



Centro Universitário de Brasília – Uniceub
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

RAFAEL VERÍSSIMO BOTELHO

**CRISE DO SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA: O SISTEMA
DISTRITAL PURO COMO ALTERNATIVA PARA O BRASIL**

BRASÍLIA

2018

RAFAEL VERÍSSIMO BOTELHO

**CRISE DO SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA: O SISTEMA
DISTRITAL PURO COMO ALTERNATIVA PARA O BRASIL**

Monografia de graduação apresentada a Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília – Uniceub para conclusão do curso de Graduação em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Pires Gontijo

BRASÍLIA

2018

**CRISE DO SISTEMA PROPORCIONAL DE LISTA ABERTA: O SISTEMA
DISTRITAL PURO COMO ALTERNATIVA PARA O BRASIL**

Monografia de Graduação apresentada à
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais,
do Centro Universitário de Brasília –
Uniceub, para conclusão do curso de
Graduação em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André Pires Gontijo.

Brasília, ____ de _____ de 2018.

BANCA AVALIADORA

André Pires Gontijo
Prof. Orientador

Professor(a) Avaliador(a)

RESUMO

BOTELHO, Rafael Veríssimo. **“Crise no Sistema Proporcional de Lista Aberta: O Sistema Distrital Puro como alternativa para o Brasil”** Prof. Orientador: André Pires Gontijo. UNICEUB, 2018.

O respectivo trabalho de pesquisa no âmbito do direito eleitoral vem com o objetivo geral de questionar o papel do sistema proporcional de lista aberta com as crises de representatividade e de governabilidade brasileira. Dessa maneira, o presente trabalho visa analisar a implementação do sistema distrital puro como uma forma de aprimoramento do sistema eleitoral brasileiro.

Primeiramente, busca-se estabelecer conceitos introdutórios, tratando dos inúmeros tipos de sistemas eleitorais vigentes no mundo, suas respectivas origens, aplicação em outros países e suas vantagens e desvantagens.

Em seguida, o presente trabalho analisa o sistema proporcional de lista aberta brasileiro e suas deturpações, demonstrando-se a relação desta crise com os elementos presentes no sistema proporcional adotado no Brasil.

Por fim, percebendo-se as inúmeras vulnerabilidades que a atual conjuntura política contém, este trabalho tem como proposta de intervenção buscar meios para que tais falhas possam ser corrigidas. Na busca pela efetividade, a adoção do sistema distrital puro nas eleições da Câmara dos Deputados surge como alternativa para reformular a estrutura atual.

Palavras-Chaves: Direito Eleitoral, Câmara dos Deputados, Eleições, Sistemas Eleitorais, Presidencialismo, Sistema Proporcional de Lista Aberta, Presidencialismo de Coalizão, Brasil.

ABSTRACT

BOTELHO, Rafael Veríssimo. **“Crisis in the Open List Proportional System: The Pure District System as an alternative to Brazil”** Prof. Advisor: André Pires Gontijo. UNICEUB, 2018.

The respective research in the field of electoral law has the general objective of questioning the role of the proportional open list system with the crises of representativeness and Brazilian governance. In this way, the present work aims to analyze the implementation of the pure district system as a form of improvement of the Brazilian electoral system.

Firstly, we seek to establish introductory concepts, dealing with the many types of electoral systems in force in the world, their respective origins, their application in other countries and their advantages and disadvantages. Then, the present work analyzes the Brazilian open list proportional system and its misrepresentations, demonstrating the relationship of this crisis with the elements present in the proportional system adopted in Brazil.

Finally, perceiving the innumerable vulnerabilities that the current political conjuncture contains, this work has as proposal of intervention to look for means so that such failures can be corrected. In the quest for effectiveness, the adoption of the pure district system in the Chamber of Deputies elections appears as an alternative to reformulate the current structure.

Keywords: Election Law, Chamber of Deputies, Elections, Electoral Systems, Presidentialism, Open List Proportional System, Coalition Presidentialism, Brazil.

SÚMÁRIO

Introdução.....	1
1. Sistemas Eleitorais.....	3
1.1 Sistema Majoritário	7
1.2 Sistema Proporcional	10
1.2.1 Lista Fechada	11
1.2.2 Lista Aberta	11
1.3 Sistema Misto	12
1.4 Presidencialismo.....	14
2. Sistema Proporcional de Lista Aberta brasileiro e seu contexto histórico de implementação	17
2.1 Características gerais e funcionamento no Brasil	19
2.1.1 Formula eleitoral	19
2.1.2 Clausula de Barreira	20
2.1.3 Coligações.....	21
2.2 Críticas ao Sistema Proporcional de Lista Aberta brasileiro	22
2.2.1 Multipartidarismo e o enfraquecimento partidário	23
2.2.2 Governabilidade e o presidencialismo de coalizão.....	24
2.2.3 “ <i>Constituency</i> ” e “ <i>Accountability</i> “.....	26
3. O sistema distrital puro como alternativa para o Brasil	29
3.1 Breve contexto histórico das suas tentativas de implementação	29
3.1.1 Características gerais e funcionamento	31
3.2 Vantagens do sistema distrital puro no contexto brasileiro	31
3.2.1 Governabilidade.....	32
3.2.2 Aproximação do eleitorado com seus representantes políticos	32
3.2.3 Redução dos custos de campanha	33
3.2.4 Fim do multipartidarismo e o fortalecimento partidário.....	34
3.2.5 Possibilidade da prática de “ <i>recall</i> ” no Brasil e semelhança com o modelo americano.	35
Considerações Finais	37
Referências Bibliográficas	39

Introdução

Durante toda a história da humanidade, foram inúmeras as formas de conquistar e legitimar o poder. Através dos anos, a legitimação ocorreu primitivamente por meio do uso da força, por influências de crenças ou religiões ou até mesmo pelo carisma de seus líderes de grupos sociais. Com o passar do tempo e com a evolução da sociedade, o desenvolvimento de ideias, como o ideal democrático, desdobrou-se em diálogos e pensamentos relativos ao desenvolvimento de intervenção social direcionada a dividir o poder de forma participativa e popular, com isso nascem mecanismos capazes de permitir o exercício democrático social, as eleições.

A definição de um sistema eleitoral é considerada uma das mais relevantes decisões em qualquer país democrático. A respectiva escolha possui uma enorme repercussão no âmbito político e institucional, por exemplo, a depender da designação de um determinado procedimento eleitoral, impactará diretamente na relação entre os poderes, principalmente o Executivo e Legislativo. Além disso, o sistema eleitoral poderá desencadear alterações na forma que os representantes se relacionam com os representados e, não obstante à essas considerações, não se pode analisar de forma isolada os elementos eleitorais que constituem o sistema representativo.

Nesse sentido, é importante destacar que os sistemas eleitorais são instrumentos importantes para a organização, funcionamento e construção da Democracia. À vista disso, cumpre salientar que o sistema democrático possui como característica basilar a participação da população no processo de poder, mesmo que seja de maneira indireta.

De modo geral, a formulação e os impactos da escolha de um sistema eleitoral devem ser analisados em conjunto com outros institutos, como o sistema de governo e o sistema partidário, tendo em vista que qualquer alteração de uma parte dessa conjuntura é capaz de causar repercussões na estrutura política brasileira.

Dessa maneira, visto que os sistemas eleitorais são uma das mais importantes instituições políticas de qualquer nação, principalmente no tocante governamental, cabe escolher de que maneira o sistema vai ser adequar melhor ao contexto de cada país, ou seja, quais são as prioridades que o sistema vai abarcar.

Tarefa mais complexa, ainda, é tentar determinar o momento em que um sistema eleitoral não cumpre mais com seus propósitos iniciais, bem como qual seria o momento adequado para se efetuar a substituição do sistema eleitoral, tendo em

vista que essa acepção depende de análise de dados eleitorais, tais como o estudo acerca das taxas de abstenção, pesquisas eleitorais, manifestações populares, impasses político-institucionais dentre outros fatores.

O Brasil, por exemplo, está passando por diversas reformas políticas desde as manifestações populares de 2013, o que reflete a necessidade de mudanças no sistema eleitoral. Assim, cumpre ressaltar a “minirreforma eleitoral”, que foi aprovada pelo Congresso Nacional por meio da Lei nº 13.165/2015 que, não será objeto de análise por parte dessa monografia.

Destaca-se que, um dos assuntos objeto de constantes pautas no Congresso Nacional trata sobre a reforma do sistema eleitoral atual, sendo um tema de fundamental importância, e, que ainda não foi amplamente discutido. Em suma, apesar de a reforma abranger diversas temáticas, será analisado, especificamente o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, utilizado nas eleições para o Legislativo e por fim será abordado o sistema distrital puro, que se torna relevante no contexto atual de governabilidade e representatividade.

Assim sendo, no primeiro capítulo serão desenvolvidos conceitos introdutórios para que se possa ter uma melhor compreensão sobre o tema abordado na monografia. Dessa maneira, será introduzido primeiramente o conceito de sistema eleitoral, bem como uma síntese sobre os principais sistemas existentes no mundo e suas formas de funcionamento. Ainda nesse capítulo, serão abordadas as principais características do sistema presidencialista importantes para o estudo dos demais institutos.

No segundo capítulo, será feita uma análise detalhada sobre o sistema proporcional de Lista aberta em relação a sua forma de funcionamento e se o mesmo cumpre com seus objetivos iniciais. Para que possa ser feita tal análise, de forma mais fidedigna à realidade brasileira, é necessário que o sistema seja analisado de forma conjunta ao restante do sistema político, não podendo deixar de relacioná-lo com o sistema presidencialista e o sistema partidário brasileiro.

No terceiro e último capítulo será feita uma proposta de intervenção ao sistema vigente, que amenize os problemas atuais, tendo em vista que o sistema eleitoral utilizado na Câmara dos Deputados se prova, hodiernamente, ineficiente.

1. Sistemas Eleitorais

Com origem na Grécia antiga, a democracia conseguiu conquistar o interesse de diversas nações pela sua forma única de relacionar o povo com o poder político. Cabe ressaltar que, inicialmente, a democracia era aplicada apenas de forma direta, ou seja, o povo se autogovernava. Contudo, apesar de a democracia direta se demonstrar um modelo ideal, a sua aplicação de forma direta possui inúmeras questões de falta de operabilidade nos tocantes relacionados a organização e mobilização do povo. Dessa maneira, o sistema teria baixíssima efetividade.

Nessas circunstâncias, tendo em vista que a democracia direta possuía níveis mínimos de eficiência, a ideia da democracia representativa manifestou-se. O principal objetivo do novo sistema era resolver a falta de operabilidade, de maneira que o povo escolheria seus representantes nos quais iriam representa-los nas decisões de cunho político.

Por consequência, as eleições se tornaram mecanismos ideais para a distribuição da representatividade. Nesse sentido, José Afonso da Silva¹ define o sistema eleitoral como o “conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinadas a organizar a representação do povo no território nacional”. Assim, cumpre destacar que, para Joel José Cândido², “quanto mais amplo e garantido for o poder de sufrágio, mais efeito, a princípio, terá o regime democrático”.

Da mesma forma, a adoção de um determinado sistema eleitoral simboliza o pensamento político na forma da escolha dos Chefes do Poder Executivo, nos membros do legislativo e suas regras devem estar explícitas na Constituição Federal brasileira.³

Dessa maneira, durante a projeção de um sistema eleitoral, deve-se limitar quais critérios se buscam alcançar e quais se busca impossibilitar, devido ao fato de não existirem sistemas perfeitos, algumas vezes os critérios que se buscam podem algumas vezes se tornarem contraditórios pelo fato de ter objetivos que sejam concorrentes.

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005 (p.367)

² CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro (p.25)

³ MORAES, Alexandre de. Poder Legislativo. In: Tratado de Direito Constitucional / organização Gilmar Ferreira Mendes, Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2012. (p.887)

Em primeiro lugar, de forma geral, o primeiro objetivo que os sistemas buscam alcançar é no tocante à representação. Nesse quesito, a representação pode se dividir de quatro maneiras diferentes: Por meio da representação geográfica, nos quais um parlamentar focará suas demandas para uma região específica; Por meio de representação de cunho ideológico, em que determinado parlamentar se pautará com base em sua ideologia política; Por meio de representatividade com base em sua situação político-partidária; E a última opção é a representação por meio do reflexo do país, ou seja, que as discussões parlamentares devem ser um espelho do pensamento da nação como um todo. ⁴ O segundo aspecto que se deve levar em conta na busca por um sistema eleitoral é o modo como serão solucionados os conflitos. Dependendo da maneira que for arquitetada a plataforma política, se torna mais abrangedora ou mais restrita. Se a conjuntura facilitar a resolução de conflitos, vai permitir uma melhor construção e moldagem da sociedade. ⁵

O terceiro aspecto que se busca na escolha de um sistema eleitoral é focado na facilidade referente ao poder de governar. Ao depender da escolha, os sistemas majoritários por exemplo permitem que um determinado partido vença contra toda uma oposição e assim tenha maioria no parlamento para governar, já o sistema proporcional se exige a necessidade de coligações para que se possa ter a maioria no parlamento. ⁶

O quarto aspecto que é necessário se ressaltar na escolha de um sistema eleitoral é por meio da responsabilização do governo. No tocante do governo, os eleitores têm de moldar o governo com base nos interesses da população. Com isso, ao depender da conjuntura política é possível alterar a coligação partidária que se encontra no poder, ou até mesmo retirar o partido que não tenha cumprido com seu programa de governo.

O quinto e último aspecto que se deve levar em conta é a responsabilização dos parlamentares. Os sistemas devem facilitar a forma de fiscalização dos entes. Essa fiscalização dos representados em relação aos representantes é denominada “*accountability*”.

⁴ Concepção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Internacional IDEA – Instituto internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (pag.6)

⁵ Concepção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Internacional IDEA – Instituto internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (pag.7)

⁶ Concepção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo guia do Internacional IDEA – Instituto internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (pag.8)

Assim sendo, os diversos modelos existentes foram moldados pelas exigências e transformações da sociedade, e foram sendo alterados por meio dos atores políticos, os partidos políticos e os grupos sociais. A história dos sistemas existentes demonstra a infinita variedade de vontades populares de acordo com as situações.

Ademais, Alexandre de Moraes⁷ alega que os sistemas eleitorais possuem a capacidade de delinear e gerar influência no funcionamento das outras instituições políticas como o Congresso Nacional, no regime presidencial, na governabilidade e por consequência em sua legitimidade.

Hofmeister, alega que para um sistema eleitoral ser eficaz é necessário que ele possua as seguintes funções básicas: ⁸

“Representação: Todos os segmentos relevantes da sociedade deverão ser representados pelos detentores dos cargos representativos obtidos através de pleito eleitoral. Os mandatos de deputados deverão ser um reflexo dos votos depositados pelos eleitores das urnas.

Concentração: dever-se reduzir o número de partidos no parlamento e fomentar a formação de maiorias parlamentares estáveis.

Participação: os eleitores deverão ter grandes chances de participação, podendo fazer, sobretudo uma escolha personalizada, além da opção por um partido.

Clareza: os eleitores precisam ter clareza quanto aos critérios eleitorais

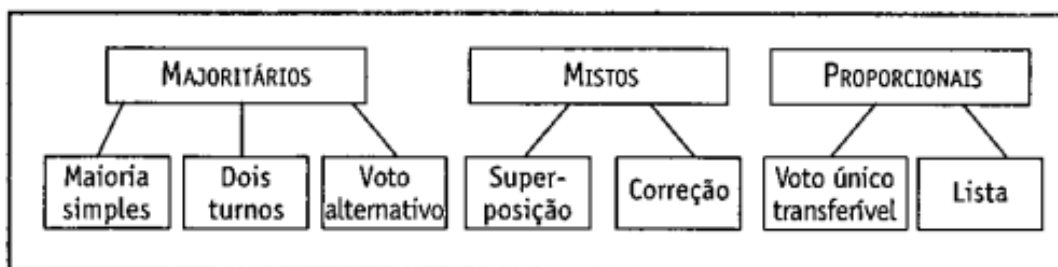
Legitimidade: O sistema eleitoral e seus resultados deverão ser aceitos por todos”

Esse conjunto de técnicas e procedimentos que são utilizados durante a realização das eleições convertem-se nos diversos sistemas eleitorais existentes atualmente e podem ser agregados em duas famílias de acordo com o consenso doutrinário: o sistema majoritário, o sistema proporcional e o sistema misto.

⁷ MORAES, Alexandre de. Poder Legislativo. In: Tratado de Direito Constitucional / organização Gilmar Ferreira Mendes, Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2012. (p.887)

⁸ HOFMEISTER, Wilhelm. Democracia, Governabilidade, Estabilidade: Os Pilares do Direito Eleitoral Alemão como Referência para Reflexões Visando uma Reforma do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília: Revista Plenarium, 2007. Jun. 1983 (p.129)

Os sistemas eleitorais



9

Dessa maneira, no Brasil, em 1997, depois de uma ampla discussão para se escolher quais características seriam mais interessantes ao modelo brasileiro, foi decretada a lei nº 9.504, que organiza todas as principais regras dispostas para as eleições atualmente. Pode-se destacar do seu texto:

“Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 3º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer em segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º A eleição do Presidente importará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado, o mesmo se aplicando à eleição de Governador.

Art. 3º Será considerado eleito Prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º A eleição do Prefeito importará a do candidato a Vice-Prefeito com ele registrado.

§ 2º Nos Municípios com mais de duzentos mil eleitores, aplicar-se-ão as regras estabelecidas nos §§ 1º a 3º do artigo anterior.

Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses 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

Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.”

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se

mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

(...)

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher,¹⁰

Dessa maneira, as disposições legais que tratam sobre os sistemas eleitorais adotados nas eleições no Brasil são a Constituição Federal de 1988 junto com o Código Eleitoral de 1965 e a lei nº 9.504/1997.

1.1 Sistema Majoritário

O sistema majoritário, na concepção de Celso Ribeiro Bastos¹¹, possui como característica essencial garantir a eleição do candidato que tiver o maior número de votos, e os demais votos não são considerados no âmbito da composição do parlamento.¹² A principal distinção entre os tipos de sistemas majoritários se encontra na obrigatoriedade entre uma maioria absoluta ou uma maioria relativa.

Dessa maneira, Sartori alega que:

“A diferença mais importante entre os vários tipos de sistemas majoritários está no fato de se requerer uma maioria relativa (pluralidade) ou absoluta. Um vencedor por pluralidade simplesmente atingiu o maior número de votos, representando muitas vezes a escolha da maior maioria, como ocorre na Inglaterra, ao passo que o vencedor com maioria absoluta representa a autêntica maioria (acima de 50%). Da exigência de maioria absoluta decorre : 1) uma votação alternativa, como empregada na Austrália para a Câmara Baixa, que é um sistema de eleição preferencial em distritos com um só representante, onde os eleitores são solicitados a enumerar todos os candidatos na ordem de sua preferência, os candidatos com menor número de primeiras referências são eliminados, e as preferências são redistribuídas até que surja um vencedor com maioria absoluta. 2) ou, um sistema de dois turnos, que admita no segundo turno só os candidatos mais votados no primeiro.”

Cumprido mencionar que, um atributo peculiar do sistema majoritário de acordo com Jairo Nicolau¹³, é que o sistema permite que os eleitores tenham o maior controle

¹⁰ Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições

¹¹ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do estado e Ciência Política. 5.ed. atual. ampli. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

¹² BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias – 2006 (p.40)

¹³ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais - Editora FGV. 5ª Edição. 2004 (p.21)

sobre seus representantes, pois o sistema tende a criar governos unipartidários. Já as pessoas que defendem o sistema proporcional alegam que as eleições devem reproduzir, no parlamento, uma diversidade política.

No Brasil, esse sistema é utilizado para eleição do Presidente da República, Governadores, Senadores e Prefeitos. Em alguns países costuma-se utilizar o sistema majoritário também nas eleições dos Deputados. Dentre os países que utilizam o sistema denominado “distrital”, podem ser citados o Reino Unido, EUA, Canadá e Índia.

O modelo distrital dividiria as circunscrições eleitorais em distritos, na mesma quantidade de cadeiras que devem ser ocupadas na Câmara dos Deputados. Dessa maneira, cada distrito poderia eleger apenas um candidato e os respectivos partidos poderiam apenas indicar um candidato por distrito.

Assim, ao explorar o sistema majoritário nos deparamos com dois subtipos: maioria simples e dois turnos.

A maioria simples é caracterizada pelo candidato eleito que recebe maior número de votos que seus concorrentes. No Brasil, esse sistema é conhecido como voto distrital. Os países que elegem os representantes por essa regra possuem características semelhantes entre eles como: território dividido em circunscrições eleitorais e cada uma possui um representante. O candidato mais votado do distrito é eleito. Cada partido apresenta um candidato por distrito. Outra característica é que para um pequeno partido ter representatividade, assim como pequenos grupos sociais, dependerá de como os votos estão distribuídos pelo território.

Nesse fio, é importante destacar que uma das principais justificativas em prol do sistema majoritário articula, precisamente, sobre a eleição de um representante para um distrito eleitoral, tendo em vista que esse modelo permite que a população controle de forma eficaz a atividade de cada representante, sendo inclusive muito mais fácil se o identificar e acompanhar o seu mandato, além da facilidade de poder contatá-lo. Além disso, o sistema de maioria simples enaltece a capacidade de se criar governos. Sendo, portanto, mais fácil identificar um partido e responsabilizá-lo pelo sucesso ou pelo fracasso das políticas por ele implementadas.

Por sua vez o sistema de dois turnos possui características semelhantes com o sistema de maioria simples, pois o país dividido em distritos eleitorais terá um candidato para representar de forma mais eficaz o distrito, e, os eleitores poderão

votar em apenas um candidato. A diferença é que para a escolha do representante exige-se maioria absoluta de votos.

Ademais, sobre o voto alternativo, dispõe Jairo Nicolau¹⁴:

“ (...) garante que todos os eleitos receberão maioria absoluta dos votos sem necessidade de realizar uma nova eleição. ”

É válido destacar que, o padrão de coalizão de partidos é influenciado pelo sistema eleitoral que foi adotado. No sistema de maioria simples, os partidos fazem alianças antes das eleições e vários partidos pequenos não são divulgados, pois busca-se unificar partidos fortes e de visibilidade. No modelo de dois turnos, os partidos menores possuem mais incentivos para apresentar os seus candidatos, pois conseguem fazer alianças com partidos mais fortes no segundo turno. Espera-se que no sistema de dois turnos haja maior número de candidatos disputando do que no sistema de maioria simples.

Em suma, dentre as principais características do sistema majoritários, podemos destacar algumas como:

- a) A facilidade de formar maiorias políticas, que permitem a maior governabilidade;¹⁵
- b) O fortalecimento dos partidos políticos e barreira para a fragmentação partidária;
- c) A bipolarização entre a centro-esquerda e a centro-direita, com redução das propostas políticas mais radicais;¹⁶
- d) A expansão da representatividade parlamentar, por haver apenas uma pessoa eleitora em cada distrito eleitoral, que ficará sujeito a maior visibilidade e controle da população;¹⁷
- e) A Inexistência de competição intrapartidária como ocorre no sistema proporcional de lista aberta brasileiro;

Contudo, de acordo com as características que se procura explorar, pode-se perceber alguns detrimientos do eventual sistema. Destacam-se:

¹⁴ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5ª Edição. 2004 (p.26)

¹⁵ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Sistemas eleitorais, 1999, (p. 129)

¹⁶ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias – 2006 (p.43)

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias – 2006 (p.43)

- a) Diminuição do quadro multipartidário brasileiro,
- b) Perda da influência das minorias no meio político.
- c) Destaque para demandas que possuem a tendência de serem focadas cada vez mais na microescala (municípios)¹⁸

1.2 Sistema Proporcional

O sistema eleitoral proporcional adveio junto aos crescentes movimentos sociais que buscavam o sufrágio universal e do movimento das minorias em busca de representação. Dessa maneira, os sistemas proporcionais buscavam assim representar de forma mais fidedigna os diferentes ideais e ideologias de diferentes grupos sociais ou políticos.

Na representação proporcional, de acordo com Jairo Nicolau¹⁹ há duas preocupações fundamentais:

“Assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletiva no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação”.

À vista disso, o sistema proporcional visa garantir equilíbrio entre os votos e as cadeiras que disputaram a eleição. Desse modo, destaca-se que o sistema de representação proporcional pode-se classificar em lista aberta e lista fechada.

O sistema proporcional foi adotado originalmente na Dinamarca (1855), mas só se efetivou de fato após sua aplicação na Bélgica (1899). Após a sua adoção, diversos países como Finlândia, Suécia, Holanda, Suíça, Itália, Alemanha, Noruega, Dinamarca, Áustria e Brasil vieram a adotar o sistema proporcional.²⁰

Após a Bélgica ter implementado o sistema proporcional, adaptou algumas formulações como o sistema do voto único e transferível, no qual consistia em calcular a forma como era feita a distribuição dos mandatos que eram estabelecidos pelas listas concorrentes.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias – 2006 (p.43)

¹⁹ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5ª Edição. 2004 (p.37)

²⁰ MESQUITA JUNIOR, Geraldo. Sistemas Eleitorais. Brasília: Senado Federal. 2005 (p.43)

1.2.1 Lista Fechada

Em relação a lista fechada, os eleitores votam em uma lista de candidatos preestabelecida pelo partido ou coligação, ou seja, a escolha eleitoral reflete diretamente nos partidos políticos e se torna menos individualista. Contudo, observa-se que a lista fechada não consegue eliminar a escolha dos líderes, pois são os líderes partidários que costumam encabeçar as listas.²¹

Com a apuração dos votos que a lista teve, o respectivo partido político terá uma ocupação no parlamento proporcional ao número de votos alcançados na lista. Vale ressaltar que os candidatos com o maior número de votos terão prioridade em relação à eleição, comparados com os candidatos que tiveram menos votos.

O processo no sistema de lista fechada costuma ter mais transparência e garantia. Dessa maneira, a relação entre os poderes muda de forma, forçando negociações mais institucionais nas tomadas de decisão.²²

Contudo, por outro lado, o ministro Luís Roberto Barroso alega que o sistema de lista fechada possui algumas desvantagens que costumam ser citadas de forma frequente. Dentre elas podemos citar a redução da conexão entre os parlamentares e seu eleitorado, a obrigatoriedade em votar em um partido político e não em seu candidato especificamente escolhido, a submissão das novas lideranças por determinação dos caciques políticos e a intensa disputa intrapartidária no tocante da organização da lista partidária.²³

1.2.2 Lista Aberta

Por sua vez, na lista aberta o eleitor tem uma maior liberdade no momento da escolha, pois terá a liberdade de escolher o candidato de sua preferência dentro da lista, sem a exigência de obedecer uma ordem que foi preestabelecida pelo partido político.

Ademais, a prerrogativa do pluralismo agregada à maior participação das minorias é o maior benefício atribuído ao sistema proporcional. O parlamento deve ser o reflexo da complexidade do meio social, ou seja, os conflitos vividos no ambiente

²¹ SILVA, Luís Virgílio Afonso da, *Sistemas eleitorais*, 1999. (p.138)

²² BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil*. Instituto Ideias, 2006. (p.53)

²³ BARROSO, Luís Roberto. *A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil*. Instituto Ideias – 2006 (p.53)

externo ao parlamento se converteriam a um conflito regido pelas regras dentro dos procedimentos parlamentares e os seus resultados seriam com base no diálogo de variadas correntes doutrinárias.²⁴

Contudo, Luís Virgílio Afonso da Silva²⁵ alega que a principal característica do voto proporcional, pode ser vista também como desvantagem, uma vez que provoque o excessivo fracionamento partidário. Com isso, o sistema proporcional favorece a criação de um enorme contingente de partidos o que estimula a troca de favores políticos.

Dessa maneira, ao invés de estimular o pluralismo de ideais e valores, o sistema criaria o surgimento de partidos políticos sem nenhum tipo de compromisso ideológico ou uma agenda. O multipartidarismo é tão acentuado no Brasil que atualmente estão em atividade 35 partidos políticos.²⁶

De acordo com “ANEXO 1”, é explícito como o quadro partidário do país se demonstra fragmentado e impraticável para os eleitores na questão da representatividade. A maioria dos partidos citados servem apenas como legenda de aluguel por parte dos políticos, servindo apenas como mera formalidade eleitoral.

1.3 Sistema Misto

Os defensores do sistema misto acreditam que o modelo permite uma relação de maior proximidade entre a população e seus representantes. O sistema se utiliza de forma simultânea dos aspectos tanto do modelo proporcional quanto do modelo majoritário em eleições para o mesmo cargo. A forma mais comum dessa combinação costuma ser entre a representação proporcional de lista com o sistema de maioria simples.²⁷

Ademais, o sistema misto teve seu surgimento devido ao desapontamento com o modelo proporcional. A sua proposta inicial consistia em preencher a metade dos lugares no parlamento e a outra metade seria preenchida por meio do sistema

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias – 2006 (p.46)

²⁵ SILVA, Luís Virgílio Afonso da, Sistemas eleitorais, 1999, (p. 142-143)

²⁶ Confira o anexo nº1

²⁷ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5ª Edição. 2004 (p.63)

proporcional.²⁸ Em síntese, pode-se dividir o sistema misto em 2 categorias: A de superposição (combinação) e a de correção.

O sistema misto de superposição é considerado o tipo mais comum.²⁹ Pode ser denominado também como distrital misto de superposição. O modelo é caracterizado quando todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, ou seja, metade dos parlamentares será eleita pelo sistema distrital majoritário, no qual será apenas um candidato eleito por distrito e a outra metade será eleita por meio do sistema proporcional de lista fechada. Um detalhe importante nesse sistema é que a eleição dos representantes da parte majoritária não é afetada pela proporcional.

Com isso, o eleitor terá direito a votar duas vezes. Votará em um candidato, em seu distrito eleitoral e em uma lista fechada de um partido de sua escolha.

Por outro lado, o sistema misto de correção funciona até certo ponto de maneira similar ao sistema de superposição. O primeiro voto será para a escolha dos eventuais candidatos e o segundo voto será na escolha de uma lista partidária. O segundo voto é determinante para estabelecer o número exato de cadeiras que pertencerá a cada partido. Assim que forem definidos a quantidade exatas de cadeiras elas serão preenchidas primeiramente pelos candidatos eleitos no primeiro voto e o restante por meio dos candidatos da lista partidária.³⁰

As principais circunstâncias que os favoráveis a esse sistema alegam é a questão que o sistema misto proporciona as vantagens decorrentes tanto do sistema proporcional quanto do sistema majoritário, e que além disso, conseguem superar suas fraquezas e dessa forma criar um sistema mesclado.

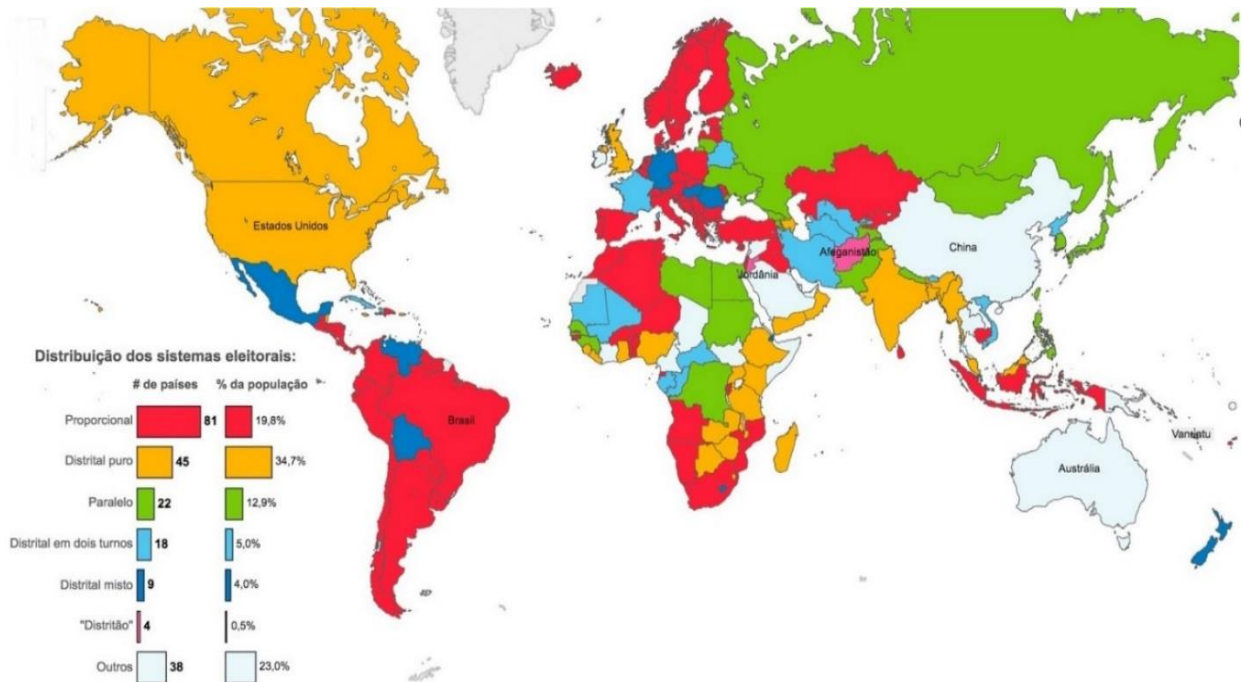
Porém, como um contraponto, alguns doutrinadores acreditam que essa mesclagem poderia gerar algo que não só não solucionaria os eventuais problemas, como talvez fortificaria suas principais fraquezas.³¹

²⁸ SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e Sistemas eleitorais. Brasília: Revista de informação Legislativa. Diretoria de informação Legislativa. Subsecretaria de edições técnicas, v.20, nº78, abr./jun. de 1983 (p.191)

²⁹ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5ª Edição. 2004 (p.64)

³⁰ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias, 2006 (p.63)

³¹ SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994. p.92)



É possível concluir que os sistemas eleitorais podem criar estímulos e desestímulos, tanto para os eleitores quanto para os que estão se elegendo. Os sistemas eleitorais estimulam comportamentos diferentes por parte dos partidos e dos eleitores. É interessante dispor que nos sistemas de único turno a tendência é que menos candidatos concorram, já no sistema de dois turnos, por ter a possibilidade de formação de alianças, mais eleitores tendem a votar.³²

1.4 Presidencialismo

O sistema presidencialista surgiu nos Estados Unidos da América com a influência das ideias de John Locke e Montesquieu durante a elaboração da constituição em 1787. Os americanos não aceitavam mais o poder total em controle do monarca, dessa maneira, apoiando a participação popular nas decisões do país, surge o presidencialismo

No presidencialismo, a figura do Presidente da República centraliza os poderes da chefia de Estado e de Governo. Dessa maneira, por ocupar conjuntamente as funções de chefe de governo e chefe de estado possui um enorme poder estatal.

³² NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5ª Edição. 2004. (p. 9)

Porém, seu poder não é absoluto, pois devido ao modelo da separação dos poderes, o Presidente não é considerado politicamente responsável pelo Parlamento, garantindo assim a independência entre Executivo e Legislativo.

Dessa maneira, o sistema presidencialista demonstra características únicas da sua forma de governo. A primeira é referente à legitimidade que o presidente possui devido a sua forma de escolha direta.

Com isso, o Ministro Luís Roberto Barroso alega que:

“O eleito goza de grande legitimidade, sobretudo nos momentos posteriores aos pleitos eleitorais. O fato de ter sido o próprio povo que o escolheu torna-o mais habilitado a tomar decisões polêmicas. O presidencialismo, por essa razão, seria um sistema mais aberto a permitir transformações profundas na sociedade.”³³

Cabe ressaltar que outra característica marcante é referente à maior constância administrativa, pois diferentemente do parlamentarismo que o chefe de Governo pode ser substituído a qualquer momento, no presidencialismo possuem mandatos que são exercidos por um período pré-estipulado. Dessa maneira a agenda possui um prazo prolongado para a sua devida implementação.

Contudo, o presidencialismo, apesar de suas qualidades, apresenta um arcabouço de fragilidades que merecem ser expostas. A primeira que merece atenção se foca na alta concentração de poder na figura do presidente, característica na qual pode levar ao autoritarismo.³⁴

A segunda desvantagem apresentada pelo sistema presidencialista se deve às possíveis crises que podem ser geradas pelo conflito de interesses entre os poderes Executivo e Legislativo. Diferentemente do Parlamentarismo, que possui instrumentos rápidos para solução de eventuais crises políticas, no presidencialismo o processo é demorado e costuma se estender até o fim do mandato.

Com isso, devido ao mandato ser estabelecido por um período pré-estipulado, possui a chance de manter um presidente sem nenhum apoio popular até o fim do mandato.

³³ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Institutos Ideias – 2006 (p. 14)

³⁴ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Institutos Ideias – 2006 (p. 15)

Dessa maneira, o governo não consegue implementar sua agenda e o parlamento fica “travado” sem conseguir resolver nenhum tipo de empasse político. O país fica sujeito a graves problemas de cunho social e até mesmo econômico.³⁵

Em razão disso, a única opção cabível para solucionar o problema, no caso brasileiro, seria por meio do impeachment, contudo, é um procedimento que gera um desgaste significativo ao país.

O sistema presidencialista se transforma de acordo com as diversas características que se encontra inserido em cada país ou região.

No caso da América Latina, por exemplo, no qual o Brasil está inserido, a história desses países, que foram países que lutaram por suas independências, acabou contribuindo por dar muito poder à figura do Presidente da República, tornando-o uma personificação do poder estatal. Com isso percebe-se um desequilíbrio em relação aos três poderes, nos quais os outros dois tornaram-se auxiliares do Executivo. O sistema presidencialista na região, devido ao seu exagero, ficou apelidado como “hiperpresidencialismo”³⁶

De modo geral o presidencialismo brasileiro apresenta as seguintes características:³⁷

- a) Separação dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).
- b) A figura do Presidente da República centraliza os poderes da chefia de Estado e de Governo
- c) A legitimidade que o presidente possui devido a sua forma de escolha direta.
- d) O presidente possui livre arbítrio na escolha de seus ministros
- e) O executivo conta com um arcabouço de procedimentos legislativos, dentre eles podemos citar as medidas provisórias.
- f) O presidente possui o poder de veto em relação aos projetos de leis discutidos no parlamento.
- g) O sistema eleitoral para eleição dos parlamentares é o sistema proporcional de lista aberta, cujo principal característica é o multipartidarismo.

³⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005 (p. 509)

³⁶ BILLAFAN, Valéria da Costa Lima. Atuação do Legislativo frente ao presidencialismo de coalizão. Câmara dos Deputados.2012 (pag.21)

³⁷ BILLAFAN, Valéria da Costa Lima. Atuação do Legislativo frente ao presidencialismo de coalizão. Câmara dos Deputados.2012 (pag.27)

2. Sistema Proporcional de Lista Aberta brasileiro e seu contexto histórico de implementação

No Brasil é utilizado o sistema proporcional de lista aberta nas eleições para Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereador. De modo geral, o eleitorado escolherá um candidato de uma lista no qual os partidos indicam, sem que haja uma ordem pré-indicada dos candidatos. Em suma, a ordem que os candidatos obtiverem se dará de acordo com seu desempenho individual.

Nesse contexto, vale ressaltar que apesar de o voto ser de forma uninominal, o resultado do candidato depende de forma conjunta do número de votos obtidos pelo partido em que se encontra filiado.

A inserção do sistema eleitoral proporcional de lista aberta no Brasil deu-se no início da década de 30 e um dos temas mais debatidos na época era a questão da reforma eleitoral. O movimento que extinguiu a República Velha trazia consigo a proposta de implantar um regime que de fato seria representativo para o povo brasileiro.

No período da República Velha, o sistema eleitoral brasileiro poderia ser retratado como um sistema cheio de fraudes e com o uso demasiado de violência. As fraudes costumavam ocorrer em todos os períodos do processo. Dentre eles podemos citar a votação, a apuração dos votos e o reconhecimento dos eleitos.³⁸ Com isso, em 1930, o governo de Getúlio Vargas criou uma comissão legislativa que alguns anos depois veio a implementar o Código Eleitoral de 1932. O novo código propôs consideráveis mudanças, como a questão do voto secreto, o voto feminino, o voto obrigatório, a Justiça Eleitoral e o principal e objeto de nosso estudo, o sistema de representação proporcional.

O primeiro fator que necessitava de mudança do sistema eleitoral na época era a questão da celeridade na apuração dos votos. As cédulas anteriores continham a listagem de uma quantidade ampla de nomes na mesma proporção da quantidade de vagas, algo que era inviável, com isso, a primeira medida tomada seria a que cada cédula contenha apenas um nome, com ou sem a legenda do partido.³⁹

³⁸ NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*. - Editora FGV. 2012. (p. 68)

³⁹ PIRES, Juliano Machado. *A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil*. (Dissertação de Mestrado). IUPERJ/Cefor. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2009. (p.107 a 110)

Ademais, como consequência do desejo da maior celeridade no novo projeto o voto avulso de segundo turno foi substituído pelo voto em dois turnos.

O segundo ponto a ser destacado é referente a distribuição das cadeiras do sobras eleitorais. Com a reforma foi alterado o sistema de maiores restos para o sistema de maiores médias.

O terceiro e último ponto, e um dos mais importantes, que foi alterado com a reforma, foi a prática do voto de “esguicho”, que era o voto dos eleitores que poderia rearranjar a lista dos partidos políticos. O objetivo era eleger os candidatos mais fracos politicamente no lugar dos candidatos com mais tradição na política.

Ele ocorria com a cédula eleitoral, em que o primeiro Voto era considerado apenas para o primeiro turno e os demais seriam considerados para o segundo turno.⁴⁰ Dessa maneira, assim que encerrado o primeiro turno, os eleitores logravam dessa regra para remanejar as listas adversárias no segundo turno. Se todos os candidatos estivessem eleitos no primeiro turno poderiam ser prejudicados por meio do voto de “esguicho” no segundo turno. Com o intuito de impedir essa prática, a comissão definiu que apenas os votos uninominais registrados sob uma legenda, seriam utilizados para definir a ordem dos candidatos na lista.

Com isso, os motivos que fundamentaram a efetivação do sistema proporcional uninominal de lista aberta brasileiro foram a celeridade na apuração dos votos, o fortalecimento do voto partidário, o voto uninominal e a proibição do voto de “esguicho”.

Contudo, apesar de a reforma ter solucionado algumas das antigas demandas, como por exemplo a questão da celeridade da apuração dos votos, algumas outras demandas que possibilitaram as mudanças do sistema no passado não se demonstram mais atuais e não tiveram resultados satisfatórios com a mudança.

A implementação do sistema de lista aberta no Brasil não possibilitou o fortalecimento do voto partidário como era proposto, pelo contrário, devido ao quadro multipartidário e às disputas intrapartidárias dos candidatos, possibilitou um considerável enfraquecimento partidário e com isso as campanhas se tornaram cada vez mais individuais. Um fator que deturpa ainda mais esse quadro é a questão das

⁴⁰ VELASCO, Domingos. Direito eleitoral: sistema eleitoral, nulidades, crítica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935. (P.43-44)

coligações partidárias. Dessa maneira, o voto de um eleitor pode beneficiar um outro candidato com agenda e ideias totalmente alheios à vontade do respectivo eleitor.

Dessa maneira, percebe-se que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro não condiz com as expectativas inicialmente indagadas e que a sua reformulação se mostra necessária para suprir as demandas da atualidade.

2.1 Características gerais e funcionamento no Brasil

A forma de funcionamento do sistema proporcional de lista aberta está regulada No Brasil pela Constituição Federal, pelo Código Eleitoral e pelas leis nº 9.096/95 e nº 9504/97.

De acordo com o Ministro Luís Roberto Barroso⁴¹ :

“O eleitor escolhe um candidato da lista apresentada pelo partido, não havendo uma ordem pré-determinada, como ocorre no sistema de lista fechada. A ordem dos candidatos é ditada pela votação que individualmente obtiverem. Contudo, embora a votação seja uninominal, o sucesso do candidato dependerá também da quantidade de votos que o partido ao qual ele está filiado recebeu.”

Contudo, aspectos como a formula eleitoral, a cláusula de barreira e as coligações são particularidades que tornam o sistema proporcional de lista de difícil compreensão. Dessa maneira é necessário que se faça a análise pontual de cada um desses itens para que se possa compreender melhor o sistema proporcional de lista aberto brasileiro.

2.1.1 Formula eleitoral

O sistema proporcional de lista aberto brasileiro requer a utilização de uma forma eleitoral para distribuição das cadeiras do parlamento entre os partidos políticos de forma proporcional. Dessa maneira foi implementado no Brasil o sistema de maiores médias, ou a fórmula D´Hont⁴².

O sistema define que o número total dos votos válidos será dividido pela quantidade de cadeiras que devem ser preenchidas. O resultado equivale-se ao

⁴¹ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Institutos Ideias – 2006 (p. 54)

⁴² NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5º Edição. 2004. (p. 44)

Quociente Eleitoral.⁴³ Para que o partido ou coligação consigam eleger seus candidatos, o número de votos deve ser pelo menos igual ao quociente eleitoral. Os candidatos que ultrapassem o quociente eleitoral serão capazes de assumir uma cadeira no parlamento.

A quantidade de candidatos que forem eleitos se intitula de quociente partidário e a ordem de preferência para a ocupação das cadeiras será feita pela ordem dos candidatos mais votados até o término do quociente partidário. Após a distribuição das cadeiras do parlamento, é utilizado o sistema de maiorias médias para calcular como será feita a distribuição das sobras das cadeiras entre os partidos políticos e coligações.

2.1.2 Clausula de Barreira

No âmbito do direito comparado, diversas nações, que normalmente adotam o sistema proporcional, utilizam o artifício da cláusula de barreira para os partidos políticos possam ter acesso ao parlamento. Entre alguns exemplos podemos destacar a Alemanha que requer pelo menos 5% da totalidade dos votos em escala nacional, a Espanha que requer pelo menos 3% dos votos nacionais, e a Suécia, que exige 4% dos votos nacionais.⁴⁴

No contexto brasileiro, a cláusula de barreira é utilizada nas eleições para Câmara dos Deputados, e diferentemente de países como Alemanha e Espanha, a cláusula é utilizada nos estados da federação, de modo que cada estado possui um diferente quociente eleitoral.

De acordo com Kátia de Carvalho⁴⁵ :

“entende-se por cláusula de barreira a disposição normativa que nega, ou existência, ou representação parlamentar, ao partido que não tenha alcançado um determinado número ou percentual de votos”.

Dessa maneira, os partidos ou coligações que não alcançam o quociente eleitoral são excluídos pela chamada cláusula de exclusão, ou seja, os partidos

⁴³ Nas eleições para Deputado Federal, esse quociente será variável conforme o número de cadeiras que caberá a cada Estado na Câmara de Deputados, que, para as eleições de 2006, constam na Resolução nº 22.144 do Tribunal Superior Eleitoral

⁴⁴ CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro, 2000,(p. 9)

⁴⁵ CARVALHO, Kátia de, cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. 2003. (p.03)

precisam conseguir um determinado número de votos para que possa obter representação no parlamento. O propósito principal da cláusula é dificultar o acesso dos pequenos partidos no legislativo a fim de evitar uma fragmentação partidária muito exacerbada, pois isso afetaria a governabilidade.⁴⁶

2.1.3 Coligações

Sobre o tema coligações é importante ressaltar que amplia as chances de pequenos partidos obterem representação. Nos países em que se permite, ocorre o processo de distribuição de cadeiras em duas fases.

Na primeira fase há a distribuição de cadeiras do distrito entre os partidos e as coligações. Na segunda fase, as cadeiras são distribuídas entre os partidos que a formaram. Cada partido receberá proporcionalmente a contribuição para a votação total da coligação.

No Brasil a lista aberta é usada nas eleições da Câmara dos Deputados desde 1945. Na época, o voto era dado a um candidato e havia a possibilidade de voto na legenda. O eleitor no Brasil pode votar exclusivamente em um partido que é o voto de legenda e o voto é contabilizado para a distribuição de cadeiras e isso não afeta a disputa entre os candidatos que estão disputando na lista.

Outra possibilidade é a formação uma única lista de candidatos quando diferentes partidos estão coligados. Os candidatos mais votados no Brasil, independentemente do partido, ocupam as cadeiras eleitas pela coligação.

O sistema de coligações nas eleições parlamentares no Brasil ocorre de forma que as cadeiras que foram conquistadas pela coligação não são distribuídas de forma proporcional à contribuição (dinheiro, tempo de tv, nº de candidatos) que cada partido ofereceu. Sendo que, para se eleger um representante, o partido tem que garantir o número de votos suficientes para que ele esteja posicionado no início da lista. Por esse motivo é muito comum ocorrer de partidos menores se coligar com os maiores e com isso ocorrerá uma grande visibilidade dos pequenos partidos e uma maior concentração de recursos para que tenham uma votação expressiva.

É importante ressaltar que, no Brasil ao votar numa legenda, o eleitor não garante que o voto ajude especificadamente um nome do seu partido, o voto passa a ser contabilizado somente para definir o total de cadeiras que será obtido pela

⁴⁶ NICOLAU, Jairo. Sistemas Eleitorais. - Editora FGV. 5ª Edição. 2004. (p. 51)

coligação. Isso pode explicar a crise de representatividade vivida pelo Brasil nos últimos anos, pois o modelo não ajuda a escolher representantes específicos para a representação no parlamento, servindo como uma desvantagem para os cidadãos.

2.2 Críticas ao Sistema Proporcional de Lista Aberta brasileiro

A necessidade de reforma do sistema eleitoral vem com o objetivo de solucionar a tortuosa conjunção entre o presidencialismo com o quadro multipartidário.⁴⁷

Nessas condições a figura do presidente da república busca aproximar os partidos políticos para compor uma maioria que lhe auxilie em seu projeto de governo. A preservação dessa maioria demanda alianças frágeis e sem nenhum tipo de estabilidade. Alianças nas quais possuem cunho totalmente individuais. Dessa maneira, por exemplo, a composição dos ministérios é alterada frequentemente, de maneira que não permite de forma estável e com eficácia a implementação de políticas públicas governamentais.⁴⁸

Dessa maneira, José Giusti Tavares alega que:

“não há entre as democracias constitucionais estáveis nenhuma que associe representação proporcional, pluripartidarismo e presidencialismo. No regime presidencial de multipartidarismo congressual a virtualidade de desintegração da aliança que sustenta o governo no Congresso fragiliza a autoridade e o poder presidenciais, e a efetiva ruptura daquela aliança desestabiliza o governo.(...) O movimento pendular recorrente, na trajetória dos presidencialismos multipartidários, entre fragilização do presidente, imobilismo governamental, instabilidade política e autocracia voluntarista do presidente plebiscitário, aponta para a disfuncionalidade política da associação entre presidencialismo e multipartidarismo congressual.”⁴⁹

Em razão disso, percebem-se deturpações em três áreas distintas em decorrência do sistema proporcional de lista aberta: O multipartidarismo e o enfraquecimento partidário, as dificuldades de governar e a falta de “*accountability*” em relação aos parlamentares.

⁴⁷ CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro, 2000. (p.11)

⁴⁸ TAVARES, José Antônio Giusti, Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições e Estratégia, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994 (p. 371 a 373)

⁴⁹ TAVARES, José Antônio Giusti, Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: Teoria, Instituições e Estratégia, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994 (p. 371 a 373)

2.2.1 Multipartidarismo e o enfraquecimento partidário

A atual sistemática partidária brasileira vem sendo alvo de inúmeras críticas a respeito de sua funcionalidade e também de sua representatividade popular. Dentre essas críticas, pode-se ressaltar a infidelidade partidária, o multipartidarismo, o enfraquecimento dos partidos e as legendas de aluguel.

De acordo com o Thales Cerqueira⁵⁰ o sistema proporcional tem como característica o enfraquecimento e a fragmentação dos partidos políticos. Isso se deve a excessiva personalização do voto. Dessa forma, aumenta-se a disputa intrapartidária.

O sistema brasileiro valoriza de forma demasiada a figura individual dos parlamentares, tanto na questão processual quanto no desempenho de seu mandato, prejudicando assim a figura dos partidos políticos. Desse cenário resulta parlamentares indiferentes a ideologia e agenda de seus partidos e a individualização da relação com o eleitor. A alternância exacerbada de partidos amplia esse quadro de descrédito para o modelo vigente e com isso gera a falta de importância dos partidos. Com isso, podemos perceber que essas circunstâncias geram um quadro difícil no tocante da governabilidade, que são a fraqueza dos partidos políticos e o poder pessoal dos parlamentares.⁵¹

Outra característica do sistema é a fragmentação partidária. Devido aos votos estritamente focados na figura individual do candidato, os partidos cumprem meras formalidades e dessa forma, após o período eleitoral, não terão mais nenhum vínculo com os parlamentares. Dessa maneira, uma grande maioria dos partidos se tornarão apenas legendas de aluguel.⁵²

Em relação à infidelidade partidária, os parlamentares se mostram independentes em relação aos partidos políticos devido a uma série de fatores. A primeira razão se encontra no fato de o sistema eleitoral ser focado em campanhas individuais e deixam de lado os partidos. Com isso percebe-se uma tendência natural de se aumentar o poder individual dos parlamentares.

⁵⁰ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Direito Eleitoral Brasileiro. 2004 (p.45-50)

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Institutos Ideias, 2006. (p.59 e 60)

⁵² BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Institutos Ideias, 2006. (p.59 e 60)

Ademais, Pinheiro Filho⁵³ defende que o sistema vigente não oferece nenhum estímulo à unidade partidária, pois os candidatos buscam se colocar na melhor posição possível para que fiquem à frente de seus colegas de chapa e possam se classificar no coeficiente partidário.

Dessa maneira, o Ministro Luís Roberto Barroso ressalta que esse quadro pode se complicar nos casos em que o candidato se torna um “puxador de votos”, pois mesmo que o parlamentar não siga o viés partidário, ele se torna essencial para o partido conseguir eleger outros candidatos por meio da lista do partido, e com isso, dificilmente o partido irá excluí-lo.⁵⁴

Em relação ao quadro multipartidário, a principal crítica é o enfraquecimento dos partidos políticos brasileiros. O sistema brasileiro permite a atuação de partidos que se consideram apenas de aluguel, ou seja, o parlamentar pretende inicialmente se vincular a um determinado partido político, mas percebe que o partido não possui chance de lhe ajudar a se candidatar, com isso o parlamentar se filia a um outro partido para se eleger e logo em seguida se filia no partido que mais se identificava. Esse quadro não permite nenhum tipo de compreensão para os cidadãos.

2.2.2 Governabilidade e o presidencialismo de coalizão

Sérgio Abranches reflete que o Conflito entre Executivo e Legislativo tem sido palco de críticas em relação à estabilidade da democracia no Brasil. Esse quadro é composto pela fragmentação partidária e o excesso de agendas e demandas que são impostas ao executivo.⁵⁵

Nesse contexto de fragilidade partidária e dos múltiplos partidos políticos existentes, o governo precisa se reinventar para conseguir ter o apoio no Legislativo para aprovar suas deliberações e interesses. As articulações políticas nesses casos saem das esferas programáticas e institucionais e se tornam totalmente personalizadas. O apoio ao governo será determinado de caso a caso com base em seus interesses políticos ou particulares.

⁵³ PINHEIRO FILHO, Israel. Reforma eleitoral: voto distrital misto : a solução que o brasil quer conhecer . 1998 (P.15)

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Instituto Ideias, 2006. (p.75 e 76)

⁵⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão : O dilema institucional Brasileiro.(p.8)

Com isso as coalizões são instrumentos necessários para que assim o Presidente da República tenha meios de conseguir implementar seu programa de governo perante o congresso. Se não fosse pelas coalizões o governo teria dificuldade para conseguir a maioria em um congresso multipartidário. Dessa maneira o presidente necessita montar uma coalizão que se torne majoritária.

Sérgio Abranches define o presidencialismo de coalizão como:

“É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.”⁵⁶

O presidencialismo de coalizão manifesta-se como forma de governo em que o presidente precisa utilizar o poder de barganha e o poder de coalizão para conseguir montar uma maioria no Congresso para permitir a governabilidade.

Por intermédio do controle da agenda, o poder executivo consegue garantir a sua governabilidade. Dessa maneira, consegue articular as maiorias partidárias e assim facilitar o andamento da pauta a seu favor. Dessa maneira, a relação Executivo e Legislativo, no caso brasileiro, mostra-se totalmente dependente do executivo, e com isso, afasta-se a paralisia decisória, que é um ponto negativo do sistema de governo brasileiro.⁵⁷

Fabiano Santos alega que decisão dos deputados de participarem das coalizões propostas pelo presidente não dependem de cunho exclusivo de afinidade ideológica e programática, mas também se deve à distribuição de cargos públicos que serão dados em retribuição à cooperação.⁵⁸

O executivo conta com um arcabouço de procedimentos legislativos que instigam os parlamentares a trabalharem a favor dos interesses governistas. Esse padrão de relação entre o executivo e legislativo é considerado único, de modo que o presidente consegue impor de forma unilateral sua agenda sem necessitar de nenhuma forma de negociação para conseguir aprovar seus interesses.⁵⁹

⁵⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional Brasileiro.

⁵⁷ VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro. Editora Saraiva. 1º Edição.2011 (p.110)

⁵⁸ SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. 2003. (p.65)

⁵⁹ O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão. Editora Konrad Adenauer Stiftung. 2011 (p.23)

O sistema político atual estabeleceu no país a capacidade de o poder executivo de conseguir aprovar seus projetos de lei pelo parlamento e, além disso, conseguir ter o controle quase total da agenda política do congresso.

O caso brasileiro possui caráter único, apresentando prós e contras. Em relação à vantagem, pode-se ressaltar a questão da “estabilidade” entre o poder executivo e legislativo, nos quais permite maior governabilidade e permite executar as propensões do executivo.

Contudo, como desvantagem, percebe-se que devido à conjuntura atual os parlamentares não cumprem fielmente com o exercício de suas prerrogativas, uma vez que devido aos seus interesses totalmente de cunho personalistas, sempre apoiam os interesses executivo e assim deixam de divergir quando necessário. Tal característica descompensa o sistema de freios e contrapesos que são presentes no presidencialismo.

Nessas condições, mesmo o parlamento possuindo o poder de veto, essa atribuição costuma não ser praticada, pois o Executivo é figura fundamental para conectar os parlamentares com suas respectivas bases eleitorais ⁶⁰

Dessa maneira o parlamento não cumpre com a sua principal atividade, pois o presidencialismo de coalizão reprimiu os instrumentos utilizados pelo parlamento que são utilizados em suas funções de fiscalização e controle do poder executivo, de maneira que, impede o “*accountability*” horizontal.

É necessário que se avalie de forma mais aprofundada a autonomia do congresso em exercer sua representação do povo e que o poder legislativo possua sua independência para fiscalizar e controlar o executivo. ⁶¹

2.2.3 “*Constituency*” e “*Accountability*”

A “*accountability*” pressupõe o compromisso de o governo e políticos de serem responsabilizados por suas decisões de cunho político diretamente pelo eleitorado e por instituições específicas. ⁶²

Pode ser classificada em vertical e horizontal. A “*accountability*” vertical é o meio pelo qual o eleitorado fiscaliza os atos dos governantes, de modo que, para que possa

⁶⁰ VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro. Editora Saraiva. 1ª Edição. 2011 (p.103)

⁶¹ O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão. Editora Konrad Adenauer Stiftung. 2011 (p.18)

⁶² O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão. Editora Konrad Adenauer Stiftung. 2011 (p.19)

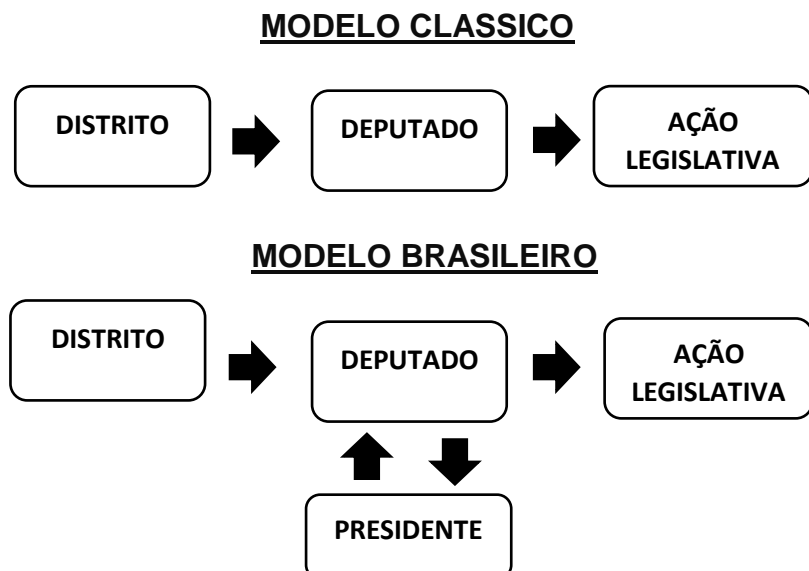
haver essa fiscalização é necessária a existência de instituições e atores com poder de fiscalizar, coordenar e endireitar as ações dos parlamentares. Esse controle institucional é exercido por meio dos partidos políticos, principalmente os de oposição ao governo, esse controle é denominado “*accountability*” horizontal.⁶³

Os deputados brasileiros enfrentam um ambiente completo de incertezas, pois devido as características atuais do sistema eleitoral proporcional de lista aberta brasileiro, não sabem ao certo quem contribuiu para sua eleição.⁶⁴ Dessa maneira, por não saberem de sua “*constituency*”, não conseguem produzir *accountability* por parte do eleitorado.

De acordo com Sergio Victor⁶⁵:

“Esse sistema eleitoral impede que se pratique a *accountability* vertical (entre eleitores e representantes), e o quadro de excessivo multipartidarismo que ele gera inviabiliza o exercício da *accountability* horizontal (entre os poderes do Estado).”

Em suma, devido às características únicas do sistema brasileiro, o presidente da república se torna uma espécie de intermediário entre os parlamentares e seus respectivos eleitorados.⁶⁶



67

⁶³ O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão. Editora Konrad Adenauer Stiftung. 2011 (p.20)

⁶⁴ SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Dados vol.42 n.1 Rio de Janeiro 1999

⁶⁵ VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro. Editora Saraiva. 1º Edição.2011 (p.146)

⁶⁶ SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Dados vol.42 n.1 Rio de Janeiro 1999

⁶⁷ SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Dados vol.42 n.1 Rio de Janeiro 1999

Devido a complexa tarefa do parlamentar identificar o seu respectivo “*constituency*”, a opção mais barata para o deputado é, ao invés de investir mais recursos em busca de informações de seu eleitorado, demonstrar aos eleitores o seu parecer político a respeito de assuntos cruciais para seu eleitorado através de sua relação com o poder executivo. Sendo assim, devido à conjuntura sistêmica atual, a forma de conseguir colocar em pauta a sua agenda se dá por meio de um forte ator político, que no caso do presidencialismo brasileiro seria o Presidente da República.⁶⁸

Com essas circunstâncias, demonstra-se que para os parlamentares conseguirem de forma eficaz aplicarem sua agenda, será necessário que o poder executivo tenha condições razoáveis de governabilidade e de definição de agenda. Dessa maneira, percebemos uma relação “de mão dupla” que assim como os parlamentares precisam buscar sua “*constituency*”, o Presidente precisa implementar sua agenda política, e para isso, precisa do apoio dos deputados.⁶⁹

Pelo exposto, pode-se perceber que além das prerrogativas legais de intervenção do executivo no legislativo, como vetos ou medidas provisórias), o Presidente da república possui outras formas de gerar influência no parlamento, pois a implementação de sua agenda é de caráter fundamental para que os parlamentares se vinculem aos seus representantes.⁷⁰

Além disso, percebe-se que devido a conjuntura sistêmica apresentada atualmente no Brasil, nota-se uma inversão de competências constitucionais entre as casas do Congresso Nacional brasileiro. A inversão é desconcertante de modo que os Deputados Federais, que deveriam ser representantes da vontade da população, se transformaram, por consequência do presidencialismo de coalizão, em representantes do Estado, que no caso seria a figura do Presidente da República, e os Senadores, que deveriam ser representantes do Estado, devido ao sistema majoritário para a sua eleição, acabam tendo um vínculo muito mais próximo com seu eleitorado, de modo que acabam possuindo uma legitimidade que lhes transformam em representantes do povo nessas circunstâncias.

⁶⁸ SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Dados vol.42 n.1 Rio de Janeiro 1999

⁶⁹ VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro. Editora Saraiva. 1º Edição.2011 (p.102)

⁷⁰ VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro. Editora Saraiva. 1º Edição.2011 (p.102)

3. O sistema distrital puro como alternativa para o Brasil

Diante dos fatos expostos no decorrer do trabalho, percebe-se a necessidade de mudança do nosso sistema eleitoral vigente para reduzir as deturpações atuais, de modo que seja possível os políticos governarem o Estado de maneira efetiva e que a representação política se torne cada vez mais fidedigna aos anseios e vontades populares.

Contudo, Sartori alega que alteração do sistema eleitoral de um país é complexo, uma vez que o processo de mudança enfrenta estruturas já estabelecidas. A mudança através de reformas é sempre complexa, quando o sistema já está instituído, pois quem se beneficia da atual sistemática faz de tudo para que as regras se mantenham.⁷¹

Dessa maneira, a questão mais importante nesse momento é focar em que tópicos desejam fazer as reformas e como irão executá-las. Sendo assim, a melhor maneira de se ter uma base para propor um novo sistema eleitoral é por meio da comparação com outros sistemas que já foram implementados em países socialmente, culturalmente e economicamente próximos ao nosso caso. É certo que cada país possui seu ambiente heterogêneo, mas o estudo comparativo é de suma importância para a tomada de decisão.

3.1 Breve contexto histórico das suas tentativas de implementação

O voto distrital puro não é novo no Brasil. O sistema distrital foi estabelecido de inúmeras formas durante a história brasileira. Sua primeira implementação foi através do decreto 842 de 19 de setembro de 1855⁷², no qual ficou conhecido como Lei dos Círculos⁷³. O respectivo sistema foi inspirado na lei eleitoral francesa e já era utilizado em outros países como os Estados Unidos e França.

O sistema de círculos, era a eleição de um só deputado em cada distrito. A lei estabelecia que as províncias do Império seriam divididas no mesmo número de Deputados na Assembleia Geral. Para conseguir a sua eleição, o candidato deveria possuir a maioria absoluta do número dos votos, e caso não ocorresse, haveria uma

⁷¹ SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições. Brasília: Editora UNB, 1996. (p.41)

⁷² Inspirada na Lei Eleitoral francesa, de 22 de dezembro de 1789, art. 25.

segunda eleição em que os quatro candidatos mais votados participariam. Se nesse último caso, nenhum dos candidatos conseguisse a maioria absoluta, haveria uma terceira eleição, em que concorreriam os dois candidatos mais votados.

Em seguida, no ano de 1860 foi implementado o Decreto 1.082 em que revogou a Lei dos Círculos. Com o intuito de limitar o poder dos líderes da região, foi instaurado o modelo plurinominal, em que três deputados eram eleitos por distrito e seria por meio da maioria relativa dos votos, em que se extinguiu o sistema de turnos. Nesse fio, o Decreto nº 2657 de 1875 extingue os círculos eleitorais e reestabelece as províncias como circunscrições eleitorais.

Por sua vez, em 1881 se implementou a Lei Saraiva, que reestabeleceu 3 características importantes, entre elas estava a necessidade da maioria absoluta dos votos, o sistema de turnos e o sistema uninominal, que estabelecia apenas um deputado por distrito. A novidade na Lei Saraiva estava na introdução do voto direto no Brasil, pois anteriormente as eleições parlamentares eram determinadas por meio dos delegados, que designavam os representantes parlamentares.

Com a proclamação da República, a Constituição de 1891 manteve o sistema majoritário para as eleições dos parlamentares, pois acreditavam que o sistema era garantidor de representação das minorias.⁷⁴ Contudo, a lei eleitoral pós-constituente retomou o modelo distrital plurinominal e restabeleceu a quantidade de três deputados para cada distrito.

Em 1932, durante a redemocratização, o sistema distrital no Brasil foi extinto e deu lugar ao sistema proporcional, no qual diversos autores acreditavam que era a única maneira de garantir uma participação efetiva das minorias no parlamento.

Contudo, apesar de sua extinção, foram inúmeros projetos de lei que visavam a reimplantar o sistema no Brasil, sendo seu projeto mais recente o projeto de emenda à constituição nº 90 do ano de 2011, cujo autoria é do Senador Aloysio Nunes.

Dessa maneira, pode-se concluir que o voto distrital puro foi adotado em curtos períodos e sempre de maneira amena, sendo assim, seus reais impactos não puderam ser analisados para aperfeiçoamento do sistema, ao invés de ter sido alterado para o sistema proporcional.

⁷⁴ Conforme seu Art 28. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, 102 mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria.

Vale lembrar que contexto atual do país se mostra diferente. Hoje a maioria da população vive nos grandes centros urbanos e possui níveis de alfabetização superiores. Outro fator importante se deve ao amplo acesso ao conhecimento que a população recebe, graças à internet. Com isso, a implementação do sistema distrital puro não apresenta contraindicação prévia.

3.1.1 Características gerais e funcionamento

O sistema distrital puro consiste na eleição de candidatos pela maioria dos votos de um determinado distrito eleitoral, dessa maneira, cada distrito eleitoral será representado por um parlamentar na Câmara dos Deputados. É um sistema de votação por maioria simples, ou seja, deputados passariam a ser escolhidos por sua votação individual, como acontece com o Presidente, Governadores e Prefeitos.

A representação majoritária (distrital) está vinculada à noção de representação territorial. Os distritos são pequenas partes de uma circunscrição eleitoral, que serão definidos com base em diversos critérios políticos, administrativos e geográficos. No sistema de representação proporcional, a divisão costuma ser feita de maneira em que se segue o delineamento das regiões, províncias e estados.⁷⁵

A quantidade de representantes que podem ser eventualmente eleitos em um determinado distrito eleitoral corresponde à sua magnitude. O Distrito Federal, por exemplo, elege oito deputados federais, dessa maneira, é um distrito de magnitude igual a oito ($M=8$)

3.2 Vantagens do sistema distrital puro no contexto brasileiro

A adoção do sistema distrital puro permitirá uma série de vantagens que o sistema proporcional não englobava, dentre as quais nós podemos destacar: a estabilidade no tocante da governabilidade; evita a excessiva pulverização partidária; a simplicidade no processo eleitoral, permitindo a inclusão da população na participação política; a aproximação com o eleitorado; a redução dos custos de campanha; e a aplicabilidade do instituto do *“recall”*.

⁷⁵TEIXEIRA, José Lopes. Estudos do Histórico do Sistema Eleitoral Brasileiro: As principais reformas já ocorridas e Propostas de Reformas Atuais. Rio de Janeiro : EPPG/IUPERJ. 2003 (p.3)

3.2.1 Governabilidade

O sistema distrital puro tende à formação de maiorias sólidas e bases de governo estáveis, proporcionando um ambiente favorável à governabilidade. Ao mesmo tempo, cria maiorias no parlamento que permitem a governabilidade, coexiste uma minoria forte, considerada uma maioria de oposição, que será capaz de fiscalizar os atos do governo, situação que não ocorre nos sistemas proporcionais, em que as minorias não são unidas.

A questão que passa a ser mais importante no sistema majoritário é uma união parlamentar que consiga dar apoio ao governo. Os representantes no parlamento deixam de ser uma representação passiva e começam a exercer o próprio papel de governo⁷⁶

Ademais, outro aspecto positivo é a diminuição do multipartidarismo, que permitiria um legislativo mais unido e dessa maneira diminuiriam “as negociatas” entre os partidos, possibilitando assim o desenvolvimento de projetos de forma mais célere e eficiente.

3.2.2 Aproximação do eleitorado com seus representantes políticos

O sistema proporcional de lista aberta tem causado um distanciamento entre os candidatos e seus eleitorados, impossibilitando o acompanhamento das atividades dos parlamentares. Em razão disso, a população se distancia da participação política.

Contudo, os defensores do sistema distrital puro alegam que a vinculação dos Deputados a uma circunscrição eleitoral aproximaria o político do eleitorado, de maneira que se aumenta o compromisso e a prioridade por parte do parlamentar, possibilitando uma fiscalização eficiente por parte dos eleitores e conferindo mais legitimidade ao parlamento.

Sendo assim, os governantes precisam estar atentos às necessidades do eleitorado local, pois caso descumpram suas atividades em favor dos interesses gerais, será facilmente percebido. O voto distrital favorece a comunicação entre os parlamentares e seus respectivos eleitorados, de maneira que os eleitores possam cobrar de forma mais rigorosa a respeito do comportamento dos parlamentares. De

⁷⁶CARVALHO, Nelson Rojas de. Representação Política, Sistemas Eleitorais e Partidários: Doutrina e Prática. In: Sistema Eleitoral Brasileiro: Teoria e Prática / organização, Olavo Brasil de Lima Júnior. Rio de Janeiro: Rio Fundo Ed., IUPERJ, 1991. (p.55)

forma resumida, percebe-se que o sistema em questão é propenso à prática adequada de “*accountability*”.

Pelo exposto, percebe-se a importância da implementação do sistema distrital puro, pois assim permitirá o fortalecimento da democracia participativa⁷⁷.

3.2.3 Redução dos custos de campanha

Outro fator favorável à aplicação do voto distrital, e por consequência, na distritalização, é a redução dos custos de campanha eleitoral. No contexto brasileiro atual, o argumento é de suma importância, pois os custos a cada campanha se tornam maiores, algo que tende a práticas de corrupção e afasta das eleições os candidatos com um poder aquisitivo menor.

Dessa maneira, Manfredini alega que⁷⁸:

“Nos distritos, o custo da campanha seria reduzido. Os candidatos não precisariam ser conhecidos em todo estado, haja vista que o colégio eleitoral seria uma região menor. Dá-se fim às campanhas eleitorais milionárias, pois não seriam necessárias e acabariam por causar repúdio aos eleitores. Surge a possibilidade de candidatos humildes com reais probabilidades de ascender a uma cadeira Legislativa. Pessoas do povo, sem dispor de enormes quantias, poderiam pensar em um posto político, nem que fosse para melhorar sua própria região. O sistema de distritos permite que o candidato pense na localidade, antes de pensar se possui recursos suficientes para se eleger. O fator financeiro não será mais determinante do pleito, sendo o contato com o eleitor mais válido que dinheiro “

Vale lembrar que além do fator da restrição geográfica, a redução dos custos de campanha permitiria também, pela diminuição do número de concorrentes, uma menor necessidade de agir para poder se eleger, e pela questão de que o candidato provavelmente já possuiria uma base política na região, pois já seria próximo de seu eleitorado.⁷⁹

⁷⁷Art. 14 da Constituição Federal de 1988 : A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

⁷⁸MANFREDINI, Karla Marcon. Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro em Questão. Florianópolis-SC, 2008.(p.70)

⁷⁹DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (p.194)

3.2.4 Fim do multipartidarismo e o fortalecimento partidário

Primeiramente, é importante salientar que a diversidade de pensamentos e ideologias políticas são significativos para a construção de uma democracia. Contudo, quando existe uma fragmentação acentuada, podem se tornar prejudiciais à representatividade.

Percebe-se atualmente que o número exacerbado de partidos políticos⁸⁰ no cenário político brasileiro proporciona o aparecimento de “partidos de aluguel”, que tem se tornado cada vez mais frequentes, pois recebem a atribuição apenas como um instrumento de acesso ao poder. Esse cenário conturbado afasta a população da política e impossibilita a governabilidade.

Dessa maneira, o sistema distrital puro conseguiria impedir o advento demasiado de partido políticos. Manfredini alega que o sistema majoritário visa proporcionar uma maior representação, pois somente os candidatos com a maioria dos votos poderão ser eleitos.⁸¹ Nesse fio, somente os partidos que possuem efetiva representação da população perdurarão, e os demais partidos políticos, que não possuem representatividade, vão precisar se estabelecer, de maneira que os eleitores percebam de forma mais clara seus ideias e ideologias e assim, passem a representar parcelas da sociedade.

Ademais, o sistema distrital puro também influencia na questão do fortalecimento partidário, pois o sistema não permitiria as disputas internas que ocorrem com frequência no sistema proporcional. Nos moldes atuais os partidos podem apresentar mais de um candidato ao mesmo cargo, o que acaba gerando disputas internas e por consequência enfraquece os partidos. De outro modo, o sistema distrital puro só teria disputas com partidos diferentes, pois cada partido lançaria apenas uma candidatura por distrito.

Concluindo, percebe-se que o fortalecimento dos partidos e com o fim do multipartidarismo podem favorecer a governabilidade e fortalecer o legislativo. Assim, o sistema distrital puro visa permitir que as decisões parlamentares se tornem menos suscetíveis à troca de favores e ao presidencialismo de coalizão, promovendo assim, a discussão de projetos de maneira mais apropriada.

⁸⁰Confira o anexo nº 1

⁸¹MANFREDINI, Karla Marcon. Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro em Questão. Florianópolis-SC, 2008.(p.36)

3.2.5 Possibilidade da prática de “recall” no Brasil e semelhança com o modelo americano.

Em primeiro lugar, é importante apresentar o significado do termo “recall”, que no campo político, tem o significado de anulação, revogação e destituição de funcionários públicos.

Nesse entendimento, percebe-se que é um instituto de democracia semidireta, que envolve a participação da população de forma que seu principal objetivo é destituir do mandato as autoridades que possuem comportamento inadequado para a função e assim atenuar o problema da representação política.⁸²

A cassação de um mandato por meio desse instituto traz uma alternativa ideal ao processo de impeachment, pois observa-se a dificuldade, a morosidade e o desgaste que um processo de impeachment possui.⁸³

Dessa maneira, o “recall” demonstra ser um procedimento mais democrático que o impeachment, pois o mesmo será decidido diretamente pelos eleitores, e não por seus representantes no parlamento. Assim é possível ressaltar o poder soberano do povo que está estabelecido no artigo 1º § único da Carta Magna.

Atualmente o instituto não está previsto na Constituição Federal de 1988, contudo, o Brasil está passando nos últimos anos por uma intensa crise de representatividade, em que seus representantes não estão agindo da maneira correta, permitindo que a população sofra com a falta de competência e com atos de corrupção com o dinheiro público.

Sendo assim, diante da crise de representatividade e de governabilidade que o país está passando nos últimos anos, o instituto do “recall” entra na pauta de discussões para sua implementação no sistema político brasileiro para promover uma democracia mais sólida e fidedigna aos interesses populares.

Para analisar a viabilidade do instituto, é de suma importância comparar o ordenamento político brasileiro com o dos Estados Unidos, que foi o primeiro país a adotar o instituto do “recall” e que possui algumas características muito semelhantes

⁸²Remédio democrático para o povo: A possibilidade de revogação de mandato eletivo no sistema republicano brasileiro. Revista jurídica Iuris in mente. Direitos Fundamentais e políticas públicas. (p;116)

⁸³ Remédio democrático para o povo: A possibilidade de revogação de mandato eletivo no sistema republicano brasileiro. Revista jurídica Iuris in mente. Direitos Fundamentais e políticas públicas. (p;126)

ao Brasil.

Sendo assim, é importante haver uma comparação entre os sistemas políticos brasileiro e americano para estudar a aplicabilidade deste instituto.

Inicialmente, percebe-se que os dois países são Repúblicas Federativas, ou seja, os dois países possuem na figura do Presidente da República a imagem de chefe de Estado e chefe de Governo, são divididos em Estados Federativos e adotam a tripartição dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário.

Dessa maneira, pode-se notar que o único aspecto divergente entre os dois países está no sistema eleitoral, em que os Estados Unidos adotam um sistema majoritário, enquanto o Brasil adota o sistema proporcional.

A adoção do sistema majoritário (distrital) no Brasil permitiria a prática do “*recall*” político, pois através desse modelo, o sistema permite traçar os representantes e os eleitorado de cada região, de maneira que o eleitorado possa fiscalizar e até mesmo cassar seus representantes. Esse instituto permite aos eleitores, por meio de plebiscito, a revogação do mandato do parlamentar que não estiver agindo corretamente.⁸⁴

⁸⁴ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Direito Eleitoral Brasileiro. 3º ed. Belo Horizonte: Del Rey.2004 (p.45 a 50)

Considerações Finais

No presente estudo foi abordada inicialmente a relevância que os sistemas eleitorais possuem na forma de organização e funcionamento das democracias atuais. Nesse fio, analisando o contexto brasileiro, percebe-se como a relação entre o Presidencialismo e o Sistema proporcional de lista aberta brasileiro proporcionou a crise de representatividade e de governabilidade que atualmente se encontra no Brasil. De outro modo, nota-se a importância que o sistema distrital puro possui na questão de corrigir as deturpações e vulnerabilidades do nosso sistema atual.

No tocante da representatividade, percebe-se que hoje existe uma degradação completa na Democracia representativa no país, na qual os candidatos não representam a população, deixando de lado os interesses públicos e passando a atuar apenas por interesses pessoais. Ainda nesse sentido, os partidos se multiplicam de forma desacerbada sem representar parcelas da sociedade, servindo apenas como forma de acesso ao poder.

No âmbito da governabilidade, a fragilidade partidária e os múltiplos partidos políticos existentes fazem o governo se “reinventar” para conseguir ter apoio no Legislativo para aprovar suas deliberações e interesses. Dessa maneira, as articulações saem das esferas programáticas e institucionais e se tornam totalmente personalizadas, de modo que o presidencialismo de coalizão se mostra necessário para que assim o Presidente da República tenha maneiras de conseguir implementar seu programa de governo. Se não fosse pelas coalizões o governo teria dificuldade para conseguir a maioria em um congresso multipartidário.

Tendo em vista a problemática analisada no respectivo estudo, fez-se necessário estudar os modelos de sistemas eleitorais existentes no mundo, abordando suas vantagens e desvantagens de maneira que possam ser avaliadas qual se adequaria melhor às necessidades brasileiras.

Em cada sistema eleitoral proposto, percebem-se vantagens que se destacam, porém, não existe sistema perfeito, daí a necessidade de se estabelecerem quais características são mais importantes a serem alcançadas no novo sistema adotado no Brasil.

Partindo desse pressuposto, foram analisadas as vantagens estabelecidas no sistema distrital puro. Nesse sentido, nota-se que o voto distrital possibilita a correção dos principais pontos problemáticos do sistema proporcional de lista aberta brasileiro.

Na questão da representatividade, o sistema permite um vínculo maior entre o eleitor e o candidato, permitindo assim a “*accountability*” e uma maior legitimidade dos representantes. Além de tudo, o sistema demonstra-se benéfico no âmbito da governabilidade, pois fortalece os partidos e impede a excessiva fragmentação partidária, rompendo assim com o presidencialismo de coalização existente no sistema atual e permitindo um governo forte e coeso que consegue ter uma maioria para aprovar sua agenda. Dentre outros benefícios pode-se destacar o barateamento das campanhas e a possibilidade de implementação do instituto do “*recall*” político.

Por fim, conclui-se que não existe sistema eleitoral ideal, contudo, o sistema distrital puro é o sistema que melhor se adequa às necessidades do Brasil atual, solucionando assim os vícios do sistema proporcional de lista aberta a respeito da representatividade e governabilidade. Apesar da importância de um sistema eleitoral em qualquer democracia atual, é notório que apenas a mudança do sistema eleitoral não resolverá todos os males da política brasileira, contudo, é um passo significativo para o avanço da política nacional.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional Brasileiro.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: Uma proposta de sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Institutos Ideias, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Teoria do estado e Ciência Política. 5.ed. atual. ampli. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BILLAFAN, Valéria da Costa Lima. Atuação do Legislativo frente ao presidencialismo de coalizão. Câmara dos Deputados. 2012.

CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro.

CARVALHO, Kátia de, clausula de barreira e funcionamento parlamentar. 2003.

CASTRO, Mônica Matta Machado de. "Sujeito e estrutura no comportamento eleitoral". Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 20.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Direito Eleitoral Brasileiro.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 23.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 30.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIGUEIREDO, Marcus. A decisão do Voto: (Democracia e racionalidade), São Paulo : Ed. Sumaré/ANCOPS, 1991

Manfredini, Karla Marcon. Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro em Questão. Florianópolis-SC, 2008.

MESQUISTA JUNIOR, Geraldo. Sistemas Eleitorais. Brasília: Senado Federal. 2005.

MORAES, Alexandre de. Poder Legislativo. In: Tratado de Direito Constitucional / organização Gilmar Ferreira Mendes, Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2012.

NICOLAU, Jauro Marconi. Sistema eleitorais. Editora FGV. 5º Edição. 2004.

O Congresso e o Presidencialismo de Coalizão. Editora Konrad Adenauer Stiftung. 201

PIRES, Juliano Machado. A invenção da lista aberta: o processo de implantação da representação proporcional no Brasil. (Dissertação de Mestrado). Iuperj/Cefor. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Rio de Janeiro, 2009.

Remédio democrático para o povo: A possibilidade de revogação de mandato eletivo no sistema republicano brasileiro. Revista jurídica Iuris in mente. Direitos Fundamentais e políticas públicas. 2016

SAMPAIO, Nelson de Sousa. Eleições e Sistemas eleitorais. Brasília: Revista de informação Legislativa. Diretoria de informação Legislativa. Subsecretaria de edições técnicas, v.20, nº78, abr./jun. de 1983 .

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. Dados vol.42 n.1 Rio de Janeiro 1999.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. v. 1, [s. l.], Editora Ática, 1994.

SARTORI, Giovanni. Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições Brasília: Editora UNB, 1996.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005 .

SILVA, Luís Virgílio Afonso da, Sistemas eleitorais, 1999.

TEIXEIRA, José Lopes. Estudos do Histórico do Sistema Eleitoral Brasileiro: As principais reformas já ocorridas e Propostas de Reformas Atuais. Rio de Janeiro : EPPG/IUPERJ. 2003

VELASCO, Domingos. Direito eleitoral: sistema eleitoral, nulidades, crítica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935.

VICTOR, Sergio Antônio Ferreira. Presidencialismo de coalizão – Exame do atual sistema de governo brasileiro. Editora Saraiva. 1º Edição, 2011.

Anexo nº 1

“PDT - Partido Democrático Trabalhista	PSL - Partido Social Liberal
PC do B - Partido Comunista do Brasil –	PSC - Partido Social Cristão
PR - Partido da República – Criado em 2006.	PSDC - Partido Social Democrata Cristão
DEM - Democratas	PMN - Partido da Mobilização Nacional
MDB - Movimento Democrático Brasileiro	PPS - Partido Popular Socialista
PHS - Partido Humanista da Solidariedade	PP - Partido Progressista (ex-PPB)
PRB - Partido Republicano Brasileiro	PSDB - Partido da Socialdemocracia Brasileira
PPL - Partido Pátria Livre	PSB - Partido Socialista Brasileiro
SD - Solidariedade	PT - Partido dos Trabalhadores
PROS - Partido Republicano da Ordem Social	PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PEN - Partido Ecológico Nacional	PV - Partido Verde – Criado em 1986
NOVO	PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
REDE - Rede Sustentabilidade	PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCO - Partido da Causa Operária	PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PRP - Partido Republicano Progressista – Criado em 1991	PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PCO - Partido da Causa Operária	PSD - Partido Social Democrático
PODEMOS - antigo Partido Trabalhista Nacional (PTN)	PT do B - Partido Trabalhista do Brasil
PTC - Partido Trabalhista Cristão	