira (utilizou-se do censo do IBGE do ano 2.000): “Um primeiro elemento da análise consiste em assinalar que as diferenças atualmente existentes atingem um número de unidades federativas bastante menor do que aquele que é comumente registrado pela mídia. Ressalvadas as diferenças pouco significativas em que a unidade federativa tem um ou dois deputados a mais ou a menos do que deveria, apenas 7 das 27 unidades da Federação têm um número significativo de deputados federais cuja diferença, em relação à representação aritmética exata, é distorcida em um número igual ou superior a três.

São essas unidades federativas: São Paulo, cuja população é a grande prejudicada pelo sistema atual, pois deveria contar com 42 deputados federais além dos setenta que elege, e os Estados de Roraima (tem 8 quando deveria ter 1), Amapá (tem 8 quando deveria ter 2), Acre (tem 8 quando deveria ter 2), Tocantins (tem 8 quando deveria ter 4), Rondônia (tem 8 quando deveria ter 4) e Sergipe (8 quando deveria ter 5).” Pág. 5 do artigo: OLIVEIRA, Arlindo Fernandes. Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-5-sobre-a-representacao-dos-estados-na-camara-dos-deputados>>. Acesso em 20 nov 2016 às 22h.

²⁴² Constituição da República Federativa do Brasil (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.): Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados. (Vide Lei Complementar nº 78, de 1993)

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

²⁴³ Número exato da estimativa do IBGE para São Paulo em 2016 de 44.749.699 habitantes. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp>>. Acesso em 20 nov 2016 às 23h.

²⁴⁴ Número exato da estimativa do IBGE para Roraima em 2016 de 514.229 habitantes. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rr>>. Acesso em 20 nov 2016 às 23h.

tenderia a representar 10 vezes mais pessoas do que o deputado federal por Roraima. Todavia, há que se considerar a progressividade da representação no Congresso, pois as decisões, em regra, são tomadas por maioria simples. Ao se admitir que um estado tenha uma representatividade muito superior aos atuais 13,6% admitidos a São Paulo (70 cadeiras de um universo de 513), poder-se-ia estar admitindo que o poder de influência fosse exponencialmente maior, correndo-se o risco de que as decisões de deputados por um número muito reduzido de origens viesse a ditar as leis a seguirem adiante ou serem implantadas no âmbito da Câmara dos Deputados.

Importante frisar que esta questão é tratada na Constituição e regulamentada por lei complementar²⁴⁵. A elaboração da Lei Complementar nº 78 de 1993 foi provocada pelo Supremo Tribunal Federal, em resposta ao Mandado de Injunção²⁴⁶ nº 219-3²⁴⁷, de autoria do

²⁴⁵ Conforme Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993: “LEI COMPLEMENTAR Nº 78, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1993

Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º da Constituição Federal.
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. (Parágrafo único declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADIN nº 4.947/2013, ADIN nº 4.963/2013, ADIN nº 4.965/2013, ADIN nº 5.020/2013, ADIN nº 5.028/2013 e ADIN nº 5.130/2014, publicadas no DOU de 5/8/2014)

Art. 2º Nenhum dos Estados membros da Federação terá menos de oito deputados federais.

Parágrafo único. Cada Território Federal será representado por quatro deputados federais.

Art. 3º O Estado mais populoso será representado por setenta deputados federais.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 30 de dezembro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Maurício Corrêa”

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp78.htm>.

²⁴⁶ Sobre o Mandado de Injunção dispõe o artigo 5º da Constituição da República, em seu inciso LXXI: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

²⁴⁷ MANDADO DE INJUNÇÃO, DE INICIATIVA DE DEPUTADOS FEDERAIS PELO ESTADO DE SÃO PAULO, PARA QUE O SUPREMO TRIBUNAL DETERMINE, EM SETENTA, O NUMERO DE REPRESENTANTES DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, A CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIANTE DO VAZIO LEGISLATIVO, DECORRENTE DE NÃO TER SIDO ELABORADA A LEI COMPLEMENTAR, PREVISTA NO ART. 45, PAR.1, DA CONSTITUIÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA DOS IMPETRANTES, COMO CIDADÃOS, TITULARES DE PRERROGATIVAS POLÍTICO-JURIDICAS QUE SÃO INEQUIVOCAMENTE DIFUSAS, MAS POR SUA PROPRIA NATUREZA. PEDIDO DEFERIDO, EM PARTE, DENTRO DOS LIMITES DE PROVISAO CONSTITUCIONALMENTE CABIVEL, PARA, RECONHECIDAS A OMISSAO E A MORA APONTADAS, DAR CIENCIA DAS MESMAS AO CONGRESSO NACIONAL, A FIM DE QUE SUPRA A OMISSAO. VOTOS VENCIDOS, TANTO NO TOCANTE A PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE, COMO A PROPOSITO DA EXTENSAO OU FINALIDADE DO DEFERIMENTO DA MEDIDA. Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/MI_219_DF_1278895510173.pdf?Signature=fOfNBSMqeRSI xLlc8%2BPX%2F%2B6%2BmQk%3D&Expires=1492341194&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&resp onse-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=08494114c975f0ffe0843a4a51f9c459>.

Senador José Serra, entre outros deputados por São Paulo, no qual reivindicavam a estipulação de 70 deputados como limite para o maior estado do Brasil: São Paulo. O pedido veiculado do Mandado de Injunção decorria de previsão do artigo 45²⁴⁸ da Constituição da República, especificamente do seu § 1º (já citado), segundo o qual “*o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados*”.

Defendiam os autores do Mandado de Injunção que o Estado de São Paulo já configurava um quinto da população do país e o dobro da população do segundo maior estado da federação, o estado de Minas Gerais (população em 1991²⁴⁹ era de 15.743.142 habitantes), razão que seria suficiente para se chegar ao máximo de deputados permitidos a um ente federativo pela Constituição.

À época do Mandado de Injunção, período logo após a Assembleia Constituinte, havia o número de 60 deputados por São Paulo. O estado era formado por uma população de 31.588.925 pessoas e o país totalizava 146.825.475 indivíduos. A proporção dos paulistas sobre o número de brasileiros era de 21,5%. A estimativa²⁵⁰ do IBGE para o ano de 2016 é de haver 44.749.699 pessoas para o estado de São Paulo e de 206.081.432 para todo o país, mantendo-se, desse modo, estável a proporção de paulistas quanto ao número de brasileiros, já que a variação foi de 0,2% em um universo superior a um quinto da população nacional, passando a ser de 21,7% a razão de paulistas para brasileiros. No mesmo período, a proporção de roraimenses no Brasil passou de 0,15% para 0,25%. Isso significa um aumento de 236% do número de habitantes do estado, que passou de 217.583 pessoas para 514.229.

Esses dados parecem confirmar a eficácia da distribuição equitativa dos assentos na Câmara, segundo a máxima defendida por Rui Barbosa²⁵¹ de que o tratamento isonômico

²⁴⁸ Constituição da República Federativa do Brasil (Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>)

²⁴⁹ Dados do IBGE. Censo de 1991. Consulta realizada em 22 de novembro de 2016 às 22h15 ao sítio:

<<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/202#resultado>>.

²⁵⁰ Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2016/estimativa_dou.shtm>. Acesso em 28 nov 2016 às 21h40.

²⁵¹ “A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real. Os apetites humanos conceberam

consiste em tratar desigualmente os desiguais, como forma a garantir equivalentes oportunidades de desenvolvimento. A composição progressiva da Câmara seria um mecanismo para evitar uma espécie de autoritarismo dos grandes estados no processo legislativo a ser desenvolvido pelos deputados federais, mantendo-se assim o foco na proporcionalidade como característica essencial da casa – proporcionalidade nas eleições e na representação, tanto no aspecto de representação de minorias, como na representação geográfica. Há, igualmente, de se destacar que os deputados federais, em âmbito nacional, devem definir suas pautas de modo transversal, sem buscar benefícios exclusivamente locais.

No Legislativo federal, a casa onde a representação majoritária tem espaço, devendo cada senador manter a atenção para as questões nacionais, bem como para as necessidades da população do estado que representa é o Senado Federal. No Senado, as forças políticas dos estados estão plenamente equilibradas, pois há três senadores por estado. Desse modo, constata-se que a distribuição equitativa de assentos legislativos se sustenta nos seguintes critérios: demográfico, político e socioeconômico, sendo que a Câmara dos Deputados oferece uma representatividade proporcional, portanto, firmada em bases ideológicas, e o Senado Federal oferece a representação majoritária, firmada na vontade de todo o povo de um estado e não somente em parcela dele. Esses fatores não podem ser negligenciados ao se pretender redesenhar o sistema eleitoral brasileiro.

Assim como um departamento de recursos humanos de uma empresa seleciona talentos para trabalhar nas mais diversas áreas a partir de entrevistas, provas, análises de currículo e critérios de verificação de princípios e valores do concorrente/candidato a uma vaga de emprego; grosso modo, o processo eleitoral tende a selecionar os candidatos com o melhor perfil para representar o seu público, todavia, enquanto na empresa a escolha cabe a um departamento especializado em recrutamento, na democracia representativa, os ocupantes dos cargos políticos são escolhidos pelo povo²⁵².

inverter a norma universal da criação, pretendendo, não dar a cada um, na razão do que vale, mas atribuir o mesmo a todos, como se todos se equivalessem. Esta blasfêmia contra a razão e a fé, contra a civilização e a humanidade, é a filosofia da miséria, proclamada em nome dos direitos do trabalho; e, executada, não faria senão inaugurar, em vez da supremacia do trabalho, a organização da miséria." Trecho do discurso de paraninfo de Rui Barbosa "Oração aos Moços". Proferido na Faculdade de Direito de São Paulo. Original no Arquivo da FCRB.

Disponível

em:

<http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/FCRB_RuiBarbosa_Oracao_aos_mocos.pdf>. Acesso em 15 fev 2017 às 22h40.

²⁵² Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade

O povo não existe somente como unidade, também há uma percepção de grupos estratificados dentro da unidade, que podem ser identificados pelos interesses em comum: pessoas com o interesse de restringir os direitos de compra e venda de armas de fogo, ou, ao contrário, de ampliá-los; pessoas com o interesse de preservar direitos trabalhistas, ou, ao contrário, de flexibilizá-los; pessoas com o interesse de ampliar os direitos de acesso à educação de afrodescendentes; além de uma infinidade de outros grupos de interesses que podem exercer pressão e levantar bandeiras em períodos eleitorais para que se vejam representados nos organismos políticos.

Da distinção em vários grupos é que surge a importância da representação proporcional²⁵³ dos interesses das mais diversas minorias. Portanto, nos dois principais sistemas de eleição destinados a escolher quem vai representar os interesses do povo tem-se que: um escolhe agentes políticos para atuar em nome da unidade (o povo como um todo), outro escolhe representantes para cada parte da unidade (as minorias, que integram a composição do povo). Nesse sentido, defende-se que o modelo eleitoral possa se adequar às atribuições do cargo. Se presente a competência para legislar com ampla liberdade, caso dos deputados federais e senadores, parece que a combinação da eleição majoritária com a proporcional, seja o mais adequado, como, de fato, já ocorre.

Ao contrário, se há limitada liberdade para legislar sobre temas gerais, caso dos vereadores, parece não haver razão para se admitir um sistema proporcional, pois, em tese, não haveria mecanismos efetivos para atender anseios de minorias, ao contrário, as atribuições dos vereadores parecem justificar uma conexão iminente territorial com seus eleitores. Dispõe o artigo 30 da Constituição que aos municípios, entre outras competências, estão as seguintes: *I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber [...]*.

A menção de Dieter Nohlen²⁵⁴ quanto ao pressuposto de ocorrência de votos regularmente distribuídos para que se configure o efeito da proporcionalidade parece corroborar

e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL." (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>)

²⁵³ Art. 145, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil: "A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal." (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>)

²⁵⁴ NOHLEN, Dieter. Os Sistemas Eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, página 60.

a noção de que um partido sem a distribuição de votos no país tende a não alcançar a representatividade a que se propõe em termos de participação parlamentar, ou seja, a eficácia representativa estaria relacionada ao âmbito de atuação partidária, de tal forma que uma sigla representante de uma minoria local não apresentaria mecanismos para alcançar êxito em uma disputa nacional, bem como um partido que representasse a vontade da maioria tenderia ao desequilíbrio se dominasse as cadeiras do Parlamento.

Essa constatação parece fundamental ao sistema proporcional, o qual deve se sustentar em um ambiente pluripartidário equilibrado, evitando: 1) em uma extremidade, o esvaziamento programático das legendas, identificado como uma das consequências da excessiva fragmentação partidária, o que, por seu turno, poderia permitir uma atuação descompromissada dos parlamentares, seguindo suas próprias convicções, quando deveriam ser cobrados pelos compromissos assumidos individualmente, tanto quanto por aqueles inerentes ao programa partidário; 2) na outra extremidade, o completo domínio de siglas que não representem minorias, mas a vontade da maioria no Parlamento. Nesses dois cenários, a proporcionalidade parece perder fôlego.

O Poder Legislativo pode configurar processos eleitorais distintos e que estejam em conformidade com as atribuições de cada um de seus cargos políticos. Os sistemas eleitorais podem ser desenhados para se adequar às atribuições de cada um dos membros do Legislativo: vereadores; deputados distritais e estaduais; deputados federais; senadores, além de que a alteração na escolha de qualquer um deles tenderia a ter impacto nas demais eleições. Os sistemas eleitorais podem se adequar, conforme as competências de cada cargo, às características de representação de uma localidade (o que se espera do sistema distrital majoritário) ou de uma ideologia partidária (o que se espera do sistema proporcional).

CONCLUSÃO

Em toda a intermitente discussão em torno da reforma eleitoral, é possível considerar que existe resistência a mudanças por quem está no poder; pois a alteração nas eleições não interessaria, em tese, a quem se tem beneficiado do sistema em vigor. Por esse motivo, tendo em consideração a dificuldade em implementar-se medidas amplas e consensuais de reforma da legislação eleitoral, constatou-se que é possível alcançar resultados expressivos pela implantação de medidas locais. Para se comprovar essa hipótese, demonstrou-se que existe um encadeamento das eleições nas três esferas da federação, depois, foram estudados os efeitos possíveis da mudança do modelo proporcional de escolha de vereadores para uma representação majoritária uninominal.

Para a conclusão do trabalho, em ordem inversa ao que foi estruturado no desenvolvimento, os quatro resultados essenciais são aqui apontadas a partir da distritalização do município de São Paulo, passando pela adequação do processo eletivo às atribuições do cargo, para alcançar a ocorrência da pirâmide eleitoral, que seria a estrutura verificável nas eleições nacionais a justificar que um ajuste em relação a um cargo político possa influir em todas as camadas eleitorais e não ficar isolado ao âmbito de sua ocorrência. São quatro, portanto, os pontos essenciais de comprovação da dissertação:

1º ponto: constatou-se, pelo modelo de distritalização segundo a geografia das zonas eleitorais, que, no Brasil, a adoção do sistema majoritário uninominal (voto distrital majoritário) de uma volta para vereadores tende a conduzir ao padrão bipartidário;

2º ponto: verificou-se a possibilidade/ necessidade de que o sistema eleitoral seja adequado às atribuições a serem desenvolvidas por cada cargo em disputa: para aqueles com amplo poder para elaborar leis de caráter geral (nacional) e abstrato, seria recomendável a manutenção da representação proporcional; para os que têm poder restrito de elaborar leis, seria recomendável a representação majoritária;

3º ponto: criou-se o entendimento do sistema eleitoral segundo a ocorrência de uma pirâmide eleitoral, verificável tanto nas estruturas internas dos partidos, como nas correlações de poder em períodos eleitorais, de tal sorte que as disputas para os cargos eletivos estariam interrelacionadas e os mesmos grupos partidários tenderiam a manter a primazia nos mais

diversos escrutínios. Por essas três constatações, chega-se a uma quarta conclusão aglutinadora (4º ponto);

4º ponto: demonstrou-se que a reforma eleitoral destinada a revisar o modo de votação para um cargo eletivo causaria impacto em todo o sistema eleitoral; por conseguinte, ao se instituir o sistema majoritário uninominal para vereadores, o impacto da redução do número de partidos com representantes eleitos na esfera municipal poderia reduzir o número de partidos nas outras esferas da federação. Essa modificação corrigiria distorções do modelo representativo sem que fosse necessária a completa reformulação do sistema.

De modo sintético, pode-se inferir que a escolha dos candidatos poderia configurar uma representação efetivamente proporcional e ideológica quando houvesse possibilidade de que o ocupante do cargo eletivo representasse as minorias e a ele competisse formular leis em atenção a essa representação, obviamente, sem reduzir a importância da representação por maioria, quando for possível a coexistência das duas formas, como se identifica, embora em cargos distintos, no Congresso Nacional, com as diferenças de representação do Senado Federal, que adota o sistema majoritário, e da Câmara dos Deputados, que adota o sistema proporcional. A ocorrência de dois modelos distintos de representação num organismo bicameral confere equilíbrio ao Poder Legislativo federal tanto no aspecto de equidade entre os estados, quanto na possibilidade de que os temas sejam rediscutidos por membros eleitos pela vontade da maioria da população.

Na esfera municipal as competências legislativas levam a encarar as questões de um outro modo, como se mencionou ao longo do trabalho, os vereadores, em tese, pouco podem fazer em relação às minorias ou em benefício de classes específicas, já que seu poder legislativo é restrito ao território do município, ao contrário dos deputados federais, que têm a seu dispor todo o leque de proposições legislativas e previsões a serem definidas em norma abstratas e gerais na forma de leis e, até mesmo, de emendas à Constituição, aplicáveis a todo o território nacional. Aos deputados o poder de representação plural parece ser, verdadeiramente, substancial, enquanto aos vereadores a competência legislativa restrita, conectada a questões territoriais, tende a não conferir muito espaço à criatividade ideológica.

Desse modo, o mais adequado aos vereadores seria o fortalecimento da proximidade com o seu eleitor pela adoção da representação por maioria, na qual alcançariam a eleição por um distrito específico, de dimensão territorial menor do que a do município para o qual se destina a representação do cargo. A conexão com o local e a maior proximidade do

representante com o eleitor é verificável no modelo majoritário uninominal com mais força do que no proporcional. A proximidade tem outro fator de relevância, que consistiria na captura de maior atenção dos eleitores para a atividade política, pois eles estariam votando em um candidato de seu distrito, havendo uma instantânea conexão dos candidatos com a localidade onde o eleitor reside.

A verificação da hipótese de que a alteração do sistema eleitoral de um cargo municipal pode ter impacto em toda a estrutura de eleições nacionais, por ocorrer uma pirâmide eleitoral a interligar as relações de poder que exercem influência sobre os escrutínios parece sintomática de que os estudos da reforma eleitoral/ política deveriam apontar a conexão entre os cargos ao proporem modificações nas disputas eleitorais. Uma proposta legislativa que venha a alterar o sistema para a escolha de nomes a um cargo político precisa considerar o impacto geral da medida e não somente os efeitos para o cargo cujas alterações foram propostas, como se os candidatos se isolassem completamente no momento das eleições, quando, em verdade, o que se constata é uma completa aproximação de cabos eleitorais, filiados partidários, candidatos pertencentes ao mesmo grupo político no período eleitoral.

Por todas as razões apontadas, espera-se que, por esta pesquisa da área de políticas públicas eleitorais, inserida nos ramos de Direito Eleitoral (essencialmente) e Direito Constitucional (tangencialmente), sejam alcançados efeitos práticos, que possam influenciar na tramitação do PLS 25/2015 (PL 1.462/2015, na Câmara dos Deputados). Na história recente do país, desde a redemocratização pela promulgação da Constituição da República Federativa de 1988, as medidas pontuais, como seria a entrada em vigor do mencionado PL, mostraram-se mais factíveis, sem deixar de acumular resultados importantes; por esse motivo, em lugar de propostas amplas a reformular por completo o sistema eleitoral, pode, novamente, ser mais efetiva a opção por uma mudança das eleições em âmbito local, visando a corrigir distorções no sistema eleitoral. Ademais, uma alteração na base da pirâmide tenderia a não desaguar em novos desafios.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. H. H. de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Revista Dados, v. 31, n. 1. Rio de Janeiro, 1988, pp. 5-32.

ACKERMAN, Bruce. *The emergency constitution*. The Yale Law Journal New Haven: Faculty Scholarship Series, 01-01-2004. Paper 121.

AVELAR, Lúcia. *As eleições na era da televisão*. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, pp. 42-57, Set./Out., 1992.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 3.ed. Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer – Stiftung, São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 17. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Edição popular anotada por Adriano da Gama Kury. 5. Ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2006. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3156635/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf>. Acesso em 10 jul 2017.

BENEVIDES, Ma. Victoria. Paulo Vannuchi, Fábio Kerche, org. *Reforma política e cidadania*. Instituto Cidadania/Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Benoit, K.R. The endogeneity problem in electoral studies: A critical reexamination of Duverger's mechanical effect. In: *Electoral Studies*, vol. 21. Elsevier, 2002, pp. 35-46. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.144.7655&rep=rep1&type=pdf>>.

BERNARDI, Dieison Picin Soares. *Curso didático de Direito Eleitoral – de acordo com a Lei 12.891, de 11.12.2013*. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *A Democracia Participativa como Alternativa Constitucional ao Presidencialismo e ao Parlamentarismo*. Revista da Academia de Direito Constitucional n.º 03. Curitiba: 2003.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório das eleições 2012*. Brasília: TSE, 2013. Organização: Assessoria de Gestão Estratégica.

BRASIL, Assis. *Democracia Representativa – Do Voto e do modo de Votar*. 4ª ed. Rio de Janeiro. MCMXXXI.

_____. *Democracia Representativa na República*. Brasília: Senado Federal, 1998.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Oposição na Política. Propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Ed. Angelotti, 1995.

_____. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. Brasília: Senado Federal, 1987.

_____. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

_____. *A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro*. O voto nas Américas. São Paulo: Editora Manole, 2008.

CALDERON, Adolfo Ignácio. *Democracia local e participação popular*. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

CAMPANHA, Diógenes. *Oposição no MA, Dino vence e encerra ciclo de poder dos Sarney*. Folha de São Paulo, São Paulo, 5 out. 2014. Eleições 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1527756-oposicao-no-ma-dino-vence-e-encerra-ciclo-de-poder-dos-sarney.shtml>> Acesso em 5 jun 2017, às 21h25.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O voto distrital no Brasil: estudo em torno da conveniência e da viabilidade de sua adoção*. 1ª ed. Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Direito Público e Ciência Política. Rio de Janeiro, 1975.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral – Eleições 2014*. 12ª Ed. Curitiba: Juruá Editora, 2014.

CORRÊA, Oscar Dias. *Sistemas eleitorais no Brasil e voto distrital*. São Paulo: Editora FIESP/CIESP/IRS/CNI, 1998.

DA CUNHA, Sérgio Sérvulo. *O que é voto distrital?*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

DA SILVA, Iclea Hauer. *Voto distrital*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986.

DUTRA, Tarso. *Estudo e opinião crítica e doutrinária sobre o voto distrital*. Brasília: Senado Federal, 1983.

DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et Droit Constitutionnel – 1. Lês grands systémes politiques*. Paris: Presse Universitaires de France, 1988.

_____. *Les partis polittiques*. Paris: A. Colin, 1951, 476 p.

_____. *Sociologie politique*. Paris: Presse Universitaires de France, 1966.

DWORKIN, Ronald. *Equality, democracy, and constitution*. In: *Alberta Law Review*, n. XXVIII, 1989-1990, p. 324-346.

FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Petrópolis, 1996.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 31^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. *Notas sobre o Direito Constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira in Revista de Direito Administrativo*, janeiro-abril de 2009, p. 151-167.

_____. *Voto distrital*. Cadernos do Instituto Roberto Simonsen, São Paulo, 1987.

GADELHA, Igor. Lava Jato chega a Dilma e fortalece base de Temer. *Estadão*, São Paulo, 05 Junho 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lava-jato-chega-a-dilma-e-fortalece-base-de-temer,10000055358>>. Acesso em 11 jul 2017, às 17h00.

GALLAGHER, Michael. *Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems*. In: *Electoral Studies* 10, n° 1. Dublin, mar 1991.

HARRIS JUNIOR, Henrique. *Voto distrital misto*. Dissertação (Mestrado); Tese Data Def. 23.09.1998, São Paulo, 1998.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992, pp. 7-46.

KELSEN, H. *Teoria geral do Direito e do Estado*. Tradução. LUÍS CARLOS BORGES. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KLEIN, Antonio Carlos. *A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo de 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilene; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988, v. 2: Textos*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LIMONGI, Fernando. *A Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. São Paulo: Novos Estudos – CEBRAP, n. 76, p. 17-41.

LINZ, J. *Presidencialismo ou parlamentarismo. Faz alguma diferença?* In: LAMOUNIER, B. (Org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991. p. 61-120.

MACEDO, Fausto. *Lava Jato fecha cerco contra esquema do PT e amplia apurações*. *Estadão*, São Paulo, 07 setembro 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto->

macedo/lava-jato-fecha-o-cerco-contra-esquema-do-pt-e-amplia-apuracoes/>. Acesso em 11 jul 2017, às 17h15.

MENDES, Priscilla; COSTA, Fabiano; PASSARINHO, Nathalia. *Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política*. G1. Brasília, 24 jun 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>>.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UNB, 1982.

NICOLAU, Jairo Marconi. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

_____. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. *Sistemas eleitorais*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOHLEN, Dieter. *Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

_____. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3ª ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes. *Sobre a Representação dos Estados na Câmara dos Deputados*. In: textos para discussão. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-5-sobre-a-representacao-dos-estados-na-camara-dos-deputados>>

PERES, Paulo S. *Revisitando a "Teoria Geral" dos partidos políticos de Maurice Duverger*. In: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 68, pp. 17-58, jul./dez. 2009.

PINHEIRO FILHO, Israel. *Voto distrital misto: a solução que o Brasil quer conhecer*. Brasília, 1987.

PLATÃO. *A República*. 7. ed. Trad. Maria Helena da Rocha Pereira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/a-repc3bablica-platc3a3o-fcg-5c2aa-ed-1987.pdf>>.

POMERANZ, Lenina. *Eleições na Rússia: mudança no regime político pós-soviético*. Revista Política Externa, vol. 21, nº 1, 2012. HMG Editora: São Paulo. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/07/Politica-Externa-21-01-Lenina-Pomeranz.pdf>>.

PORTO, Walter Costa. *Dicionário do voto*. Brasília: UnB, 2000.

_____. *O voto no Brasil: da Colônia à 6ª República*. Rio de Janeiro: TopBooks, 2002.

RAE, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven and London: Yale University Press, 1967

REIS, Palhares Moreira. *Voto distrital no Brasil hoje*. Recife, 1982.

SANTANA, Alexandre Ávalo; ANDRADE NETO, José de; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (coord.). *O novo Direito Eleitoral brasileiro*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SENADO FEDERAL. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. *Senado Federal*, Brasília, 28 dez 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>> Acesso em 4 fev 2017 às 22h15.

_____. *180 anos do Senado brasileiro. Um roteiro pela história do Senado no Brasil e no mundo*. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496486/00821470.pdf?sequence=1>>.

SILVA, João Carlos Teixeira da. *Senado Federal: 180 anos*. In: *Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação*: v. 5, n. 1 (mar. 2007). Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/507847>>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v. 6, n. 23, 1998.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais. Tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros Ed, 1999.

SCHMITT, Carl. *Teoría del guerrillero*. Disponível em: <<http://www.laeditorialvirtual>>.

SCHMITT, Rogério. *Partidos políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.

TAAGEPERA, R. Electoral Systems. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, 2009. Cap. 28, p. 678-702.

TAAGEPERA, Rein; SHUGART, Matthew Soberg. *Seats and Votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, Yale University Press, 1989.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

_____. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, 396 p.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América*. Tradução Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VIEIRA, Oscar Vilhena. “Supremocracia”, in: SARMENTO, Daniel (org). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

WALDRON, Jeremy. *The core of the case against judicial review*. The Yale Law Journal, n. 115, p. 1346-1406.

SITES:

<<http://www2.camara.leg.br/>>.

<<http://www.ibge.gov.br/home/>>.

<<http://www.seade.gov.br>>.

<<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>.

<<http://www.tse.jus.br>>.

ANEXOS

ANEXO A

DESEMPENHO DOS PARTIDOS NAS ELEIÇÕES DE VEREADORES DA CIDADE DE
SÃO PAULOELEIÇÕES DE 2012²⁵⁵

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos
1º PT	327.886	794.600	1.122.486
2º PSDB	318.071	715.429	1.033.500
3º PSD	10.135	513.783	523.918
4º PV	27.240	364.019	391.259
5º PMDB	95.178	206.986	302.164
6º PRB	164.472	131.758	296.230
7º PTB	8.652	279.134	287.786
8º PR	12.545	252.091	264.636
9º DEM	10.870	212.414	223.284
10º PSB	7.018	208.501	215.519
11º PPS	25.430	187.926	213.356
12º PC do B	4.561	160.408	164.969
13º PSOL	41.248	76.227	117.475
14º PP	16.867	94.574	111.441
15º PDT	16.620	80.990	97.610
16º PHS	3.067	91.231	94.298
17º PSC	3.030	51.249	54.279
18º PTN	1.935	49.438	51.373
19º PRP	4.718	25.270	29.988
20º PT do B	975	19.487	20.462
21º PPL	3.161	15.664	18.825

²⁵⁵ Informações extraídas do repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

22º PSL	1.424	16.410	17.834
23º PSDC	1.603	12.744	14.347
24º PSTU	6.863	5.228	12.091
25º PMN	1.655	8.411	10.066
26º PRTB	3.399	6.281	9.680
27º PTC	877	6.535	7.412
28º PCO	1.158	1.601	2.759
29º PCB	1.911	406	2.317
Total	1.122.569	4.588.795	5.711.364

ELEIÇÕES DE 2016²⁵⁶

Partido	Votos Legenda	Votos Nominais	Votos Válidos
1º PSDB	434.063	598.106	1.032.169
2º PT	116.051	737.757	853.808
3º PRB	94.779	328.328	423.107
4º DEM	8.776	271.058	279.834
5º PMDB	78.113	176.556	254.669
6º PSD	4.628	239.948	244.576
7º PV	11.652	223.008	234.660
8º PTB	6.588	213.384	219.972
9º PSOL	31.704	152.757	184.461
10º PSB	6.019	163.872	169.891
11º PR	9.059	153.276	162.335
12º PHS	4.675	147.371	152.046
13º PTN	2.838	144.285	147.123
14º NOVO	19.296	121.498	140.794
15º PP	15.971	114.128	130.099

²⁵⁶ Informações extraídas do repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

16º PDT	12.764	116.223	128.987
17º PPS	3.784	95.974	99.758
18º PC do B	1.835	81.654	83.489
19º PSL	2.351	62.595	64.946
20º PSC	4.215	54.185	58.400
21º SD	11.117	43.887	55.004
22º REDE	7.706	39.596	47.302
23º PROS	1.380	38.081	39.461
24º PSDC	1.133	32.344	33.477
25º PRP	4.804	26.065	30.869
26º PEN	1.586	22.594	24.180
27º PRTB	3.101	18.144	21.245
28º PTC	712	17.165	17.877
29º PPL	2.199	11.915	14.114
30º PSTU	2.844	3.661	6.505
31º PT do B	747	5.281	6.028
32º PMB	1.031	4.833	5.864
33º PCB	1.475	1.014	2.489
34º PCO	468	359	827
Total	909.464	4.460.902	5.370.366

ANEXO B

Partidos políticos registrados no TSE²⁵⁷

0001	SIGLA	NOME	DEFERIMENTO	PRES. NACIONAL	Nº DA LEGENDA
1	PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO	30.6.1981	ROMERO JUCÁ, no exercício da presidência	15
2	PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	3.11.1981	ROBERTO JEFFERSON MONTEIRO FRANCISCO	14
3	PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	10.11.1981	CARLOS LUPI	12
4	PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	11.2.1982	RUI GOETHE DA COSTA FALCAO	13
5	DEM	DEMOCRATAS	11.9.1986	JOSÉ AGRIPINO MAIA	25
6	PCdoB	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	23.6.1988	LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS	65
7	PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	1°.7.1988	CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARROS	40
8	PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA	24.8.1989	AÉCIO NEVES DA CUNHA	45
9	PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	22.2.1990	DANIEL S. TOURINHO	36
10	PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	29.3.1990	EVERALDO DIAS PEREIRA	20
11	PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	25.10.1990	ANTONIO CARLOS BOSCO MASSAROLLO, presidente interino	33
12	PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	29.10.1991	OVASCO ROMA ALTIMARI RESENDE	44
13	PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	19.3.1992	ROBERTO FREIRE	23
14	PV	PARTIDO VERDE	30.9.1993	JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA	43
15	PTdoB	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	11.10.1994	LUIS HENRIQUE DE OLIVEIRA RESENDE	70
16	PP	PARTIDO PROGRESSISTA	16.11.1995	CIRO NOGUEIRA LIMA FILHO	11

²⁵⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>.

17	PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADO	19.12.1995	JOSÉ MARIA DE ALMEIDA	16
18	PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO	9.5.1996	IVAN MARTINS PINHEIRO*	21
19	PRTB	PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	18.2.1997	JOSÉ LEVY FIDELIX DA CRUZ	28
20	PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	20.3.1997	EDUARDO MACHADO E SILVA RODRIGUES	31
21	PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	5.8.1997	JOSÉ MARIA EYMAEL	27
22	PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	30.9.1997	RUI COSTA PIMENTA	29
23	PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	2.10.1997	RENATA HELLMEISTER DE ABREU, no exercício da presidência	19
24	PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	2.6.1998	ANTONIO EDUARDO GONÇALVES DE RUEDA, no exercício da presidência	17
25	PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	25.8.2005	EDUARDO BENEDITO LOPES, no exercício da presidência	10
26	PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	15.9.2005	RAIMUNDO LUIZ SILVA ARAÚJO	50
27	PR	PARTIDO DA REPÚBLICA	19.12.2006	ANTONIO CARLOS RODRIGUES	22
28	PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	27.9.2011	ALFREDO COTAIT NETO, no exercício da presidência	55
29	PPL	PARTIDO PÁTRIA LIVRE	4.10.2011	SÉRGIO RUBENS DE ARAÚJO TORRES	54
30	PEN	PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL	19.6.2012	ADILSON BARROSO OLIVEIRA	51
31	PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL	24.9.2013	EURÍPEDES G. DE MACEDO JÚNIOR	90
32	SD	SOLIDARIEDADE	24.9.2013	PAULO PEREIRA DA SILVA	77
33	NOVO	PARTIDO NOVO	15.9.2015	JOÃO DIONÍSIO FILGUEIRA B. AMOÊDO	30
34	REDE	REDE SUSTENTABILIDADE	22.9.2015	JOSÉ GUSTAVO FÁVARO BARBOSA SILVA	18

35 PMB PARTIDO DA MULHER 29.9.2015 SUÊD HAIDAR NOGUEIRA 35
BRASILEIRA

(*) Nos termos do § 1º do art. 58 do estatuto do PCB, para fins jurídicos e institucionais, os cargos de Secretário Geral do Comitê Central e de Secretário Político dos Comitês Regionais e Municipais equiparam-se ao de Presidente do Comitê respectivo.

ANEXO C

Resposta à Consulta dos setores de arquivo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

1. DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação/CEDI
<informa.cedi@camara.leg.br>

seg 03/10/2016 10:21

Caixa de entrada

Para:

Gabriel Augusto Mendes Borges;

Para ajudar a proteger a sua privacidade, alguns itens desta mensagem foram bloqueados. Para mostrar os itens bloqueados, clique aqui.

Para sempre mostrar o conteúdo deste remetente, clique aqui.

Você encaminhou esta mensagem em 03/10/2016 17:17.

Solicitante: Gabriel Augusto Mendes Borges

Assunto: Proposições em tramitação sobre voto distrital

Protocolo: 6E74103615143

Senhor Gabriel Augusto Mendes Borges,

A Câmara dos Deputados agradece seu contato.

Em atenção ao solicitado, encaminhamos, em anexo, proposições em tramitação nesta Casa Legislativa sobre voto distrital.

Caso ainda persista alguma dúvida, entre em contato conosco novamente.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – SIC – Central

Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Corpi

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Câmara dos Deputados – Anexo II

Praça dos Três Poderes – Brasília – DF

Tel.: (61) 3216-5777

19

- Para solicitar outras informações, utilize o canal [Fale Conosco](#) disponível no portal da Câmara dos Deputados
- Perguntas Frequentes no Portal da Câmara: <http://www2.camara.leg.br/participe/fale-conosco/perguntas-frequentes>

SOLICITAÇÃO

Legislação

Estou fazendo uma pesquisa relativa a todas as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional sobre o voto distrital. Obtive resposta aqui do Senado e agora falta a Câmara. O tema é de interesse da reforma política, amplamente discutida na casa. Desse modo, solicito, encarecidamente, que me sejam enviadas todas as proposições sobre o voto distrital que tramitam na Câmara dos Deputados, desde a entrada em vigor da Constituição de 1988. Não há a necessidade de incluir as proposições que já foram arquivadas. Muito obrigado!

Arquivo recebido da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados – Corpi junto ao e-mail (Tabela resumida)

<i>Proposicao</i>	<i>Ementa</i>	<i>Apresentacao</i>	<i>Tipo</i>	<i>Regime</i>
1. PL 4354/2001	Altera artigos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), dispondo sobre o voto dos brasileiros residentes no exterior, nas eleições presidenciais, federais e distritais.	22/03/2001	Projeto de Lei	Ordinária
2. PL 45/2003	Institui o voto em circunscrição eleitoral "extra" e dá outras providências.	18/02/2003	Projeto de Lei	Prioridade
3. PL 7537/2006	Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências. Explicação: Revoga o disposto no artigo 86 da Lei nº 4.737, de 1965 - Código Eleitoral.	01/11/2006	Projeto de Lei	Prioridade

4. PL 1297/2007	Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências. Explicação: Revoga dispositivos da Lei nº 4.737, de 1965, incluindo o artigo 86.	12/06/2007	Projeto de Lei	Prioridade
5. PL 5277/2009	Dispõe sobre listas preordenadas de candidaturas em eleições proporcionais e financiamento público de campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).	26/05/2009	Projeto de Lei	Prioridade
6. PL 7869/2010	Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema de lista fechada flexível nas eleições proporcionais. Explicação: Estabelece dois votos nas eleições proporcionais: o primeiro para a lista partidária fechada; o segundo, para o candidato escolhido na lista partidária assinalada.	09/11/2010	Projeto de Lei	Prioridade
7. PL 574/2011	Dispõe sobre a divisão das circunscrições em distritos eleitorais, nas eleições para Deputado Federal, Estadual e Distrital.	23/02/2011	Projeto de Lei	Prioridade
8. PL 5915/2013	Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de Deputados Federais e Estaduais, e dá outras providências. Explicação: Revoga dispositivo da Lei nº 4.734, de 1965.	10/07/2013	Projeto de Lei	Prioridade
9. PL 1462/2015	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as Câmaras Municipais nos Municípios com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores.	07/05/2015	Projeto de Lei	Prioridade
10. PLP 545/2009	Regulamenta o art. 45 da Constituição Federal, instituindo o sistema distrital proporcional para as eleições de Deputados Federais e Estaduais e autoriza às assembleias legislativas e câmara distrital a elaborar lei específica sobre a conveniência de divisão do Estado em distritos eleitorais. Explicação: Regulamenta a Constituição Federal de 1988.	09/12/2009	Projeto de Lei Complementar	Prioridade

2. DO SENADO FEDERAL

RESPOSTA A PEDIDO DE INFORMAÇÃO/PESQUISA

Prezado(a) senhor(a)

Em resposta à sua solicitação, informamos que:

Foi realizada pesquisa no banco de dados do Senado Federal e com base nos parâmetros informados no e-mail de solicitação, constatou-se a existência de 65 matérias

que encontram-se tramitando, cujo assunto (indexação) tem relação direta com o tema “voto distrital”.

Segue em anexo lista das matérias encontradas.

Gostaríamos de esclarecer que todas as manifestações endereçadas ao Senado Federal devem ser registradas por meio de um dos seguintes canais:

- Portal da Ouvidoria na internet (www12.senado.leg.br/institucional/ouvidoria);
- Portal do Fale com o Senado na Internet (www12.senado.leg.br/institucional/falecomosenado);
- Alô Senado – 0800 61 22 11;
- Carta – Senado Federal – Via N2 Térreo – Anexo D – Bloco 4 – CEP 70165-900.

Estamos à disposição para receber sua manifestação, por meio desses canais, sempre que julgar necessário.

Atenciosamente,

Atendimento ao Usuário do Processo Legislativo

SEPEL – Serviço de Pesquisa Legislativa

Senado Federal – Secretaria-Geral da Mesa
Via N2, Bloco de Apoio I, Térreo
70165-900 – Brasília/DF
Telefone: + 55 (61) 3303-9470

Arquivo recebido da Secretaria de Informação Legislativa do Senado Federal - SINFLEG junto ao e-mail (Tabela resumida):

1. PEC 00003/2015	Dá nova redação aos dispositivos da Constituição Federal que especifica, estabelecendo a possibilidade de uma única reeleição aos cargos eletivos legislativos federais, estaduais, distritais e municipais.
----------------------	--

2. PEC 00005/2015	Suprime o inciso I e o § 3º, ambos do art. 56 da Constituição Federal, condicionado a posse de Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores em cargos do Poder Executivo à renúncia ao mandato e dá outras providências.
3. PEC 00009/2015	Dá nova redação ao caput do art. 45 da Constituição Federal, adotando o voto distrital puro como sistema eleitoral vigente no Brasil.
4. PEC 00010/2015	Dá nova redação ao § 1º do art. 14 da Constituição Federal, acabando com o voto obrigatório e instituindo o voto facultativo no Brasil.
5. PEC 00011/2015	Altera os §§ 1º e 2º do art. 14 da Constituição Federal, para tornar o voto facultativo.
6. PEC 00014/2007	Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais.
7. PEC 00015/2011	Altera os arts. 102 e 105 da Constituição, para transformar os recursos extraordinário e especial em ações rescisórias.
8. PEC 00018/2015	Altera o art. 46 da Constituição Federal para instituir novo critério para ordem de suplência de Senador.
9. PEC 00023/2015	Acrescenta o art. 16-A à Constituição Federal, para determinar a paridade de gêneros nos assentos da Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e Câmaras Municipais.
10. PEC 00025/2012	Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.
11. PEC 00029/2011	Altera os arts. 14 e 32 da Constituição Federal, para estabelecer a elegibilidade dos cargos de Administrador Regional do Distrito Federal.
12. PEC 00030/2013	Altera a redação dos parágrafos 4º e 6º do artigo 66 da Constituição para determinar que o decurso do prazo de noventa dias implica rejeição do veto presidencial a projeto de lei.
13. PEC 00034/2016	Acrescenta o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reservar cadeiras parlamentares para pessoas com deficiência na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas e na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras municipais nas quatro legislaturas subsequentes.
14. PEC 00036/2016	Altera os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.
15. PEC 00037/2015	Altera a Constituição Federal, para estabelecer o mandato de seis anos dos Chefes do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, proibir a reeleição e estabelecer eleições unificadas.
16. PEC 00039/2014	Acrescenta o §4º ao art. 46 da Constituição Federal, para determinar que os suplentes de Senador sejam eleitos mediante voto direto.
17. PEC 00045/2016	Insere artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para prever a realização de eleições gerais em 2022.
18. PEC 00047/2015	Altera a Constituição Federal, para estabelecer a coincidência das eleições, fixar o mandato de cinco anos dos chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo, vedar a reeleição e alterar a data da posse dos chefes do Poder Executivo.

19. PEC 00050/2014	Acrescenta os incisos I e II ao § 5º, do art. 14 da Constituição, para regular a reeleição dos detentores de mandatos eletivos do Legislativo.
20. PEC 00055/2012	Altera o § 1º do art. 14 da Constituição Federal para estabelecer o voto facultativo.
21. PEC 00056/2015	Estabelece a coincidência de eleições a partir do ano de 2024, reduz de oito para seis anos o mandato de senador, estabelece o mandato de seis anos para todos os cargos eletivos e põe fim ao instituto da reeleição para os cargos do Poder Executivo.
22. PEC 00061/2007	Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema eleitoral misto para as eleições de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.
23. PEC 00062/2015	Altera os arts. 27, 28, 29, 37, 39, 49, 73 e 93 da Constituição Federal para vedar a vinculação remuneratória automática entre subsídios de agentes públicos.
24. PEC 00068/2007	Modifica o caput do art. 27 da Constituição Federal, que dispõe sobre a representação nas Assembléias Legislativas, e dá outras providências.
25. PEC 00069/2011	Acresce § 5º ao art. 27 e parágrafo único ao art. 29, ambos da Constituição Federal, para vedar, respectivamente, a recondução para o mesmo cargo da Mesa da Assembléia Legislativa e da Câmara Municipal na eleição imediatamente subsequente.
26. PEC 00069/2013	Altera a redação das alíneas c e d do inciso VI do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para reduzir a idade mínima exigida dos candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital.
27. PEC 00090/2011	Altera a redação do art. 45 da Constituição Federal, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para deputado federal, determina os princípios pertinentes à definição dos distritos e estende o sistema majoritário às eleições de deputado estadual e deputado distrital e de vereador.
28. PEC 00094/2015	Altera o art. 14 da Constituição Federal, para acrescentar hipótese de inelegibilidade.
29. PEC 0113A/2015	Reforma as instituições político-eleitorais, alterando os arts. 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras temporárias para vigorar no período de transição para o novo modelo, acrescentando o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
30. PEC 00151/2015	Altera o art. 17 da Constituição Federal para vedar coligações partidárias nas eleições proporcionais.
31. PLS 00007/2014	Altera a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, para permitir o exercício de atividade profissional remunerada às pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada - BPC.
32. PLS 00007/2015	Modifica o art. 20 da Lei nº Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para estabelecer prazo e requerer decisão colegiada para o afastamento cautelar de agente político investigado por improbidade administrativa e modifica o art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para requerer decisão colegiada para o afastamento cautelar de mandatário em exercício de mandato popular, investigado por captação ilícita de sufrágio.
33. PLS 00054/2012	Altera o art. 5º da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para estabelecer novas condições para a posse em cargo público de provimento efetivo ou em comissão.
34. PLS 00068/2010	Altera a redação dos arts. 59 e 66 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, revoga os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, e dá outras providências. (Alterações no sistema de votação da urna eletrônica para permitir o registro e

	conferência de votos, resguardado seu sigilo; reintrodução do voto impresso; permissão para o voto em trânsito; cadastramento biométrico de eleitores pela Justiça Eleitoral.)
35. PLS 00093/2010	Altera as Leis nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições.
36. PLS 00096/2015	Altera a Lei n.º 9504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições e a Lei nº 4.737, de 17 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para proibir a coligação partidária para a eleição proporcional.
37. PLS 00112/2010	Define percentual mínimo de participação de mulheres nos conselhos de administração das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.
38. PLS 00123/2011	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para instituir o sistema de lista fechada na eleição proporcional.
39. PLS 00126/2011	Estabelece normas para as eleições, em 7 de outubro de 2012, de Parlamentares do Mercosul.
40. PLS 00145/2011	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, (Código Eleitoral), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o sistema eleitoral majoritário nas eleições para as câmaras municipais nos municípios com mais de 200 mil eleitores.
41. PLS 00189/2012	Estabelece penalidades para os pais ou responsáveis que não comparecerem às escolas de seus filhos para acompanhamento do desempenho deles.
42. PLS 00190/2013	Acrescenta parágrafo único ao art. 233-A da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), para autorizar a extensão do direito ao voto em trânsito às eleições estaduais e municipais.
43. PLS 00211/2015	Acresce ao Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal o art. 578-A, para disciplinar os pedidos de vistas no âmbito dos tribunais.
44. PLS 00214/2008	Acrescenta § 4º ao art. 23 da Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre a participação dos sindicatos de trabalhadores na Comissão Paritária, no âmbito do órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário, e dá outras providências.
45. PLS 00221/2013	Dispõe sobre o número total de Deputados Federais, fixa a representação por Estado e pelo Distrito Federal para a Quinquagésima Quinta Legislatura (2015-2019), nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal, e dá outras providências.
46. PLS 00255/2015	Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para instituir o voto direto dos advogados inscritos na instituição na eleição dos integrantes das listas sêxtuplas previstas no art. 94 da Constituição Federal de 1998.
47. PLS 00265/2009	Dispõe sobre a nomeação e mandato dos Procuradores-Gerais das Agências Reguladoras e Autarquias que menciona, e dá outras providências.
48. PLS 00271/2015	Determina que a escolha do presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) depende de aprovação prévia pelo Senado Federal, por voto secreto, após arguição pública, e modifica a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências, para determinar a mesma exigência para a escolha do presidente da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

49. PLS 00281/2015	Estabelece regras para contratação de dirigentes e membros de conselhos de administração de empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios detenha a maioria do capital social com direito a voto.
50. PLS 00285/2007	Acrescenta o art. 59-A à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que Estabelece normas para as eleições, para garantir o direito ao sigilo do voto eletrônico ao eleitor portador de necessidade especial de caráter visual.
51. PLS 00292/2011	Altera a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, para estabelecer critérios para a realização de plebiscito e de referendo.
52. PLS 00293/2011	Dispõe sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).
53. PLS 00308/2010	Acrescenta o § 2º ao art. 16-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e revoga o § 4º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), com o objetivo de tornar nulos os votos recebidos por candidatos declarados inelegíveis.
54. PLS 00348/2012	Altera a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para simplificar a constituição e o funcionamento da sociedade anônima de capital fechado que possua menos de vinte acionistas e patrimônio líquido inferior a cem milhões de reais.
55. PLS 00358/2013	Estabelece normas para as eleições de Parlamentares do MERCOSUL.
56. PLS 00363/2015	Altera o art. 13, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir a cláusula de desempenho para partidos políticos.
57. PLS 00392/2014	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para determinar a inserção nas urnas eletrônicas de mecanismo que permita a impressão do voto.
58. PLS 00406/2014	Acrescenta § 9º ao art. 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para determinar o acoplamento de mecanismos que permitam a impressão do voto em urnas eletrônicas nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, de modo a possibilitar, por amostragem, a aferição do desempenho das urnas eletrônicas após as eleições.
59. PLS 00410/2015	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos e vedar as coligações nas eleições proporcionais.
60. PLS 00462/2011	Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para disciplinar o voto dos policiais em serviço.
61. PLS 00479/2013	Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para extinguir a possibilidade de realização de coligações em eleições proporcionais.
62. PLS 00553/2013	Acrescenta § 6º ao art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer o percentual mínimo de cinco por cento do número de vagas para candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, para pessoas com deficiência.
63. PLS 00631/2011	Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre o Conselho Tutelar.

64. PLS 00632/2011	Altera a Lei nº 4.737/65 (Código Eleitoral) e a Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições).
65. PLS 00642/2011	Altera o art. 24 da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, para assegurar ao locatário de imóveis urbanos o direito a participar, com direito a voto, das assembleias de condomínio que versem sobre despesas ordinárias.