



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

THIAGO ALEXANDRE MELO MATHEUS

**DISTRITÃO: TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL E
POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

BRASÍLIA
2017

THIAGO ALEXANDRE MELO MATHEUS

**DISTRITÃO: TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL E
POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Prof. Mestre Bruno Rangel Avelino da
Silva

BRASÍLIA

2017

THIAGO ALEXANDRE MELO MATHEUS

**DISTRITÃO: TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL E
POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. MSc. Bruno Rangel Avelino da Silva em 08 de dezembro de 2017 à seguinte banca examinadora:

Prof. Mestre Bruno Rangel Avelino da Silva
(Universidade de Brasília / Faculdade de Direito)
Orientador

Prof. Mestre Roberto Carlos Martins Pontes
(CEFOR / Câmara dos Deputados)

Prof. Doutor Ricardo José Pereira Rodrigues
(CEFOR / Câmara dos Deputados)

Brasília
2017

Dedico este trabalho aos meus infinitamente amados filhos Beatriz e Pedro. Vocês são o propósito do meu viver.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha amada esposa Paula Shimabuko pelo seu papel fundamental para que eu concluísse o curso de Direito e finalizasse a elaboração dessa monografia. Nada seria possível sem seu apoio, compreensão e paciência. Quando iniciei esse trajeto eu era só um menino que amava muito uma bela menina, hoje somos uma família.

Agradecimentos também para os meus pais e sogros, por todas os dias e noites que ficaram com meus filhos, cuidando deles com tanto carinho e amor, para que eu pudesse ir à universidade.

Agradeço ao Prof. Mestre Bruno Rangel pelos ensinamentos acadêmicos e profissionais e por ter me guiado no decorrer da elaboração deste trabalho.

Agradecimentos aos brilhantes Ana Luiza e Roberto Carlos que através de estimulantes conversas nos corredores da Câmara dos Deputados me despertaram para o tema aqui estudado.

Não poderia deixar de agradecer também a todos queridos amigos de trabalho que me deram palavras de incentivo durante o decorrer dessa jornada, em particular, Diego, Luiz Cláudio, Denise, Ayres e Flávia, pela total compreensão nos momentos em que tive que me ausentar para assistir alguma aula ou estudar para as provas.

Por fim, obrigado à minha amiga Cristiane pelas observações indispensáveis para finalização dessa monografia.

RESUMO

A partir da discussão encontrada na literatura sobre o papel que os sistemas eleitorais têm na estruturação dos sistemas partidários, este trabalho busca analisar as alterações que a implementação do Distritão causaria na configuração partidária da Câmara dos Deputados. Para isso foi feita uma pesquisa sobre todas as propostas de emenda à constituição que tramitaram nas duas casas legislativas com objetivo de implementar essa fórmula eleitoral majoritária plurinominal de voto único. As justificações dessas proposições foram analisadas a luz da teoria de Dieter Nohlen. Por fim, a partir dos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014, foram realizadas simulações utilizando as regras do Distritão para constatar se os possíveis efeitos políticos no sistema partidário brasileiro pretendidos pelos parlamentares eram verificados ou se existiam outros meios mais simples para alcançá-los.

Palavras Chave: Sistemas Eleitorais; Fórmulas Eleitorais; Sistemas Partidários; Distritão; Dieter Nohlen.

ABSTRACT

From the discussion found in the literature about the electoral systems' function in building the party systems, this work intends to analyse the modifications that the implementation of the electoral system known as "Distritão" could cause at the configuration of the house of representatives. With this goal, a research was conducted regarding every constitutional amendment that has been proposed, either on senate or at the house, with the intention of implement this electoral formula. The justifications of such propositions have been studied considering Dieter Nohlen's work. At last, the electoral results for the house of representatives, years 2010 and 2014, were used on a simulated "Distritão", to verify if the political effects intended by the congressmen who defend it would be achieved or if there are other means to reach them.

Keywords: Electoral systems; electoral formulas; party systems; Distritão; Dieter Nohlen.

SUMÁRIO

1	Introdução	10
2	Sistemas Eleitorais e Sistemas Partidários	12
2.1	Classificação dos sistemas eleitorais e as fórmulas eleitorais	13
2.1.1	Fórmula eleitoral no Brasil e o Distritão	20
2.2	Classificação dos sistemas partidários	23
2.3	Efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário	26
3	O Distritão no Congresso Nacional: tramitação e justificações	34
3.1	Proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados	34
3.1.1	PEC 108/1995	36
3.1.2	PEC 267/2000	37
3.1.3	PEC 294/2000	39
3.1.4	PEC 133/2003	41
3.1.5	PEC 105/2007	42
3.1.6	PEC124/2007	43
3.1.7	PEC 3/2015	44
3.2	Proposições que tramitaram no Senado Federal	45
3.2.1	PEC 54/2007	45
3.3	Análise comparativa das proposições	46
4	O Distritão e seus possíveis efeitos no Sistema Partidário Brasileiro	49
4.1	Possíveis efeitos acarretados pela adoção do Distritão	50
4.2	Simulação da aplicação do Distritão nas eleições de 2010 e 2014	54
5	Conclusão	61
6	Bibliografia	63
	Anexos	65

A) Tabelas complementares	65
B) Inteiro teor das propostas de emenda à constituição	71

1 INTRODUÇÃO

Os sistemas eleitorais têm papel fundamental na estruturação dos sistemas partidários? A simples mudança de fórmula eleitoral aplicada para eleição dos membros do parlamento gera como consequência a redefinição da configuração partidária de um país? Este trabalho, a partir da teoria de Dieter Nohlen, contextualiza esses questionamentos através do estudo das possíveis alterações que a implementação do Distritão causaria na representação dos partidos na Câmara dos Deputados.

Para isso, foi feita uma pesquisa sobre todas as proposições que tramitaram nas duas casas legislativas com objetivo de implementar a fórmula eleitoral majoritária plurinominal de voto único, o Distritão. Foram encontradas sete propostas de emenda à constituição apresentadas por deputados e uma por senadores, quase todas continham em suas justificações como um dos objetivos para motivar a mudança no sistema eleitoral brasileiro o combate à fragmentação partidária, que para eles seria estimulada pela fórmula proporcional utilizada.

Sabe-se que um sistema eleitoral é identificado pela composição de vários elementos, sendo um deles a fórmula eleitoral, que é o cálculo matemático utilizado para conversão dos votos dados pelos eleitores em mandatos. No entanto, não se deve confundir os dois conceitos, apesar de os textos acadêmicos usualmente utilizarem a fórmula eleitoral como critério para classificar os sistemas em proporcionais, majoritários ou mistos. Esse debate é apresentado no segundo capítulo deste trabalho.

Essa classificação simplificada pode gerar confusões metodológicas, pois existem países que utilizam a mesma fórmula eleitoral, mas tem contextos jurídicos e políticos bem diferentes e por consequência geram resultados eleitorais diversos. Apesar disso, esse é o método de classificação mais utilizado. Assim, a implementação do Distritão causaria a reclassificação do sistema eleitoral brasileiro de proporcional para majoritário e o presente trabalho discute se essa simples mudança de classificação, sem alteração de outras variáveis do sistema – como magnitude das circunscrições ou aplicação de cláusulas de exclusão – teria o condão de provocar uma reformulação tão profunda no sistema partidário quanto os

parlamentares autores das proposições pretendiam. No terceiro capítulo são listadas as proposições que tramitaram no Congresso Nacional e suas justificações são analisadas para verificar quais eram os objetivos e expectativas dos parlamentares com a aplicação do Distritão.

Além dessa discussão teórica, no quarto capítulo são apresentados resultados de simulações com as possíveis consequências da adoção do Distritão para o Brasil, a partir dos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. É importante destacar que as simulações apresentam uma relativa fragilidade por serem decorrentes da utilização de resultados eleitorais produzidos sob as regras atuais da lista aberta e posteriormente aplicados às regras do Distritão. Porém, independentemente da validade dessa crítica, a ferramenta tem grande importância, pois, se ela não fosse utilizada os debates se restringiriam apenas a discussões puramente teóricas, considerando a impossibilidade de realização de pesquisas empíricas para comprovar as teses apresentadas.

2 SISTEMAS ELEITORAIS E SISTEMAS PARTIDÁRIOS

Neste capítulo pretende-se explorar as teorias de Dieter Nohlen acerca da existência de relação de causalidade entre sistemas eleitorais e sistemas partidários. A análise será contextualizada através de um diálogo entre enunciados de Duverger e Giovanni Sartori, autores clássicos que também desenvolveram teorias sobre a mesma temática. Todavia, antes de apresentar a discussão sobre os possíveis efeitos dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários, é de grande importância definir primeiramente quais são os conceitos que estão sendo adotados para cada um desses institutos, por existir variação sobre eles na literatura.

Segundo Nohlen¹, no debate político, em particular naqueles países com experiência eleitoral mais recente, costuma-se confundir o conceito de sistema eleitoral alargando-o demasiadamente. Então, no presente trabalho será utilizada uma definição mais restrita, no qual o sistema eleitoral será considerado como o conjunto de regras jurídicas que definem a forma que os eleitores, através do voto, escolhem seus representantes para exercer mandatos políticos². Neste contexto, o sistema eleitoral não contempla todas as regras aplicadas na realização de uma eleição, ele é apenas parte de um arcabouço jurídico maior, conhecido como Direito Eleitoral. Assim, seria responsabilidade desse ramo do Direito, e não exatamente do Sistema Eleitoral adotado, regular a completude das matérias relacionadas ao processo eleitoral, desde o cadastramento das candidaturas até a verificação das contas dos candidatos.

O sistema partidário pode ser conceituado como o conjunto de partidos políticos existentes em um país e que constitui “um subsistema do sistema político, estruturado pelas relações – ora de oposição, ora de cooperação – que existem entre os partidos, que agem no palco de uma mesma sociedade política”³. Dessa forma, os sistemas partidários seriam um reflexo das relações sociais existentes em um país,

¹ NOHLEN, D. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p. 15.

² Segundo Rae (1967, p 14): “electoral laws are those which electoral preferences are articulated as votes and by which these votes are translated into distributions of governmental authority among the competing political parties”

³ DIAS, R. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2011. In: RANGEL, B. *Sistemas Eleitorais*, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 193

com os diversos posicionamentos ideológicos existentes dando origem a partidos que os representem⁴.

Tanto os sistemas eleitorais quanto os sistemas partidários podem ser classificados por meio de diversos critérios. Nas próximas seções serão apresentadas as classificações clássicas de cada um deles.

2.1 Classificação dos sistemas eleitorais e as fórmulas eleitorais

Vários estudiosos concentram seus esforços em tentar entender os sistemas eleitorais, com objetivo de encontrar relações entre eles e outros aspectos políticos da sociedade, muito frequentemente o sistema partidário. Para facilitar essa análise, é comum classificar os sistemas eleitorais segundo a fórmula adotada por eles para distribuição dos votos entre as cadeiras disputadas. A partir dessa metodologia surgem as duas clássicas famílias de sistemas eleitorais: os de representação majoritária e os de representação proporcional⁵.

Essa é uma classificação simplificada, onde os dois sistemas se localizam nos extremos de um *continuum*, mas que serve de ponto de partida para o estudo dos demais elementos que compõe os diferentes sistemas eleitorais⁶ como: (i) determinação das circunscrições eleitorais; (ii) formas de candidatura; (iii) procedimentos de votação; (iv) regras para atribuição das vagas; (v) barreiras legais. Entender a dinâmica existente entre a fórmula eleitoral e esses outros fatores serve para definir de forma inequívoca os sistemas eleitorais existentes nos diversos países e quais são seus possíveis efeitos.

O presente trabalho se propõe a fazer um estudo aprofundado sobre uma fórmula eleitoral específica, qual seja, o sistema eleitoral majoritário em distritos plurinominais de voto único não transferível, conhecido no Brasil como Distritão, e seu

⁴ RANGEL, B. *Sistemas Eleitorais*, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

⁵ NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 11

⁶ NOHLEN, D. **Sistema electorales del mundo**. Tradução de Ramon Garcia Cotarelo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

histórico de tramitação no Congresso Nacional. Mas para tratar desse sistema específico é importante abordar os principais sistemas eleitorais a partir da classificação decorrente das fórmulas clássicas, entendendo suas diferenças fundamentais.

As fórmulas eleitorais são definidas pelos diferentes métodos de cálculo para conversão de votos em mandatos. São classificadas⁷ como fórmulas eleitorais clássicas aquelas que Maurice Duverger⁸ utilizou para criar os seus enunciados: as fórmulas de maioria, simples ou absoluta, e a representação proporcional pura. A dicotomia entre as fórmulas eleitorais majoritárias e proporcionais não reproduz a enorme diversidade de sistemas que são aplicados no mundo atualmente, que inclui a utilização de sistemas mistos. Por serem definições extremamente abrangentes, é muito difícil fazer generalizações científicas a partir dessa classificação simplificada⁹. Porém, ela ainda é bem útil quando são relacionadas a novos planos de análise como a classificação segundo o princípio de representação (ou princípio representativo)¹⁰. A aplicação do princípio representativo¹¹ nas análises realizadas sobre os sistemas eleitorais neste trabalho será de fundamental importância quando o Distrito for objeto de estudo.

As fórmulas majoritárias são aquelas que tem como propósito que os eleitos para um determinado cargo sejam os que alcancem a maioria de votos dos eleitores. Existem diversos países que aplicam a fórmula majoritária para escolhas dos representantes de seus parlamentos, mas ela é mais tradicional nos países anglo-saxões como Reino Unido, EUA, Canada e Austrália.

A principal característica dessas fórmulas é sua simplicidade. O fato de que para um candidato ser eleito bastar ele receber mais votos que seus adversários faz o eleitor compreender muito facilmente qual foi a consequência de seu voto, o que

⁷ NOHLEN, D. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p 122

⁸ Os enunciados clássicos de Duverger serão apresentados nas próximas seções.

⁹ NOHLEN, D.. Op. cit., p. 123

¹⁰ NOHLEN, D.. Op. cit., p. 27

¹¹ De acordo com, Bruno Rangel, o princípio de representação analisa o sistema eleitoral, não apenas a partir de suas fórmulas, mas também de acordo com o objetivo político pretendido: a) formação de maiorias sólidas; b) participação da sociedade de forma proporcional ao número de votos obtidos pelos partidos políticos. De acordo com esse critério, as combinações das fórmulas eleitorais com as outras variáveis do sistema eleitoral, como por exemplo o tamanho das circunscrições, podem criar situações em que um sistema classificado como proporcional tenha, de acordo com o princípio representativo, um viés majoritário.

geralmente não é comum em locais que a fórmula proporcional é aplicada. Todavia, uma crítica recorrente¹² é o desperdício dos votos direcionados aos candidatos que não são eleitos, fenômeno mais comum em países que utilizam o sistema de maioria simples.

Outra característica muitas vezes vista como problemática, é a falta de correlação entre a proporção de votos recebidos por um partido e o número de vagas alcançadas por ele. Dependendo da geografia da votação recebida pela agremiação, é comum acontecerem grandes diferenças entre os dois números. Por exemplo, o Partido Liberal do Reino Unido com frequência é sub-representado nos resultados das eleições britânicas para a Câmara dos Comuns¹³. A combinação da aplicação da fórmula majoritária em distritos uninominais com um padrão nacionalmente disperso provoca distorções nos números, como o observado em 1983, quando o Partido Liberal recebeu 25,4% dos votos e alcançou apenas 3,5% das vagas disputadas¹⁴. Além da possível sub-representação de alguns partidos a partir da aplicação da fórmula majoritária, outra consequência recorrente é a sobre-representação dos maiores partidos.

Atualmente, ao redor do globo, as fórmulas majoritárias são aplicadas em diversas vertentes (maioria simples ou absoluta, distritos uninominais ou plurinominais, etc.) e não é objetivo deste trabalho esgotar todas suas possíveis combinações. No entanto, serão apresentadas as mais comuns, esquematizando-as de acordo com as seguintes características¹⁵: a) exigência de maiorias simples ou absoluta; b) magnitude do distrito; c) voto no candidato ou em uma lista partidária; d) voto único ou voto plural (alternativo).

A fórmula de maioria simples¹⁶ é a mais comum e sua aplicação geralmente está relacionada à eleição direta de representantes em distritos uninominais. A diferença existente para a regra da maioria absoluta é que nesta há a exigência que os eleitos obtenham uma maioria qualificada, com mais de 50% dos votos. Caso isso

¹² NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 20

¹³ SILVA, B. R. A. D. *Sistemas eleitorais e partidários*: Duverger, Sartori e Nohlen. Revista *Ballot*, Rio de Janeiro, 2016.

¹⁴ NICOLAU, J. *Op. cit.*, p. 21

¹⁵ SILVA, B. R. A. D. *Op. cit.*

¹⁶ O Distrito se enquadra nessa regra, mas ele é pouco utilizado no mundo.

não ocorra em uma primeira votação, os mais populares disputam um novo turno. Apesar de a fórmula de maioria absoluta ser mais comum para cargos do executivo, ela também pode ser aplicada para escolha de membro do legislativo, como é na França¹⁷.

A magnitude do distrito diz respeito ao número de vagas que estão em disputa naquela unidade territorial. O padrão é utilizar a combinação de fórmulas majoritárias com distritos de magnitude um, ou uninominais, mas existem países em que essa fórmula está relacionada a distritos plurinominais com votação em listas partidárias. Nesses casos, são distritos com mais de uma cadeira em que o partido que for mais votado obtém todas, situação mais encontrada em sistemas com democracias mais fracas¹⁸.

Existem fórmulas majoritárias em que o eleitor ao invés de dar um único voto, deve ordenar uma lista de candidatos acordo com sua preferência. Esse tipo de fórmula é chamada na literatura¹⁹ de voto alternativo. A ordenação dos candidatos é um recurso para que eles sejam eleitos por maioria absoluta sem a necessidade de realização de um segundo turno de votação. O sistema de voto alternativo funciona com a transferência dos votos das cédulas dos candidatos menos votados, que vão sendo eliminados, para os outros, até que um deles obtenha a maioria absoluta.

É importante observar que todas as fórmulas majoritárias apresentadas, em maior ou menor grau, privilegiam a formação de maiorias sólidas, o que está de acordo com o princípio majoritário. Porém, a combinação das fórmulas com outras características do sistema político eleitoral dos países pode fazer com que mesmo uma regra majoritária possa trazer uma proporcionalidade atenuada, que como será visto é o caso do Distritão.

As fórmulas proporcionais são aquelas que buscam na eleição, mediante um cálculo matemático, alcançar uma distribuição de vagas que reflita a correspondência entre os votos recebidos pelo partido e o número de cadeiras alcançadas por ele. Diferentemente das fórmulas majoritárias, ocorre um maior aproveitamento dos votos

¹⁷ NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 25

¹⁸ SILVA, B. R. A. D. *Sistemas eleitorais e partidários*: Duverger, Sartori e Nohlen. Revista *Ballot*, Rio de Janeiro, 2016.

¹⁹ NICOLAU, J. *Op. cit.*, p. 26

dos eleitores. Assim, deixa de acontecer aquele cenário em que existe apenas um vencedor com os votos dos outros candidatos não possuindo valor, o eleitor pode se sentir mais participante do processo, haja vista que aumenta a chance de seu voto contribuir efetivamente para a ocupação das vagas disputadas²⁰.

Foi Mirabeau, líder político francês do século XVIII, o inspirador do sistema proporcional. Para ele, o parlamento deveria ter uma reprodução fiel da composição da sociedade, da mesma forma que um mapa reflete os contornos dos territórios²¹. Atualmente, as fórmulas proporcionais podem ser divididas em duas famílias principais, o voto único transferível e a representação proporcional de listas. A grande diferença entre as duas fórmulas está em quem fará o papel de unidade fundamental no cálculo das vagas, no voto único transferível é o candidato e no sistema de listas é o partido.

Os sistemas que utilizam da fórmula proporcional de voto único transferível são citados na literatura como sistemas proporcionais puros²². Sua forma de cálculo foi proposta inicialmente por Thomas Hare, no ano de 1859, em seu livro Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal²³. Sua intenção era garantir a representação de opiniões individuais de elementos da sociedade, sem privilegiar os partidos. Aplicada em circunscrições plurinominais, de acordo com a fórmula de Hare, os eleitores ordenam suas preferências e à medida que os candidatos vão alcançando os votos necessários para sua eleição, quantidade chamada de quota, seus votos vão sendo redistribuídos para os demais indicados pelos eleitores em cada cédula. Os eleitores podem elencar seus candidatos preferidos sem precisar manter nenhuma vinculação entre os partidos deles, possibilitando, assim, uma composição mais diversa no parlamento.

As fórmulas proporcionais de lista, atualmente mais utilizadas que a de voto único transferível, são aplicadas em diversos países europeus. Elas proporcionam aos partidos um maior protagonismo no processo eleitoral, por serem eles os responsáveis por elaborar listas de candidatos. Porém, o seu grau de proporcionalidade não é

²⁰ RANGEL, B. Sistemas Eleitorais, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 42

²¹ NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 37

²² SARTORI, G. Engenharia constitucional: como mudam as constituições. UnB. Brasília. 1996.

²³ NICOLAU, J. Op. cit., p. 38

absoluto, podendo ser influenciado por diversos fatores, entre eles: a) cálculo matemático para distribuição das vagas (maiores médias ou maiores sobras); b) o número de vagas disputadas na circunscrição; c) a existência de cláusulas de exclusão no sistema; d) a possibilidade de fazer coligações; e) possibilidade de reordenação na lista.

Existem dois tipos de cálculo contemplados pelas fórmulas proporcionais de lista, maiores médias ou maiores sobras (ou resíduos). No primeiro, os votos obtidos pelos partidos são divididos por números em série, e a partir do resultado dessas operações, os partidos que obtêm os resultados mais altos vão ocupando sucessivamente as vagas disputadas. Existem diversas opções de escolha para os divisores aplicados à essas operações. Segundo Jairo Nicolau (2004, 45), as três fórmulas mais utilizadas, em ordem da menos para mais proporcional, são a D'Hondt, a Sainte-Lagüe modificada e a Sainte-Lagüe.

Já as fórmulas de maiores sobras funcionam em duas fases. Primeiramente o número de votos recebidos pelo partido é dividido por algum tipo de denominador para determinar a quantas vagas cada um deles terá direito. Os dois denominadores mais comuns são as quotas Hare e quota Droop²⁴. Após esse cálculo, geralmente algumas cadeiras não são preenchidas, então, a partir daí inicia-se a segunda fase. Neste novo momento, as vagas restantes vão para aqueles partidos cuja votação mais se aproximar do valor da quota²⁵.

Como foi dito anteriormente, outros fatores podem impactar bastante na proporcionalidade dos sistemas que utilizam fórmulas de lista. Diferentemente das fórmulas majoritárias, as proporcionais sempre são utilizadas em circunscrições com duas ou mais vagas em disputa. A lógica é que quanto maior for o número de cadeiras disputadas, menor é o número de votos necessários por um partido para obter uma vaga. Assim, a distribuição de vagas será mais próxima da proporção de votos recebidos por cada partido quanto maior a magnitude da circunscrição. No que se refere à existência de uma cláusula de exclusão no sistema eleitoral, ela tem como consequência torná-lo menos proporcional por excluir a representação dos pequenos

²⁴ Quota Hare = votos/cadeiras e Quota Droop = votos/(cadeiras+1)

²⁵ NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 45

partidos. Geralmente, o objetivo de implementar uma cláusula dessa natureza é evitar a possibilidade de um parlamento extremamente fragmentado. Já o efeito proveniente de permissão de que sejam realizadas coligações é o contrário, ela aumenta a proporcionalidade do sistema ao permitir que pequenos partidos se unam conseguindo obter acesso a vagas que não teriam isoladamente. Assim, a simples aplicação de uma fórmula eleitoral proporcional não é garantia de se alcançar uma proporcionalidade real. É necessário que outros fatores do sistema eleitoral estejam alinhados com esse propósito.

Além das fórmulas majoritárias e proporcionais puras, existe a possibilidade de combiná-las dando origem a sistemas mistos. Esse formato ganhou força ao final do Século XX²⁶, sendo mais famoso o modelo utilizado na Alemanha. Ele também é encontrado em países asiáticos – Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia – e em antigos territórios da União Soviética – Rússia, Ucrânia, Lituânia, Hungria.

As fórmulas mistas mais comuns são aquelas que associam características das fórmulas proporcionais de lista e fórmulas de maioria simples. Isso pode acontecer de duas formas diferentes: através de modelos independentes em que usualmente ocorre uma superposição das duas fórmulas, com elas sendo aplicadas paralelamente sem relação entre seus resultados; ou com modelos dependentes que preveem alguma forma de interação, geralmente sendo aplicada uma correção sobre os resultados parciais das eleições majoritárias²⁷.

Existem fatores que determinam qual princípio representativo – majoritário ou proporcional – o sistema misto mais favorecerá. Por exemplo, fórmulas de superposição podem atingir resultados bem diversos em casos onde o eleitor pode dar um ou dois votos. Em Jairo Nicolau (2004, 79), afirma-se que “a possibilidade de dar dois votos permite que os partidos menores, sem chances na disputa majoritária, sejam beneficiados pelo voto dado à lista”, assim como, “o voto único tende a favorecer os partidos maiores...a lógica da competição majoritária tende a prevalecer, sobretudo o voto útil, que acaba prejudicando os menores partidos”.

²⁶ NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 79

²⁷ NICOLAU, J. Op. cit., p. 80

Já as fórmulas que estipulam algum tipo de correção privilegiam o princípio proporcional, pois os resultados das eleições proporcionais são utilizados para corrigir eventuais distorções produzidas pelas eleições majoritárias. Na Alemanha²⁸, a correção é realizada através de um aumento no número de cadeiras com objetivo de aproximar o tamanho das bancadas ao resultado obtido na eleição proporcional²⁹.

Um problema que alguns autores prevêm na aplicação de fórmulas mistas é o possível surgimento de duas categorias de parlamentares, os eleitos pelo distrito com interesses estritamente locais e os eleitos pelas listas com comprometimento exacerbado à agenda do partido. Porém, as experiências com esses modelos são muito recentes, o que dificulta o entendimento do seu tipo de engenharia e possíveis efeitos a longo prazo³⁰.

Tendo tratado das três fórmulas eleitorais aplicadas no mundo atualmente, pode-se agora analisar o sistema eleitoral brasileiro com foco na fórmula proporcional aplicada no país e qual seria a alteração com o Distritão.

2.1.1 Fórmula eleitoral no Brasil e o Distritão

A primeira versão de representação proporcional no Brasil para eleição de deputados data de 1932 e previa uma modalidade de voto preferencial³¹. Nesse modelo eram aplicados os quocientes eleitorais e, após a distribuição das cadeiras, as sobras ficavam com os candidatos mais votados, excluídos aqueles já eleitos na primeira fase. Em 1935 foi promulgada a Lei nº 48/1935, que alterava o código eleitoral e implementava um novo cálculo para distribuição das sobras, considerando as maiores médias. Essa regra não chegou a ser aplicada naquele momento em virtude

²⁸ CINTRA, A. O. O modelo alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Câmara dos Deputados. Brasília. 2000, p.10.

²⁹ Por exemplo, na Alemanha isso nem sempre é possível porque apenas partidos que obtenham mais de 5% dos votos na eleição proporcional podem participar da distribuição das cadeiras. No entanto, os candidatos eleitos pela fórmula majoritária nos distritos sempre têm direito ao mandato (SILVA, 2011).

³⁰ RANGEL, B. Sistemas Eleitorais, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 56

³¹ NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: _____ Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

do golpe de estado ocorrido em 1937 e apenas em 1950 ela foi reintroduzida na legislação eleitoral³² e pouco alterada até a fórmula atual.

A fórmula eleitoral em vigor no Brasil possibilita que o eleitor vote em seu candidato de preferência ou no partido. Para determinar quantas vagas serão obtidas por cada agremiação, divide-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração³³. Para as vagas que eventualmente não sejam preenchidas na primeira alocação é realizada uma nova ordenação em que elas são distribuídas para os partidos que obtiverem os maiores valores para a divisão de sua votação pelo número de cadeiras mais um. Repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher. Na prática, essa regra acaba funcionando de forma parecida com a fórmula D'Hondt³⁴. Assim, os candidatos mais votados em cada partido ou coligação, desde que tenham obtido uma votação superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, serão eleitos e os demais são considerados suplentes destes. Caso atinge-se a situação em que não haja mais partidos ou coligações com candidatos com votação superior à 10%, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. Se nenhum partido ou coligação alcançar o quociente eleitoral, serão considerados eleitos os candidatos mais votados.

Dessa forma, o sistema brasileiro utiliza uma fórmula eleitoral classificada como proporcional, porém, como já foi abordado nesse estudo, a proporcionalidade de um sistema não depende unicamente da fórmula eleitoral adotada. Por exemplo, a magnitude das circunscrições tem papel central nessa análise³⁵. A legislação brasileira define a correspondência entre unidades federativas e circunscrições, especificando o mínimo de oito vagas e máximo de setenta vagas para cada uma. Isso gera dois efeitos: a) distorção entre o número de votos necessários para cada deputado ser eleito nas diferentes circunscrições; b) grau de proporcionalidade diferente nas bancadas de cada estado, de forma que quanto menor a magnitude da

³² RANGEL, B. *Sistemas Eleitorais*, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011, p. 60

³³ Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados (excluídos os votos brancos) pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

³⁴ NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 46

³⁵ SILVA, L. V. A. D. *Sistemas Eleitorais*. Malheiros, São Paulo, 1999.

circunscrição menos proporcional é o resultado obtido nela³⁶. O resultado agregado desses fatores leva o sistema brasileiro a ter um certo grau de desproporcionalidade.

Além disso, até as eleições de 2016 era aplicada uma regra de exclusão que definia que somente poderiam participar da distribuição das vagas os partidos (ou coligações) que alcançassem uma votação superior ao coeficiente eleitoral³⁷. Como consequência o sistema tornava-se menos proporcional, pois em algumas situações excluía a representação de pequenos partidos. O remédio para essa situação era a realização de coligações³⁸ que possibilitavam aos menores partidos participar da disputa de vagas, muitas vezes através de união de legendas com ideologia e conteúdo programático divergentes.

Dessa forma, apesar da previsão constitucional de que a eleição para representantes da Câmara dos Deputados respeite o princípio da representação proporcional, ela não prevê a adoção de uma fórmula específica ou de outras medidas que impactem no grau dessa proporcionalidade. Assim, é possível para o legislador ordinário fazer um controle desse fator de acordo com a realidade do sistema eleitoral brasileiro a cada momento. Porém, para implementação de uma fórmula majoritária, independente do grau de proporcionalidade que essa fórmula contemple, seria necessária uma reforma constitucional. Nos últimos anos essa alternativa esteve presente em todos debates sobre reforma política que aconteceram no Brasil, na tentativa de implementar uma fórmula batizada de Distritão.

O Distritão – ou sistema eleitoral majoritário em distritos plurinominais de voto único não transferível³⁹ – utiliza uma fórmula eleitoral bastante simples: os representantes são eleitos em distritos plurinominais, pelo critério de maior votação dos candidatos individuais. As propostas propugnavam que as unidades da federação seriam transformadas em grandes distritos onde os candidatos disputariam as vagas, que seriam iguais ao número de cadeiras que existem atualmente. A grande mudança seria a alteração da representação majoritária para a representação proporcional. Em

³⁶ Na situação limite de uma circunscrição com apenas uma vaga em disputa, o sistema proporcional dá o mesmo resultado de um majoritário.

³⁷ Pela redação dada pela Lei nº 13.488/2017, todos os partidos e coligações que participarem do pleito, poderão concorrer à distribuição dos lugares.

³⁸ A Emenda Constitucional 97/2017 vedou a celebração de coligações nas eleições proporcionais a partir das eleições de 2020.

³⁹ A literatura especializada sintetiza estas características na denominação “sistema de voto único não transferível (SNTV)”

cada distrito, passariam a ser eleitos os mais votados, independentemente dos partidos. Para uma mudança como essa proposta seria necessário alterar a regra constitucional consagrada no art. 45 para a eleição dos deputados federais e o art. 27, por remissão, para os estaduais.

Analisando essa mudança no sistema eleitoral através da ótica dos princípios de representação, a eleição dos mais votados poderia se contrapor ao que, para muitos, parece ser uma injustiça do sistema brasileiro, os partidos “roubarem” as cadeiras de candidatos mais votados para distribuir para candidatos com menor número de sufrágios, uma consequência do princípio proporcional de representação. Para os defensores desse novo modelo, o Distritão invocaria o princípio de justiça representativa em que a vaga deve ser daquele que recebeu mais votos, mesmo que os resultados da distribuição das cadeiras possam distorcer a representação dos partidos do ponto de vista dos votos recebidos por cada um⁴⁰.

No entanto, algo que não é muito discutido nos debates legislativos sobre o tema é que sem outras mudanças no sistema eleitoral, além da simples troca de uma fórmula por outra, os objetivos políticos pretendidos com implementação de um modelo majoritário, como a formação de maiorias sólidas, dificilmente são alcançados. Não se pode esperar que a mera troca de uma fórmula eleitoral por outra tenha como consequência o surgimento de um novo modelo político e partidário para o país. No limite, pode-se alcançar uma situação em que as supostas qualidades do sistema majoritário, como a formação de maiorias, não são alcançadas, mantendo-se ainda os possíveis “defeitos” do sistema proporcional, como a fragmentação partidária.

2.2 Classificação dos sistemas partidários

O sistema partidário de um país é resultado da diversidade cultural e ideológica encontrada na sociedade e por isso o número de configurações partidárias que podem ser encontradas em torno do globo é quase ilimitado. Para possibilitar um

⁴⁰ NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: _____ **Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma.** Belo Horizonte: UFMG, 2007.

estudo dos diversos sistemas partidários existentes, os estudiosos do tema realizam uma categorização que leva em conta alguns fatores: a) número de legendas; b) interações entre os partidos, relacionadas ao seus tamanhos e poder de influência, assim como aos seus aspectos ideológicos e estratégicos; c) relação dos partidos com a base social e com o sistema político⁴¹.

Por ser a mais simples e objetiva, a classificação que considera como fator preponderante o número de legendas foi a primeira a ser utilizada e ela continha três categorias: sistemas de partido único, bipartidários e multipartidários⁴². Porém, esse método apresentava uma fragilidade decorrente do fato de nem sempre o número de partidos existentes em um país expressar quantos deles de fato exerciam papel relevante no contexto político analisado. Assim, era possível existir um sistema partidário com mais de dez partidos – classificado, portanto, como multipartidário – em que apenas dois deles tinham relevância política na prática, funcionando, então, como um sistema bipartidário.

Considerando que a simples contagem de partidos não necessariamente representa a realidade do sistema partidário do país, atualmente são levadas em conta outras características, como critérios de competição entre os partidos, a interação entre as diferentes forças e os aspectos dinâmicos que podem proporcionar mudanças em suas classificações. A partir disso, neste trabalho será adotada a classificação dos sistemas partidários idealizada por Sartori (2005): i) de partido único; ii) de partido hegemônico; iii) de partido predominante; iv) bipartidarismo; v) pluralismo limitado; vi) pluralismo extremo⁴³.

Existe grande debate a respeito do sistema de partido único, pois, encontrado em regimes anti-democráticos, seu resultado geralmente é artificial uma vez que ocorre devido à existência de mecanismos que impedem o funcionamento de outros partidos que não estejam em sintonia com aquele que governa o país. Por exemplo, Sartori contesta a inclusão desse tipo de sistema nas classificações, pois, segundo ele, não haveria sistema nesse caso: “o sistema de partido único não promove o

⁴¹ RANGEL, B. Sistemas Eleitorais, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011..

⁴² COELHO, M. V. F. Direito eleitoral e processo eleitoral. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.199.

⁴³ SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 166.

sistema partidário: ele o impede”⁴⁴. Porém, apesar dessa discussão, é usual levá-lo em consideração nos estudos sobre sistemas partidários, e o próprio Sartori o faz⁴⁵.

Nos sistemas hegemônicos podem existir juridicamente diversos partidos, porém, apenas um possui poder de influência para conquistar a maioria dos assentos restando aos demais partidos apenas o papel de subordinação. Esse sistema partidário foi observado no México até o ano 2000⁴⁶. Os classificados como predominantes têm similaridade com os hegemônicos, eles também surgem em um contexto onde formalmente existem diversos partidos, e somente um deles tem capacidade de alcançar êxito nas eleições, obtendo sempre a maioria das vagas. Porém, a diferença entre as duas classificações está no papel que os demais partidos exercem, já que no sistema predominante eles têm condição de exercer oposição ao partido majoritário. Existe, portanto, uma competitividade não observada no sistema hegemônico, que, no entanto, não é forte suficiente para acabar com o êxito eleitoral do principal partido do sistema.

Os sistemas bipartidários são aqueles que apenas dois partidos detêm apoio necessário para efetivo exercício do poder político, se alternando no poder. No entanto, essa configuração não impede a existência de outras agremiações com representação parlamentar, e somente quando ao menos um terceiro partido desenvolve poder político para participar das articulações do governo o sistema recebe uma nova classificação, de sistema pluripartidário. O sistema pluripartidário ainda recebe na literatura uma subclassificação⁴⁷ mais específica, pluralismo limitado ou pluralismo extremo. Essa denominação vai depender do número de partidos que efetivamente tem condições de desempenhar papéis relevantes no sistema político. Se existirem cinco partidos ou menos o sistema é classificado como pluralismo

⁴⁴ SARTORI, Giovanni. Teoria democrática. Lisboa: Fundo de Cultura, 1965. In: RANGEL, B. Sistemas Eleitorais, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

⁴⁵ SARTORI, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 166.

⁴⁶ RANGEL, B. Sistemas Eleitorais, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

⁴⁷ SARTORI, Giovanni. Op. cit., p. 168.

limitado e em situações mais extrema em que existe uma quantidade maior que cinco tem-se o pluralismo extremo⁴⁸.

É importante destacar que existe na literatura uma diferenciação entre os conceitos de pluripartidarismo e multipartidarismo. O segundo seria um sistema que tem como resultado a existência de diversos partidos pequenos, que diferentemente do pluralismo extremo não tem papéis tão relevantes na configuração política do país. Assim, o multipartidarismo pode levar à uma multiplicidade de correntes políticas no parlamento, dificultando a formação de maiorias e conseqüentemente podendo gerar crises de governabilidade. Em situações limite como a observada em sistemas multipartidários, são comuns as tentativas de reforma no sistema eleitoral para tentar resolver problemas como as crises de governabilidade causadas pela fragmentação partidária.

Por isso, na próxima seção, será discutido se alterações no sistema eleitoral de um país realmente são um meio eficaz para obter novas configurações no seu sistema de partidos, e como isso pode ser feito.

2.3 Efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema partidário

A compreensão sobre a interação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários é de fundamental importância para os acadêmicos que estudam os processos de reforma política que acontecem ao redor do mundo. Assim como para os legisladores, que com frequência tentam utilizar o sistema eleitoral como mediador do grau de fragmentação do sistema partidário. Por exemplo, no Brasil, desde 1988 foram várias propostas apresentadas sugerindo mudança na fórmula eleitoral de proporcional para majoritária, invariavelmente tendo como uma de suas motivações principais a redução do número de partidos no Congresso Nacional.

No presente trabalho, a análise das relações entre os sistemas eleitorais e partidários será fundamentada no diálogo não contemporâneo, apresentado por Dieter

⁴⁸ DIAS, R. Ciência Política. São Paulo: Atlas, 2011. In: RANGEL, B. Sistemas Eleitorais, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

Nohlen⁴⁹, entre as teorias de Duverger e Sartori. A partir disso objetiva-se entender melhor a natureza da interação existente entre esses dois tipos de sistema, se ela se enquadraria melhor como uma relação de causa e efeito, de dependência, ou se são totalmente independentes⁵⁰.

Quando Duverger elaborou seus três enunciados clássicos, a maioria dos estudos que tratavam dos sistemas partidários se restringia a análises sociológicas sobre as doutrinas dos partidos e pouco se dedicavam ao entendimento de suas relações e consequentes efeitos jurídicos. Com a intenção de romper com essa tradição ele desenvolveu as seguintes formulações, para que servissem de fundamento para análises mais aprofundadas no futuro⁵¹:

- i) sistema eleitoral com fórmula de representação proporcional conduz a um sistema pluripartidarista com partidos rígidos, estáveis e independentes (exceto no caso de movimentos repentinos);
- ii) sistema eleitoral com fórmula de representação majoritária absoluta, com segundo turno, tende a um pluripartidarismo com eleições flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos);
- iii) sistema eleitoral com fórmula de representação majoritária relativa, conduz a um bipartidarismo com partidos grandes e independentes que se alternam.⁵²

Verifica-se que em seus enunciados⁵³, Duverger tratou de três sistemas que aplicavam diferentes formas para eleição das cadeiras do parlamento: sistemas com fórmulas proporcionais; sistemas com fórmulas de maioria absoluta (dois turnos); e sistemas com fórmulas de maioria relativa (um turno). Para Duverger, os dois primeiros tipos teriam uma tendência para o pluripartidarismo, e, segundo sua observação, os países que utilizavam o sistema majoritário em dois turnos com o tempo o substituíam pelo de representação proporcional⁵⁴. Segundo o autor, apenas o sistema eleitoral com fórmula de representação majoritária relativa proporciona o

⁴⁹ NOHLEN, D. Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007, p. 42.

⁵⁰ SILVA, B. R. A. D. Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. Revista Ballot, Rio de Janeiro, 2016.

⁵¹ SILVA, B. R. A. D. Op. cit.

⁵² DUVERGER, M. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

⁵³ Segundo Sartori, Duverger classificava seus enunciados de fórmulas/esquemas e não de leis como elas vieram a ser conhecidas posteriormente.

⁵⁴ SILVA, B. R. A. D. Op. cit.

surgimento de um resultado diferente, o sistema bipartidário com partidos grandes e independentes que se alternam.

O mecanismo, identificado por Duverger, pelo qual o sistema eleitoral influenciaria o sistema partidário é baseado em dois efeitos definidos como fatores mecânicos e psicológicos. O fator mecânico seria a tendência que os sistemas de maioria relativa têm em dificultar o êxito eleitoral dos menores partidos e que mesmo sistemas que utilizem de fórmulas proporcionais podem apresentar tal efeito. Um exemplo é a utilização de cláusulas de exclusão que obriguem os partidos a alcançar uma votação mínima para participar da distribuição de cadeiras. Esse efeito acaba gerando uma sobre-representação dos maiores partidos e uma sub-representação dos menores⁵⁵.

Em relação ao fator psicológico, ele funciona através da utilização do que é conhecido como voto útil. Situação em que os eleitores, em particular nas eleições majoritárias, deixam de votar nos candidatos de sua preferência⁵⁶, privilegiando aqueles de partidos que demonstram ter maior chance de vitória. Esse fenômeno fortalece cada vez mais os grandes partidos, diminuindo a possibilidade de os menores ocuparem lugar efetivo na disputa eleitoral. Por essa razão, Duverger defende que sistemas majoritários de turno único resultam no surgimento do bipartidarismo.

Surge então a questão de como os efeitos mecânicos e psicológicos deixam de ter preponderância apenas no âmbito dos distritos para passar a influenciar o sistema partidário, gerando um bipartidarismo de âmbito nacional. Duverger trata desse questionamento estabelecendo que o sistema com fórmulas de maioria relativa pressiona o aparecimento do dualismo de partidos, pelo menos, no interior dos distritos, mas que os protagonistas podem ser diferentes em cada um deles. Porém, segundo ele, nesse contexto um sistema bipartidário no parlamento poderia surgir em decorrência do enfraquecimento progressivo dos partidos pequenos e médios em termos nacionais⁵⁷. Apesar de acreditar que o sistema eleitoral majoritário de turno

⁵⁵ NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua nova**, 1995

⁵⁶ Muitas vezes esse fenômeno é estimulado devido a divulgação de pesquisas de opinião no período pré-eleitoral.

⁵⁷ DUVERGER, M. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

único inegavelmente tende a um bipartidarismo, é importante destacar que Duverger não nega a possibilidade de existirem outros fatores capazes de influenciar os sistemas partidários.

Vários debates surgiram em torno dos enunciados propostos por Duverger, chamados de leis sociológicas, e diversos outros autores tentaram comprovar sua aplicação por meio de análises empíricas⁵⁸. Na década de 80, Giovanni Sartori apresentou suas contribuições sobre o tema, onde apresentava a ideia que as leis de Duverger poderiam sugerir a existência de uma correlação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, mas que da forma como haviam sido enunciadas não apresentavam uma relação causal⁵⁹.

Para Sartori, uma relação de causa e efeito somente pode ser estabelecida quando os elementos estão objetivamente identificados, por exemplo determinando explicitamente o critério utilizado para quantificar o número de partidos de um sistema. O autor estabeleceu que os partidos que devem ser levados em consideração para essa contagem se restringem àqueles com valor substantivo, ou seja, partidos que apresentam relevância no contexto político. Apesar dessa crítica à consistência científica da teoria de Duverger, o autor se propõe, a partir dela elaborar novas regras, mais consistentes, que reiterem a influência dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários. Porém, destacando que essa influência se apresenta através de duas relações: com o comportamento dos eleitores e na configuração dos partidos.

O efeito sobre o comportamento dos eleitores é descrito por Sartori como sendo restritivo, variando sua intensidade de acordo com a classificação dos sistemas em que é aplicado. Aqueles de maioria relativa seriam fortemente restritivos e no outro extremo da escala os sistemas eleitorais proporcionais seriam completamente não restritivos. Assim, para o autor, o efeito do sistema eleitoral sobre o número de partidos não é multiplicador e sim redutivo, com o objetivo de lhe trazer o equilíbrio. Além disso, para Sartori o estágio em que o sistema partidário se encontra tem grande relação com os efeitos a que ele está suscetível.

⁵⁸ Um dos autores que obteve mais sucesso foi Douglas Rae (RAE, 1967).

⁵⁹ SILVA, B. R. A. D. Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. Revista Ballot, Rio de Janeiro, 2016.

Dessa forma, Sartori apresenta quatro enunciados para substituir as leis de Duverger:

1. Dado um sistema partidário estruturado e com dispersão uniforme de votos entre os distritos (ambas condições necessárias), sistemas majoritários por maioria simples causam (são condições suficientes para) um formato bipartidário;

1.1. alternativamente, um sistema partidário com estrutura particularmente rígida é, sozinho, a substitutiva condição necessária e suficiente para causar um formato bipartidário;

2. Dado um sistema partidário estruturado, mas não havendo dispersão uniforme dos votos entre os distritos, os sistemas majoritários por maioria simples causam (são uma condição suficiente para) a eliminação dos partidos que estejam abaixo da maioria relativa, mas não impedem, e portanto, permitem tantos partidos acima de dois, quantos quanto for permitido pela concentração acima da maioria relativa;

3. Dado um sistema partidário estruturado, a representação proporcional obtém um efeito redutor causado (como condição suficiente) pela sua não-proporcionalidade prática. Assim, quanto maior a impureza da representação proporcional, maiores serão os custos para a representação dos pequenos partidos, e mais forte será o efeito redutor; e, inversamente, quanto menor for a impureza, mais fraco será esse efeito.

3.1. Alternativamente, uma estrutura partidária particularmente rígida é, sozinha, condição necessária e suficiente para manutenção de qualquer sistema partidário pré-existente à introdução do sistema proporcional;

4. Não existindo estruturação partidária e presumindo uma representação proporcional pura, isto é, um custo igual de representação para todos os partidos, o número de partidos poderá ser tão grande quanto for permitido pelo quociente eleitoral.

Fica bem claro nos enunciados de Sartori, que para ele o que condiciona o eleitor não são somente as regras do sistema eleitoral, mas também a influência da estrutura partidária⁶⁰ prévia. Partindo desse referencial, sua primeira regra diz que sempre ocorrerá um bipartidarismo nacional quando fórmulas de maioria simples forem aplicadas a sistemas partidários estruturados que tenham dispersão de votos entre os distritos. Ele completa o enunciado com a afirmação alternativa que um

⁶⁰ Segundo Bruno Rangel, “entende-se por sistema partidário não estruturado aquele em que o eleitor não se identifica com a figura do partido, mas apenas com personalidades. Por outro lado, identificam-se sistemas partidários estruturados quando os partidos conseguem se colocar diante do eleitor como imagem abstrata, sendo percebido como um sistema natural de canalização política da sociedade”.

sistema partidário com estrutura particularmente rígida também produz como consequência um bipartidarismo, independentemente da fórmula aplicada. Pela segunda regra, quando acontece uma dispersão não uniforme de votos entre os distritos, os sistemas eleitorais de maioria simples tendem a provocar a eliminação dos pequenos partidos na medida da concentração acima da maioria relativa, funcionando como um efeito redutor.

Antes de abordar o que diz a terceira regra, vale esclarecer o enunciado da quarta, que é mais simples. Na ausência de uma estruturação partidária prévia, a representação proporcional pura possibilitará o surgimento de quantos partidos forem possíveis de acordo com o quociente eleitoral estabelecido. Porém, de acordo com a terceira regra, em um sistema partidário estruturado, a fórmula proporcional sofre um efeito redutor, gerando uma falta de proporcionalidade na prática. O grau de impureza nessa proporcionalidade pode ser medido pelos custos para a representação dos pequenos partidos. E, complementando a regra, se o sistema partidário já se apresentar particularmente rígido, ele manterá sua configuração mesmo que seja introduzido um sistema eleitoral proporcional.

Dieter Nohlen, em seus estudos sobre a relação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, analisou tanto a teoria desenvolvida por Maurice Duverger quanto as ideias defendidas por Giovanni Sartori. Ao contrário desses autores clássicos, Nohlen defendia que os sistemas eleitorais tinham influência sobre os sistemas de partidos, porém não de forma determinante, e apresentou outros elementos que para ele também poderiam ter papel importante sobre a formação desses sistemas, como a composição social, religiosa e étnica do país.

O autor argumenta que as leis sociológicas de Duverger apresentam deficiências em três âmbitos, o empírico, o teórico e o metodológico. Os problemas empíricos seriam decorrentes de efeitos que são previstos nas fórmulas eleitorais contempladas pelas leis de Duverger e não são verificados em alguns casos⁶¹. Já as dificuldades teóricas seriam provenientes do fato dessas leis sociológicas, que têm algumas exceções reconhecidas, não especificarem com objetividade quais são suas condições de validade. Quanto as falhas em relação ao método, Nohlen argumenta

⁶¹ Por exemplo, o Canadá adota um sistema com fórmula de maioria relativa e possui um sistema pluripartidário.

que são feitas análises comparativas de dois institutos com nível de complexidade diferentes, o sistema com fórmula de maioria relativa em circunscrições uninominais e sistemas com princípio de representação proporcional. Esse último podendo contemplar múltiplas formas de sistema eleitoral com efeitos que podem ser bem distintos.

Para Nohlen, Sartori tentou construir condições de aplicabilidade para que as leis de Duverger pudessem ser verificadas. O novo âmbito de análise estabelecido por Sartori para verificar a influência dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários considerava a importância da estrutura prévia do sistema partidário e da distribuição geográfica dos votos recebidos pelos partidos. Os enunciados estabelecidos por Sartori eram mais precisos que os de Duverger, mas segundo Nohlen ainda tem conteúdo informativo limitado, pois seria incompleto por não considerar outros elementos sociais que influenciam a estrutura partidária.

Nohlen argumenta que a homogeneidade ou heterogeneidade social, étnica ou religiosa é tão importante para a estrutura de um sistema partidário do que as relações entre sistemas eleitorais e partidários tratados de maneira historicamente descontextualizada. Assim, para o autor, a maior fragmentação social conduziria a um sistema eleitoral proporcional que favoreceria o multipartidarismo e sociedades mais homogêneas tenderiam a optar por fórmulas de maioria relativa, dando origem a um sistema bipartidário ou um pluripartidarismo limitado⁶².

Por consequência, para o autor, a escolha do sistema eleitoral ideal se dá em decorrência das forças políticas que imperam na sociedade, se mostrando uma questão de poder. Inclusive, existem autores que estudam a existência de possíveis relações de causalidade dos sistemas partidários nos sistemas eleitorais. O que pode fazer sentido quando se imagina que os sistemas eleitorais são definidos por leis, e essas são votadas pelos integrantes dos partidos, que poderiam se posicionar de forma a escolher regras que objetivassem maximizar suas chances eleitorais⁶³.

⁶² SILVA, B. R. A. D. Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. Revista Ballot, Rio de Janeiro, 2016

⁶³ SILVA, B. R. A. D. Op. cit.

Em sua leitura sobre a teoria de Nohlen, Bruno Rangel⁶⁴ argumenta que as leis sociológicas elaboradas por Duverger, apesar de sua abrangência limitada, tem funcionamento importante como ponto de partida para identificação do sistema partidário que melhor se adapta a realidade social e política de cada país. Porém, seria importante que as propostas de mudança de sistema eleitoral que tenham como objetivo alterar a configuração partidária vigente levassem em consideração uma análise crítica das teses dos autores apresentados, pois elas se demonstram frágeis em relação à sua relação de causa e consequência. Segundo ele, “não é incorreto esperar de determinado sistema eleitoral a configuração de um sistema partidário correspondente, contudo, não se pode colocar tal objetivo como a sua finalidade principal”. Dependendo do contexto, a relação entre os dois sistemas pode ser maior ou menor.

⁶⁴ SILVA, B. R. A. D. Op. cit.

3 O DISTRITÃO NO CONGRESSO NACIONAL: TRAMITAÇÃO E JUSTIFICAÇÕES

Após pesquisas detalhadas nas bases de dados do Sistema de Informações Legislativas (SILEG)⁶⁵ da Câmara dos Deputados e na Rede de Informação Legislativa e Jurídica do Senado Federal, foram encontradas oito proposições que tramitaram nessas casas legislativas com objetivo de alterar o sistema eleitoral brasileiro para o Distritão. Foram sete propostas de emenda à constituição apresentadas pelos deputados e uma pelos senadores.

3.1 Proposições que tramitaram na Câmara dos Deputados

As sete propostas de emenda à constituição que tratavam da implementação do Distritão apresentadas na Câmara dos Deputados foram encabeçadas por parlamentares distintos. No momento da apresentação das proposições, dois parlamentares eram do Partido Liberal (PL), dois do Partido Social Liberal (PSL), um do Partido Progressista (PP), um do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e um do Partido Republicano da Ordem Social (PROS).

A proposição mais antiga apresentada na Câmara dos Deputados, com propósito de alterar o sistema eleitoral do sistema proporcional para o Distritão, surgiu em 1995, apenas 7 anos⁶⁶ e duas eleições após a promulgação da Constituição Federal. A PEC 108/1995 foi encabeçada pelo deputado Expedito Júnior, do Partido Liberal de Rondônia, mas somente analisada vinte anos depois, durante a Reforma Política ocorrida em 2015, quando então foi apensada à PEC 182/2007, que naquele momento estava em discussão. Além da PEC 108/1995, todas as outras seis proposições que tratavam da implementação do Distritão apresentadas nesse período

⁶⁵ Essa pesquisa foi facilitada porque o autor do presente trabalho é servidor da Câmara dos Deputados, já tendo atuado na área de pesquisa legislativa da Consultoria Legislativa. Por isso, ele tem acesso direto ao sistema SILEG, além disso, já fez treinamentos para se especializar em buscas de proposições nessa ferramenta.

⁶⁶ A PEC 12/1989 foi a primeira proposição apresentada após a Constituição Federal de 1988 que sugeria a implementação do voto majoritário para eleição dos deputados. Porém, isso era apenas um ponto da proposta que tinha como objetivo maior alterar o sistema de governo para parlamentarismo. Além disso, ela não trazia nem no texto nem em sua justificativa a definição se os distritos seriam os próprios estados, ou unidades territoriais menores. Por essas razões essa PEC não foi incluída no presente estudo.

de duas décadas também foram apensadas à PEC 182/2007, de autoria do Senado Federal, que foi a proposição principal⁶⁷ analisada na reforma de 2015.

Durante os debates os principais argumentos apresentados pelos parlamentares giravam em torno da simplicidade do sistema para os eleitores e da facilidade que traria para os partidos organizarem suas listas de candidatos. Outro ponto bastante destacado durante a discussão da proposição é que pelo fato de lançar um número menor de candidatos as campanhas se tornariam mais baratas.

Então, em 26 de maio de 2015, após intensa deliberação na Comissão Especial, o Plenário da Câmara dos Deputados votou a proposta de adoção do Distritão. Apesar de obter a maioria dos votos dos deputados (267 contra 210)⁶⁸, a proposta não obteve o quórum necessário para sua aprovação⁶⁹. Além desse modelo de sistema eleitoral, diversos outros foram votados no mesmo dia, entre eles o modelo proporcional de lista fechada e o distrital misto entre eles, mas nenhum obteve o número de votos suficientes para ser aprovado.

Com a derrota em plenário e aprovação de um substitutivo à PEC182/2007 que mantinha o sistema proporcional, todos os 7 projetos sobre Distritão que tramitavam na Câmara dos Deputados foram arquivados.

Porém, em 2017, em nova Reforma Política ocorrida no Congresso Nacional, a proposta de implementação do Distritão novamente surgiu com força. Dessa vez não como proposição autônoma, mas por meio de emenda aditiva à PEC 77/2003, que estava sendo analisada. A emenda foi admitida parcialmente pelo relator e previa a utilização do Distritão apenas nas eleições de 2018 e 2020 como sistema de transição do atual para o distrital misto a partir de 2022.

Além dos argumentos a favor do sistema já defendidos em 2015, surgiram alguns novos. De forma explícita, alguns parlamentares defenderam que a utilização

⁶⁷ Essa PEC foi apresentada pelo senador Marco Maciel e outros, em 23/10/2007, e tratava de mudanças na legislação eleitoral, como o estabelecimento de regras de fidelidade partidária, mas não alterava o sistema eleitoral. Porém, devido a regras regimentais, as proposições, originárias da Câmara dos Deputados, que para a Secretaria Geral da Mesa tratavam de temas correlatos aos da PEC 182/2007 foram apensadas a essa.

⁶⁸ NICOLAU, J. Distritão, o retorno. <http://www.academia.edu>, 2017. Disponível em: http://www.academia.edu/33938344/Distritao_o_retorno_2017_

⁶⁹ No caso de Proposta de Emenda à Constituição, o quórum necessário para aprovação é de 308

do Distritão nas eleições de 2018 seria benéfica devido ao desgaste sofrido pelos partidos nos últimos anos, pois assim as campanhas seriam mais centradas nos candidatos⁷⁰. De forma mais implícita, existia a lógica que com a implementação do sistema os candidatos que já tivessem mandatos seriam privilegiados pelos partidos na formação das chapas, pois com menos dinheiro para o financiamento de campanha os candidatos já conhecidos e com a máquina pública a seu favor largariam na frente.

Durante as discussões, surgiram algumas sugestões de alterações não abordadas na reforma política anterior, como a mudança para que o sistema também contemplasse a possibilidade dos votos de legenda. A lógica seria que esses votos fossem distribuídos igualmente entre todos os candidatos do partido. Mas a ideia não avançou.

Novamente a proposta foi derrotada em plenário, e desta vez com apoio ainda menor dos parlamentares, não chegando a alcançar nem a maioria dos votos dos deputados⁷¹.

Nas próximas seções cada uma das proposições que defendiam a implementação do Distritão será analisada detalhadamente, com foco nas justificativas apresentadas por seus autores.

3.1.1 PEC 108/1995⁷²

A Proposta de Emenda à Constituição 108/1995, apresentada pelo deputado Expedito Júnior⁷³ (PL/RO) foi a primeira proposição apresentada com intuito de instituir o sistema majoritário para eleição de deputados e vereadores. Seu texto era bem simples:

⁷⁰ NICOLAU, J. Distritão, o retorno. <http://www.academia.edu>, 2017. Disponível em: http://www.academia.edu/33938344/Distritao_o_retorno_2017_

⁷¹ Nessa votação foram 205 votos favoráveis, 238 contrários e 1 abstenção.

⁷² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14392>

⁷³ Para apresentação das propostas de emenda à constituição na Câmara dos Deputados é necessário o apoio de 1/3 dos membros das casas legislativas (171 deputados ou 27 senadores), porém, aqui serão destacados apenas os parlamentares que encabeçaram as listas.

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, pelo sistema majoritário, com mandato de quatro anos.

§ 1º. Lei complementar disporá sobre:

I - o número total de Deputados;

II - a representação por Estado e pelo Distrito Federal.”

Na justificção do projeto, os autores da proposição alegaram que o sistema proporcional já carecia de mudanças pois se mostrava deficiente e ineficaz. Para eles, o sistema proporcional só seria compatível com circunscrições amplas e provoca, por consequência, campanhas eleitorais de custos altos, favorecendo o surgimento de candidatos desvinculados da base (eles chamaram esse fenômeno de paraquedismo eleitoral), que muitas vezes utilizam para se eleger a força do poder econômico.

Além disso, a necessidade de alcançar o quociente eleitoral para poder disputar as vagas faria com que os partidos fossem obrigados a buscar candidatos populares oriundos de sindicatos, ordens religiosas e líderes comunitários que muitas vezes tinham maior lealdade com os grupos que os elegeram do que com o partido ou mesmo com a Nação.

3.1.2 PEC 267/2000⁷⁴

A Proposta de Emenda à Constituição 267/2000, apresentada pelo deputado Luciano Bivar, do Partido Social Liberal (PSL) de Pernambuco, trouxe uma inovação em relação à anterior, a possibilidade de o eleitor votar na legenda ao invés de votar em um candidato. Essa ideia que aparentemente tinha surgido apenas nas discussões da Reforma Política de 2017, na verdade tem origem nessa proposição.

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

§ 1º ...

§ 2º ...

§ 3º Serão considerados eleitos os candidatos mais votados em cada circunscrição, computados os votos nominais por eles obtidos mais o

⁷⁴ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14633>

resultado da divisão dos votos de legenda pelo número de candidatos do partido."

Apesar de elogiar a plasticidade do sistema eleitoral brasileiro que consegue se adaptar mudanças na conjuntura política sem alterar muito essa estrutura, os autores da PEC defendiam a mudança no sistema eleitoral para corrigir as imperfeições do sistema de partidos no Brasil. Segundo eles, mantendo as circunscrições como plurinominais a mudança da fórmula de proporcional para majoritária pouco modificaria a realidade eleitoral do Brasil. Para demonstrar essa tese, eles apresentaram o dado que nas eleições de 1998, 467 dos 513 deputados teriam sido eleitos com a regra proposta.

Com essa modificação, para os autores, nem o estabelecimento de cláusulas de barreira nem a adoção de outras soluções importadas, como sistemas eleitorais mistos, seriam necessárias para resolver as mazelas do sistema partidário brasileiro. Relacionado a isso, a proposição traz algumas ideias similares às da PEC 10/1995. Novamente é apresentado o argumento de que os partidos são obrigados a buscar por candidatos não por sua identificação ideológica, mas sim, com a intenção de alistar pessoas com grande apelo popular para que seja possível aproveitar seu excedente de votos, provocando uma distorção entre candidatos eleitos com menos votos que outros não eleitos.

Além desses argumentos utilizados anteriormente, a proposição inova ao apresentar a ideia que a existência de um candidato com votação expressiva faz com que outros candidatos eleitos em decorrência dos votos do primeiro fiquem mais ligados a ele que ao próprio partido, formando uma bancada particular.

Outro argumento apresentado é que o sistema proporcional favorece candidatos já detentores de mandato ou de seus "prepostos de confiança" pelas facilidades de utilização de verbas decorrentes de seus cargos. Mas neste caso não apresenta qual seria a mudança que o sistema majoritário provocaria para acabar com esse fenômeno, apenas afirma que ele seria a solução para tal problema.

Para os autores da PEC, sem a necessidade de dar guarita a candidatos populares, mas pouco afins com seus programas, os partidos podem centrar esforços em concorrentes mais representativos de seus ideários. Para eles, até as coligações

entre partidos deixariam de ser artifícios necessários, pois os partidos apenas se juntariam devido suas afinidades ideológicas e não na busca de alcançar o quociente eleitoral.

Um ponto de destaque desse projeto é que ele preserva o voto de legenda. A justificativa para a manutenção desse instituto é sua importância para aqueles eleitores que têm um vínculo com os programas partidários e preferem votar no partido por causa de suas convicções políticas. Assim, com a mudança do sistema, os partidos montariam listas com maior afinidade ideológica e os votos desses eleitores seriam distribuídos para esses candidatos que fazem parte da corrente de pensamento do partido.

3.1.3 PEC 294/2000⁷⁵

Uma outra proposta de emenda à constituição foi apresentada no ano 2000, também de autoria de um parlamentar do PSL de São Paulo, o deputado De Velasco. Ela trazia em seu texto:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos os candidatos individualmente mais votados em cada estado, em cada Território e no Distrito Federal. (NR) “

Segundo a justificção da proposição, o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal já seria suficiente para justificar as mudanças propostas:

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...)”

Para os autores da PEC não seria legítimo em subserviência ao princípio da proporcionalidade, um candidato com votação inferior, em detrimento da vontade do povo, ser eleito no lugar de outro com maior número de votos. Segundo eles, as discussões sobre reforma política se fundamentam de forma excessiva em modelos estrangeiros, cuja realidade em nada se adapta às condições nacionais, não dando a

⁷⁵ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14673>

devida atenção aos problemas reais de nosso sistema e que poderiam ser solucionados com alterações “bastante óbvias”.

Em seguida, argumentam que uma das qualidades de nosso sistema proporcional é possibilitar a conjugação do voto partidário com o voto pessoal. Mas apesar dessa suposta qualidade, devido às possíveis ambiguidades que esse instituto permite acontecer, a proposição não contempla a possibilidade desse voto de legenda diferentemente da PEC 267/2000.

A justificação da PEC sugere que, além do voto de legenda, seja excluído de nosso sistema também o quociente eleitoral, sendo, assim, estabelecida a regra de serem eleitos os mais votados individualmente. Isso simplificaria o sistema, facilitando sua compreensão pelo eleitorado e sem causar grandes mudanças nos resultados das eleições.

Os autores da proposição também trazem a informação de que nas eleições de 1998, caso estivesse em vigor essa alteração constitucional sugerida, 467 dos 513 deputados teriam sido igualmente eleitos. O argumento vai no sentido de que a pequena mudança sugerida serviria apenas para corrigir distorções, como casos em que um candidato com votação inexpressiva chegue ao Congresso Nacional. A necessidade dos partidos de inflarem suas listas para alcançar o quociente eleitoral, segundo os autores, também deixaria de existir.

É defendido o argumento de que, com a aprovação da PEC 294/2000 e a consequente eliminação do quociente eleitoral, não haveria motivos para a existência de coligações nas eleições, que segundo os autores, é vista como um mal em nosso sistema e motivo de diversas proposições para sua eliminação, devido à suspeita sobre sua legitimidade e moralidade.

Outro problema que seria pretensamente extinto é a migração partidária e que os autores abordam de forma um pouco “desconexa”.

No fim, os autores ressaltam que a proposta não pretende diminuir a importância dos partidos, e sim fortalecê-los. Justificam que com sua aprovação, os partidos não deixaram de ter monopólio sobre a indicação da lista de candidatos, mas se restringiriam aos seus nomes mais significativos. Argumentam ainda que não

afetaria a distribuição para os partidos dos recursos do Fundo Partidário e do tempo de rádio e televisão.

3.1.4 PEC 133/2003⁷⁶

Como a maioria das outras propostas de implementação do Distritão, a Proposta de Emenda à Constituição 133/2003 – de autoria do deputado Jaime Martins, do Partido Liberal (PL) de Minas Gerais, – também foi apresentada no ano seguinte à eleição dos membros do Congresso Nacional. A alteração sugerida para o art. 45 da Constituição era dada por:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. (NR)”

No texto dessa PEC não fica explícito se o sistema majoritário implementado seria uninominal ou plurinominal, mas com apenas essa pequena mudança na Constituição Federal, sem alterações adicionais, o Distritão seria a consequência obtida com a aprovação da proposição.

A justificação da PEC se inicia com a defesa de que o contexto histórico da adoção do sistema proporcional era outro, e que os partidos existentes naquele momento eram mais fortes e detentores de mais poder. Argumenta ainda que a mudança no perfil do eleitorado, com a inclusão de analfabetos e menores de dezesseis anos, apesar de ter acontecido em boa hora, alterou o quadro de votantes, tornando o sistema brasileiro desapropriado e com “distorções que, por vezes, beiram a bizzarria”.

Os autores defendem ainda a ideia que as regras eleitorais naquele momento enfraquecem os partidos, privilegiando os candidatos. Isso porque, aqueles candidatos que são populares buscam partidos que sejam mais favoráveis para sua

⁷⁶ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127937>

eleição, como trampolins, abandonando as agremiações logo após o início da legislatura.

Por fim, apesar de ter apresentado argumentos de que o sistema proporcional seria ruim porque enfraquece os partidos, os autores da proposição reconhecem que naturalmente o eleitor brasileiro apoia mais os candidatos que as agremiações políticas e, de modo um pouco contraditório, conclui que seria mais adequado que a eleição se desse pelo número de votos recebidos individualmente.

3.1.5 PEC 105/2007⁷⁷

A Proposta de Emenda à Constituição 105/2007 foi apresentada pelo deputado Mário Negromonte do Partido Progressista (PP) da Bahia, e trazia o seguinte enunciado:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral.

§ 1º

§ 2º

§ 3º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.

§ 4º As disposições do caput e do § 3º deste artigo aplicam-se às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.(NR)”

A PEC inicia sua justificação afirmando que o sistema eleitoral brasileiro dá sinais de esgotamento e que uma mudança que apenas contemple a manutenção do voto proporcional com o acréscimo da lista pré-ordenada não seria suficiente para superar problemas como de governabilidade, representação fidedigna e financiamento, pois uma mudança em tal sentido implicaria na concentração de poder nas mãos das burocracias partidárias. Os autores afirmam que tal mudança iria contrariar a intenção dos legisladores que adotaram o voto proporcional de lista aberta

⁷⁷ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=357555>

para tentar resguardar o poder de escolha do eleitor e a relação de confiança com seu representante.

Por isso, para os autores da PEC, a adoção da ideia da criação de grandes distritos plurinominais evitaria a ocorrência de situações paradoxais, como a eleição de candidatos com votação inexpressiva que foram carregados por outros mais populares, assim como evitar a derrota dos que embora tenham alcançado votação expressiva, seus partidos não tenham alcançado o quociente eleitoral.

3.1.6 PEC124/2007⁷⁸

A Proposta de Emenda à Constituição 124/2007, do deputado Wilson Santiago do PMDB da Paraíba, foi apresentada com uma diferença de apenas 15 dias da PEC 105/2007. Seu texto trazia algumas alterações nos artigos 14 e 16 da Constituição Federal, e no que se referia ao artigo 45 apresentava praticamente a mesma proposta que a PEC anterior:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pela forma majoritária, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada uma dessas unidades federativas uma circunscrição eleitoral.

§ 1º

§ 2º

§ 3º Serão eleitos os candidatos que obtiverem a maior votação da circunscrição eleitoral, na ordem em que foram votados nominalmente até o número de lugares a preencher. §4º O disposto no caput e no §3º deste artigo aplicam-se às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais. (NR)”

Em sua justificação a PEC trazia a afirmativa que apesar dos Deputados, em tese, representarem todo o povo brasileiro, e não apenas aqueles que lhe elegeram, devem satisfazer às reivindicações específicas destes. E, por isso, o sistema

⁷⁸ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=359934>

proporcional requer mudanças por apresentar problemas de representatividade e governabilidade.

Segundo os autores, a solução seria a instituição de distritos onde os mais votados fossem eleitos, pois isso impediria a prática ilógica de que candidatos com votação inexpressiva possam eleger-se na cauda de um outro, impedindo que alguns preferidos pelo eleitorado atingissem a meta esperada por eles. Assim, as alterações propostas, contemplariam aqueles que com méritos foram os preferidos pelos eleitores, possibilitando-os “galgar o espaço político-institucional que o escrutínio lhe legou.”

3.1.7 PEC 3/2015⁷⁹

A Proposta de Emenda à Constituição 3/2015 foi apresentada pelo deputado Miro Teixeira⁸⁰, então como ideia do então Vice-Presidente da República, Michel Temer, para a Reforma Política de 2015. Seu texto era bem simples:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo princípio majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

Para os autores da proposição, uma reforma política precisa ter como primeiro passo a definição do sistema eleitoral. Para eles, considerando que o sistema proporcional aparenta estar esgotado, se faz necessária a adoção de um sistema que fortalecesse uma organização plural dos partidos políticos aliada à exigência popular dos eleitores identificarem inequivocamente seus eleitos. Assim, o Distritão permitiria aos partidos se concentrar no lançamento de candidatos expressivos, sem a preocupação de ter que organizar uma lista extensa para que no somatório dos votos alcançasse o quociente eleitoral.

⁷⁹ <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946574>

⁸⁰ Em 2017, esse mesmo texto foi apresentado como emenda à PEC 77, e em sua votação no plenário da Câmara dos Deputados foi rejeitada.

Segundo a justificação, dispensada a necessidade dos partidos se unirem apenas para alcançar o quociente partidário, as coligações passariam a acontecer motivadas apenas pela identidade doutrinária.

Por fim, outro argumento trazido na justificção é que o lançamento de um número menor de candidatos permitiria os partidos utilizarem de forma mais eficaz os meios de divulgação eleitoral, especialmente rádio e TV. Os autores da proposta acreditavam que isso fortaleceria os partidos, inclusive os emergentes, pois com a concentração de esforços em boas candidaturas eles poderiam ter gastos de campanha menores.

3.2 Proposições que tramitaram no Senado Federal

A pesquisa realizada na Rede de Informação Legislativa e Jurídica do Senado Federal somente encontrou uma proposta de emenda à constituição com conteúdo objetivando alterar o sistema eleitoral brasileiro para o Distritão, a PEC 54/2007. A proposição recebeu parecer positivo do senador César Borges (PR/BA) na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, mas foi arquivada em 2014, ao final da 54ª Legislatura, sem ter sido apreciada em plenário.

3.2.1 PEC 54/2007⁸¹

A Proposta de Emenda à Constituição 54/2007 foi apresentada pelo senador Francisco Dornelles, do Partido Progressista (PP) do Rio de Janeiro, em 19/06/2007, oito dias antes da PEC 105/2007, da Câmara dos Deputados, que tem conteúdo idêntico:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral.

§ 1º

⁸¹ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/81587>

§ 2º

§ 3º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.

§ 4º As disposições do caput e do § 3º deste artigo aplicam-se às Assembleias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.(NR)”

As justificativas da PEC 54/2007 também são iguais às da 105/2007. Os autores basearam seus argumentos no esgotamento do sistema proporcional e na insuficiência da manutenção dessa regra com uma simples mudança para a lista pré-ordenada. Para eles, a adoção do sistema majoritário com grandes distritos plurinominais evitaria as inconsistências nos resultados das urnas, sanando os problemas decorrentes da aplicação do atual sistema.

3.3 Análise comparativa das proposições

Todas as oito propostas de emenda à constituição apresentadas sugerem um texto muito similar para o artigo 45 da Constituição Federal. As particularidades ficam por conta da PEC 267/2000 que prevê a manutenção do voto de legenda, fazendo a distribuição deles pelos candidatos do partido, e da PEC 3/2015 que em sua justificativa afirma que, mesmo com a mudança de sistema, as coligações nas eleições proporcionais seriam mantidas. Ou seja, todas as propostas trazem em seu texto apenas alteração da fórmula eleitoral sem alterar outros elementos do sistema. Várias das proposições trazem a ideia de que, com a aplicação do Distritão, as coligações deixariam de existir. Porém, objetivamente essa não seria uma consequência da aprovação da PEC, mas simplesmente a interpretação que esse instituto deixaria de fazer sentido.

Nas suas justificativas, todas as proposições analisadas trazem em comum dois argumentos como motivações para propor a mudança do sistema proporcional para o Distritão: i) a obrigação que o sistema atual impõe que os partidos tenham que buscar candidatos populares, muitas vezes sem identificação ideológica, seja para simplesmente alcançar o quociente eleitoral seja por consequência da transferência de votos que pode ajudar a legenda a alcançar mais vagas; ii) a eventual eleição de

candidatos com votações inexpressivas que são carregados pelos campões de voto do seu partido.

O fortalecimento dos partidos pela implementação do Distritão também foi um argumento recorrente nas justificações das PEC, mas que não apareceu em todas elas. O argumento era que sem precisar alcançar um número mínimo de votos para concorrer às cadeiras, os partidos poderiam abrir mão de buscar candidatos puxadores de votos e se concentrar naqueles que efetivamente tem relação com o partido. É interessante a utilização de um argumento como esse para defender uma fórmula que privilegia os candidatos mais votados.

Um dos temas que esteve mais presente nos debates ocorridos em 2017 nas comissões e no plenário da Câmara dos Deputados não apareceu com a mesma intensidade nas justificações das PECs: a diminuição dos custos de campanha com o Distritão. Pode-se supor que isso aconteceu por dois motivos:

- a) O contexto político no momento da apreciação das PECs era bem diferente de quando elas foram apresentadas, principalmente as mais antigas. Com a declaração de inconstitucionalidade do financiamento empresarial para as campanhas, o tema financiamento de campanha ganhou grande destaque, passando a estar mais presente nas falas dos parlamentares;
- b) Com exceção das duas PEC datadas do ano 2000, todas as outras seis proposições foram apresentadas em anos seguintes às eleições, possivelmente como reação aos resultados delas. E, por isso, as argumentações eram muito mais direcionadas para as dificuldades que os partidos encontraram para montar suas listas e para as ditas “injustiças” eleitorais de candidatos com grande votação que perderam suas vagas para outros com um número de votos bem menor, fatos que ainda estavam frescos na memória dos parlamentares.

Segundo os elementos teóricos apresentados nesse trabalho, durante a discussão sobre a escolha do sistema eleitoral ideal em determinado contexto político é necessário determinar qual é o princípio de representação – majoritário ou proporcional – que aquela sociedade mais valoriza, pois somente assim o sistema eleitoral pode cumprir sua função de garantir. O que se observa nas proposições pela justificção é que a mudança de fórmula eleitoral vem muito mais para atender

demandas dos partidos e parlamentares que não se sentem contemplados pelas regras atuais.

No próximo capítulo pretende-se analisar a consistência das justificativas apresentadas nas proposições, relacionando os motivos explícitos e os com reais dos parlamentares. Também se examinará quais seriam os principais efeitos da adoção do Distritão para o sistema político brasileiro, com destaque para as mudanças na configuração das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados.

4 O DISTRITÃO E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO

Como foi visto nos capítulos anteriores, um sistema eleitoral só é identificado inequivocamente após a definição de todos seus elementos. A simples classificação como sistema majoritário ou proporcional pode gerar confusões por existirem países que apesar de utilizar a mesma fórmula eleitoral, tem contextos jurídicos e políticos bem diferentes e por consequência geram resultados eleitorais diversos. Assim, realizar uma mera troca da fórmula eleitoral sem alterar outros componentes de seu sistema eleitoral de um país não significa que alcançará as mudanças almejadas.

Por isso, a dificuldade de ser feita uma análise dos reais impactos que uma mudança no sistema eleitoral pode causar nos respectivos sistemas político e partidário. No capítulo 2 foram apresentadas as teorias de Duverger, Sartori e Nohlen⁸² e observou-se que nas teorias dos dois primeiros autores são apresentados enunciados relacionando as consequências para os sistemas partidários em decorrência da utilização dos sistemas eleitorais clássicos. Contudo, como foi demonstrado por Nohlen, essas leis sociológicas têm âmbito de aplicação limitado.

Ao analisar-se as justificações dadas pelos parlamentares para as propostas de implantação do Distritão, é possível perceber que alguns deles utilizaram as teorias de Duverger para fundamentar a mudança de fórmula eleitoral e quais seriam os efeitos decorrentes dessa mudança. Mas, nem Duverger nem Sartori apresentaram em seus enunciados afirmações que tratassem de um sistema com fórmula majoritária em distritos plurinominais⁸³.

Porém, os parlamentares aplicaram enunciados genéricos sobre sistemas majoritários como o fato de eles levarem a uma redução do número de partidos e os sistemas proporcionais possibilitarem uma fragmentação partidária. Essas afirmativas estão nos textos muitas vezes sem analisar a fundo as especificidades dos dois sistemas em jogo, por exemplo, o fato da fórmula proporcional brasileira ter vários mecanismos que provocam uma diminuição a proporcionalidade do sistema como

⁸² NOHLEN, D. Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença. Lisboa: Livros Horizonte, 2007

⁸³ NOHLEN, D. Op. cit.

utilização de cláusulas de exclusão⁸⁴, como circunscrições de médio porte. Também não está em suas justificações a informação que o Distritão, é uma fórmula majoritária que tende a proporcionar a divisão das vagas entre diversos partidos. Sua aplicação em distritos com grande número de cadeiras como São Paulo e Rio de Janeiro, talvez não evite a multiplicidade de partidos no parlamento como se mostrou o objetivo de vários dos parlamentares.

Dessa forma, no presente trabalho, foram aplicadas as teorias de Nohlen para análise das possíveis consequências da adoção do Distritão levando-se em consideração não apenas a fórmula eleitoral aplicada, mas principalmente qual é o princípio de representação que desprende-se da utilização das duas fórmulas eleitorais em destaque. Como complemento da análise, são apresentadas simulações que demonstram uma tendência de quais seriam os resultados eleitorais com a aplicação do novo modelo⁸⁵.

4.1 Possíveis efeitos acarretados pela adoção do Distritão

Quando os efeitos de qualquer mudança no sistema eleitoral são analisados, eles podem ser destacados como virtudes ou problemas, de acordo com o intérprete. Assim, pretende-se no presente trabalho evitar esse vício, adotando um posicionamento neutro, porém, crítico sobre quais seriam as possíveis consequências com a mudança da fórmula eleitoral brasileira para o Distritão. Pela dificuldade de utilização de métodos empíricos, essa é uma análise puramente teórica que tenta se aprofundar nos possíveis efeitos dessa mudança no sistema eleitoral para o sistema partidário brasileiro, todavia, sem desprezar consequências para outras variáveis do sistema político, como financiamento de campanhas e efeitos sobre eleitores.

⁸⁴ Nos estados com menor número de vagas, o quociente eleitoral chega a 12,5%. Além da existência da exigência que os candidatos para serem eleitos atinjam um número de votos ao menos igual a 10% do quociente eleitoral.

⁸⁵ Essa parte do estudo tem validade limitada por utilizar os resultados eleitorais produzidos sob as regras atuais da lista aberta aplicadas a regras posteriores, que não são as que dirigiram o comportamento dos partidos, candidatos e também dos eleitores.

Fundamentalmente, o princípio de representação por trás do Distritão é o majoritário, que, de forma bem simplificada⁸⁶, determina que a escolha dos candidatos eleitos seria dada pelos mais votados em distritos plurinominais. De acordo com essa fórmula, os candidatos deixam de concorrer em conjunto, como parte de uma lista, e passam a disputar as vagas individualmente. Esse sistema permite aos eleitores maior controle das consequências geradas por seu voto e maior identificação com seus representantes.

Entre as possíveis consequências com a adoção do Distritão talvez a mais óbvia seja a redução do número de candidatos. Com a extinção da necessidade de os partidos obterem um número mínimo de votos para concorrer às vagas, não seria racional lançar muitos candidatos. Além disso, os candidatos de um mesmo partido naturalmente disputariam uma parcela parecida do eleitorado, logo, os candidatos com mais chances de se eleger atuariam junto a seus partidos para que tivessem o mínimo de concorrentes possível, melhorando, assim, as chances dos candidatos lançados.

Poderia acontecer uma personalização maior das eleições o que possibilitaria aos candidatos escolherem o partido mais livremente, já que sua eleição não dependeria necessariamente de estar em uma agremiação com chance de atingir o quociente eleitoral⁸⁷. Atualmente, no sistema brasileiro de lista aberta, as campanhas já têm grande centralização no candidato, porém com a aplicação do Distritão isso se agravaria. Pois, nessa regra, o candidato não precisa somente ser o mais votado na lista de seu partido ou coligação, ele tem que estar entre os mais populares na lista geral, participando de disputas dentro e fora do partido. As campanhas acabariam sendo totalmente centradas nos candidatos, deixando os partidos em uma posição de coadjuvante.⁸⁸

Um argumento que foi apresentado durante as discussões durante a tramitação da reforma política de 2017, dizia respeito à aplicação favorável do Distritão

⁸⁶ Simplicidade é a maior qualidade dessa fórmula. É um modelo simples, de fácil compreensão pelo eleitor e que não precisa de engenharia institucional para ser colocado em prática, como acontece com o desenho de distritos em decorrência da aplicação de fórmulas de maioria simples.

⁸⁷ De forma contrária, Ives Gandra acreditava que com o Distritão, "os donos de partido sem densidade eleitoral, que buscam puxadores de votos para elegem-se, perderiam espaço".

⁸⁸ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos**. [S.I.]. 2017.

em um cenário político em que os partidos estão com a imagem desgastada. Alguns parlamentares entendiam que seria melhor para o eleitor saber que o seu voto estaria contando exclusivamente para a eleição do candidato escolhido, sem contribuir para o partido.

Assim, os candidatos não precisariam ter forte vinculação partidária, pois, sem precisar de um partido que alcance o quociente eleitoral⁸⁹, poderiam disputar as eleições por qualquer legenda, e os partidos veriam enfraquecido seu papel de canalizador e organizador de preferências e interesses. O número de celebridades, esportistas ou líderes religiosos concorrendo no Distritão tenderia a ser maior proporcionalmente.

Além disso, no atual sistema, os partidos geralmente estimulam lideranças comunitárias e candidatos jovens a participarem da lista partidária, mesmo sendo pouco votados, adquirindo experiência no processo de sucessivas tentativas. E com essa tendência de lançar apenas candidatos que tivessem chances razoáveis de serem eleitos surgiria uma dificuldade maior no aparecimento de novas lideranças. Um fato é que durante a tramitação da reforma política de 2017, opositores do Distritão alegaram que a mudança para a fórmula majoritária tinha como objetivo real favorecer aqueles candidatos que eram detentores de mandato, pois além de eles terem o poder da máquina pública a seu favor, já partiriam de um patamar de popularidade acima do candidato comum. Por isso, uma das críticas mais fortes recebidas pela proposição em 2017 era que ela seria uma forma de garantir a reeleição dos atuais deputados.⁹⁰

A eleição dos mais votados pode trazer um benefício para alguns pequenos partidos ideológicos que representam minorias ou grupos sociais específicos e que nas regras atuais tem dificuldade em alcançar o quociente eleitoral, pois com um candidato com potencial eleitoral, ele poderia ficar dentro do número de vagas. Mas ao mesmo tempo, isso poderia estimular uma fragmentação partidária no parlamento, pois sem precisar estarem inseridos no contexto de um partido estruturado, candidatos podem procurar partidos menores para ter maior autonomia.

⁸⁹ Atualmente não é mais necessário que o partido tenha alcançado o quociente eleitoral para disputa das sobras.

⁹⁰ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos.** [S.l.]. 2017.

A redução dos gastos de campanha apresentada como argumento por alguns dos parlamentares nas discussões é um ponto de dúvida. Uma das consequências mais prováveis seria a redução no número de candidatos, porém, a parcela que deixaria de participar da eleição faz parte daqueles com menor gasto de campanha. E por esse motivo e pelo aumento da competição, haveria um encarecimento da média das campanhas. Uma eleição com menos candidatos, mas todos competitivos, pode ser mais disputada e cara, como atualmente acontece nas disputas pelos cargos majoritários⁹¹.

Em relação aos votos de legenda, apenas uma das oito proposições preservaria essa possibilidade ao eleitor. Na Reforma Política ocorrida em 2017, essa possibilidade também foi discutida, mas sem grandes adesões. No sistema atual a maior parte dos eleitores vota nos indivíduos, porém, um número considerável deles vota diretamente no partido: em 2014 foram 8 milhões de votos nas legendas, quase 10% dos votos nominais em candidatos. Assim, se essa regra fosse imposta pelo Distritão implicaria uma restrição a alguns dos eleitores que querem ver não apenas um candidato eleito, mas uma plataforma política. As campanhas partidárias em um contexto sem voto de legenda, também teriam que ser mais centradas em candidatos e menos no ideário do partido, representando mais um ponto de enfraquecimento desses.

Sabe-se que uma das críticas recebidas pelo sistema majoritários de turno único é a respeito do desperdício de votos. Em relação às fórmulas de maioria simples em distritos uninominais, o Distritão leva vantagem. No entanto, considerando o contexto atual em que se aplica o sistema proporcional com a possibilidade do voto de legenda, o Distritão provocaria uma diminuição no poder do voto. Hoje o voto do eleitor contribui para a formação de uma bancada, que tem mais força do que candidatos individuais, e deixaria de existir a possibilidade de votar em um candidato esperando que, caso este já tenha votos suficientes para se eleger, seu voto seja contado para eleger uma bancada próxima a de seu candidato. O eleitor ficaria apenas com um “cartucho”⁹².

⁹¹ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos**. [S.l.]. 2017.

⁹² MATHEUS, T.; BACKES, A. L. Op. cit.

Por fim, na implementação do Distritão os suplentes dos eleitos seriam aqueles candidatos que ficaram mais bem colocados na votação, portanto, sem vinculação partidária com os eleitos. Isso poderia gerar uma volatilidade partidária nas Câmaras, pois a substituição por suplentes é uma constante ao longo de uma legislatura, e cada vez que um deputado se licenciasse suplente poderia ser de qualquer partido. A título de exemplo, na 54ª Legislatura ocorreram 270 mudanças na composição da Câmara dos Deputados. Ao longo dos debates foi sugerido que o suplente fosse do mesmo partido, mas a regra não é coerente com o princípio de representação majoritário do sistema. Além disso, pode se revelar inviável pois com a redução do número de candidatos, seria provável a ocorrência de partidos com estratégia de lançar poucos candidatos podendo ficar sem candidatos que pudessem exercer a suplência.

A partir desses pontos apresentados, conclui-se que apesar do sistema proporcional brasileiro de lista aberta já apresentar características como campanhas centradas nos candidatos e existência de votos personalizados⁹³, a aplicação do Distritão tende a agravar esses problemas. Isso provavelmente aconteceria sem o bônus de proporcionar os efeitos esperados pelos parlamentares como fortalecimento dos partidos e livre escolha de candidatos com forte ligação ideológica que não necessariamente sejam populares. Neste cenário até mesmo motivações como redução dos custos de campanha apresentam um certo grau de incerteza sobre seu sucesso.

4.2 Simulação da aplicação do Distritão nas eleições de 2010 e 2014

Nesta seção, procuraremos investigar possíveis consequências da adoção do Distritão para o Brasil, utilizando os resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. Simulações como essas tem alimentado o debate, sendo usadas tanto pelos defensores do sistema – que raciocinam que as novas regras não trariam muitas mudanças, simplesmente eliminando os eleitos com poucos votos -, como dos críticos – que argumentam que para ter tão poucas mudanças não é

⁹³ Jairo Nicolau diz que "o distritão é a lista aberta sem quociente eleitoral. Ou dito de outra maneira, o atual sistema eleitoral funciona como um distritão para cada partido e/ou coligação".

necessário aventurar-se trocando todas as regras, basta adotar mecanismos simples de exclusão dos pouco votados e o fim das coligações⁹⁴.

É fundamental reforçar que essa é uma análise exploratória que apresenta apenas uma tendência dos resultados da aplicação do novo modelo. Sua fragilidade é decorrente da utilização de resultados eleitorais produzidos sob as regras atuais da lista aberta⁹⁵ e aplica-los às regras do Distritão, que não são as que dirigiram o comportamento dos partidos, candidatos e também dos eleitores naquele momento. Apesar disso, Jairo Nicolau⁹⁶ argumenta que é comum os políticos caírem na ilusão da simulação eleitoral e serem influenciados por ela, por isso, reforça-se que essas simulações servem apenas para indicar tendências.

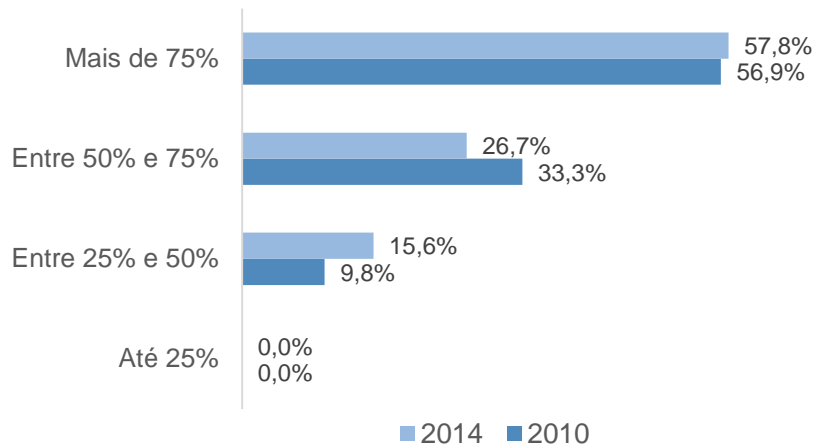
A primeira simulação realizada serviu para tentar verificar a validade do principal argumento apresentado nas PECs, a ideia que sistema brasileiro possibilita que candidatos com um pequeno número de votos assumam cadeiras no parlamento, deixando outros mais votados de fora. Para isso, em cada estado brasileiro, foi calculado o número de votos que teria o último eleito pelo Distritão. A partir desse número foi feita a comparação com todos os candidatos que foram eleitos pelo atual sistema, mas que ficariam de fora se fosse aplicado o majoritário plurinomial. Os resultados foram agregados e obteve-se que, tanto em 2010 quanto em 2014, mais de 55% dos candidatos menos votados obtiveram votação próxima (75% ou mais do número de votos) a do último eleito no Distritão. E mais importante, nenhum candidato com menos de 25% dos votos desse candidato teria sido eleito.

⁹⁴ Em outubro de 2017, o Congresso Nacional aprovou o fim das coligações para as eleições proporcionais a aplicada a partir de 2020.

⁹⁵ Além da fórmula eleitoral ser diferente deve considerar-se que no contexto das eleições de 2010 e 2014 ainda era permitido o financiamento empresarial.

⁹⁶ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos**. [S.l.]. 2017.

Gráfico 1 – Proporção de votos atingidos pelos candidatos eleitos pelo atual sistema e que não seriam eleitos pelo Distritão, quando comparados com menos votado nesse sistema



O próximo passo foi analisar as mudanças nas bancadas partidárias caso as regras do Distritão fossem aplicadas nas eleições de 2010 e 2014. Nas tabelas 1 e 2 é possível verificar as mudanças nas bancadas dos partidos, e em ambos os anos se evidencia uma redução dos menores partidos acompanhada do correspondente crescimento das maiores bancadas, fenômeno esperado em sistemas majoritários. Porém, em nenhuma das eleições haveria uma redução substancial do número de partidos no parlamento⁹⁷.

Realizando uma análise através dos princípios de representação, uma explicação para esses fenômenos poderia ser porque considerando o *continuum* dado por dois extremos, representação proporcional e majoritária, o Distritão se localizaria mais próximo do último, e, assim, o efeito mecânico de Duverger atuaria no sentido de criar essa sobre-representação dos maiores partidos e sub-representação dos menores. No entanto, não está próximo o suficiente do extremo para acabar com fragmentação partidária.

⁹⁷ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos.** [S.l.]. 2017.

Tabela 1 – Número de vagas obtidas por partido em 2010 sendo aplicado o atual sistema ou o Distritão

Partido	Resultado das eleições de 2010	Distritão	Diferença nos resultados
PT	86	90	4
PMDB	78	88	10
PSDB	54	65	11
PP	44	42	-2
DEM	43	50	7
PR	41	35	-6
PSB	35	30	-5
PDT	27	21	-6
PTB	22	22	0
PSC	17	17	0
PC DO B	15	14	-1
PV	13	8	-5
PPS	12	12	0
PRB	8	8	0
PMN	4	4	0
PSOL	3	4	1
PT DO B	3	1	-2
PHS	2	0	-2
PRP	2	0	-2
PRTB	2	1	-1
PSL	1	0	-1
PTC	1	1	0

De 2010 para 2014, é possível perceber uma pequena diminuição na concentração das cadeiras, com os partidos dominantes tendo um número menor de candidatos. Isso acabou proporcionando também menores diferenças entre os resultados atuais e aqueles que o Distritão iria obter se fosse aplicado. Contudo, para saber se essa foi uma tendência que se manteve com o passar dos anos, deveria ser feita uma pesquisa mais abrangente em que fossem contemplados dados das eleições anteriores também.

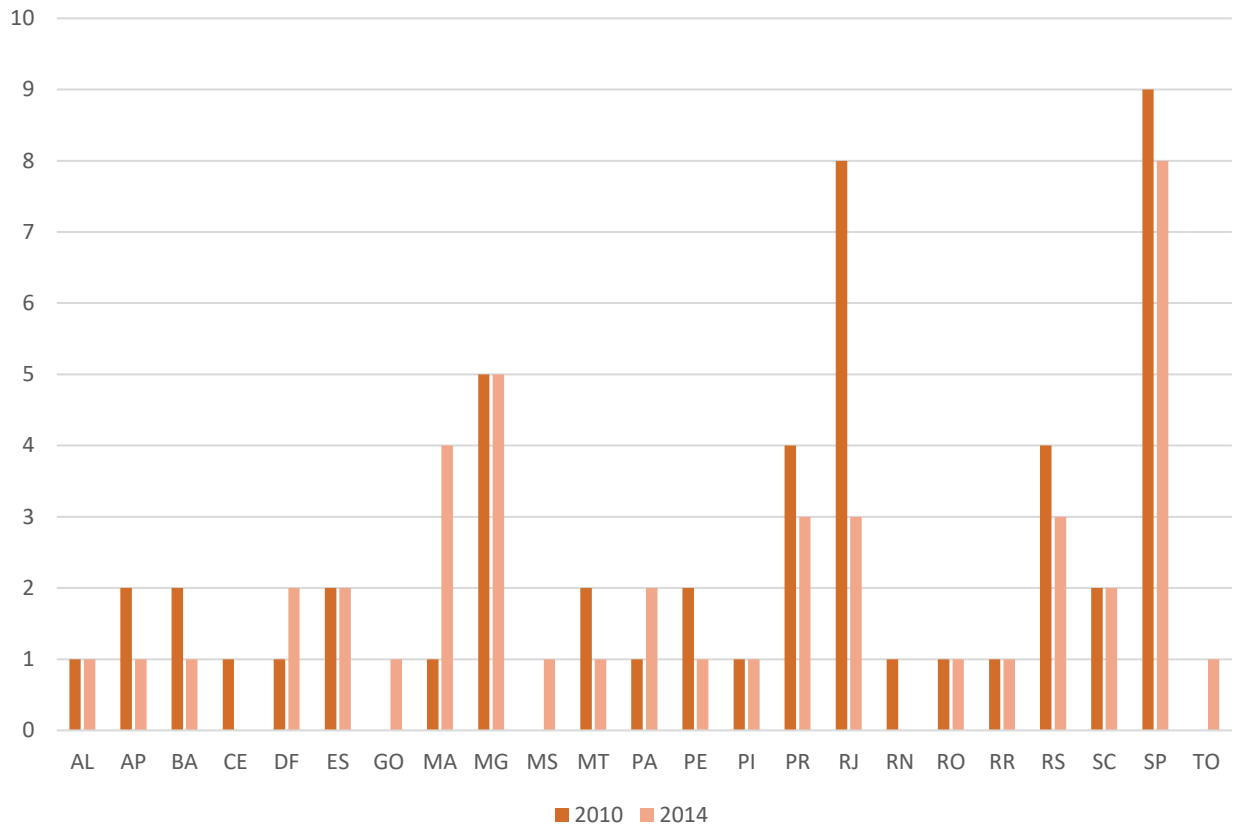
Tabela 2 – Número de vagas obtidas por partido em 2014 sendo aplicado o atual sistema ou o Distritão

Partido	Resultado das eleições de 2014	Distritão	Diferença nos resultados
PT	68	71	3
PMDB	66	71	5
PSDB	54	54	0
PP	38	38	0
PSD	36	42	6
PR	34	32	-2
PSB	34	34	0
PTB	25	24	-1
DEM	21	23	2
PRB	21	19	-2
PDT	19	21	2
SD	15	13	-2
PSC	13	15	2
PROS	11	10	-1
PC do B	10	12	2
PPS	10	9	-1
PV	8	5	-3
PHS	5	2	-3
PSOL	5	6	1
PTN	4	3	-1
PMN	3	2	-1
PRP	3	3	0
PEN	2	1	-1
PSDC	2	0	-2
PT do B	2	1	-1
PTC	2	0	-2
PRTB	1	1	0
PSL	1	1	0

Se o âmbito de análise for alterado e o foco passar para as mudanças entre os eleitos em cada estado com a aplicação de cada um dos sistemas, em ambos os anos menos de 10% das cadeiras da Câmara dos Deputados trocariam de dono: 51 deputados em 2010 e 45 deputados em 2014. Apesar das simulações, pelos motivos já apresentados, não terem valor absoluto, esses resultados motivaram muitos deputados a apoiar o Distritão, por mostrar que eles também seriam eleitos com o novo sistema⁹⁸.

⁹⁸ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos. [S.l.]. 2017.

Gráfico 2 – Número de alterações nas bancadas estaduais em 2010 e 2014 se fosse aplicado o Distritão



Esses dados novamente reforçam que o sistema proporcional de lista aberta praticado no Brasil é um sistema proporcional com um viés majoritário que propicia a eleição dos mais votados. Nas tabelas 4 e 5, constantes no anexo, é possível ver a relação dos deputados que seriam substituídos em cada estado⁹⁹.

Por fim, foram analisadas as mudanças na competição em decorrência da redução do número de candidatos. Como indicado anteriormente, com o Distritão, a lógica da competição seria invertida – se no sistema proporcional faz sentido lançar o maior número de candidatos, no sistema analisado ocorreria o inverso. E o número de candidatos é uma variável crucial da competição. Então, a ideia foi avaliar com dados o efeito que esse fenômeno de redução de candidatos poderia ter sobre o total de votos em disputa.

⁹⁹ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos.** [S.l.]. 2017.

Com a redução do número de candidatos no jogo, os votos hoje dados a candidatos que não participariam do pleito e os de legenda teriam um novo destino, sendo, portanto, “votos livres” que teriam que ser disputados pelos aspirantes aos cargos em disputa, aumentando o número de votos necessários para o candidato se eleger. Para simular esse possível número de votos, é necessário estabelecer um critério sobre quais candidatos permaneceriam na disputa. Pode-se estabelecer como critério todos aqueles candidatos que obtiveram até 50% dos votos recebidos pelo candidato eleito menos votado no respectivo estado¹⁰⁰. Assim, obtém-se para as eleições de 2014 grande redução no número de candidatos, dos 6.178 candidatos que concorreram na eleição passada, apenas 1.026 fizeram votação dentro desse patamar estabelecido como pode ser visto na tabela 6 que está nos anexos.

Dessa forma, apesar de se tratar apenas de um exercício com os números, parece que apenas candidatos que disponham de um potencial de votos próximo ao quociente eleitoral podem se considerar seguros no novo sistema, já que os demais terão de ir em busca deste contingente de votos livres, que surgiria em função da redução de candidatos. É importante destacar que o custo de campanha tem relação com o grau de competição efetivo, e uma consequência disso seria o aumento do gasto médio por candidato, o que traz incerteza sobre a real diminuição dos gastos totais de campanha.

¹⁰⁰ MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos**. [S.l.]. 2017.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho, a partir da teoria de Dieter Nohlen, tentou contextualizar a discussão sobre o papel dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários e os questionamentos sobre as possíveis alterações que a implementação do Distrito causaria na representação dos partidos na Câmara dos Deputados. Para isso primeiramente foram apresentadas definições teóricas importantes para esse debate como sistemas eleitorais e sistemas partidários. A partir daí, mostrou-se que um sistema eleitoral é identificado pela composição de vários elementos, sendo um deles a fórmula eleitoral e que esses dois conceitos não devem ser confundidos, apesar dos textos acadêmicos usualmente utilizarem a fórmula eleitoral como critério para classificar os sistemas.

Segundo os elementos teóricos apresentados nesse trabalho, durante a discussão sobre a escolha do sistema eleitoral ideal em determinado contexto político é necessário determinar qual é o princípio de representação – majoritário ou proporcional – que aquela sociedade mais valoriza, pois somente assim o sistema eleitoral pode cumprir sua função. Além disso, o sistema eleitoral só é identificado inequivocamente após a definição de todos seus elementos e sua simples classificação como majoritário ou proporcional pode gerar confusões pois existem países que a despeito de utilizar a mesma fórmula eleitoral, tem contextos jurídicos e políticos bem diferentes e por consequência geram resultados eleitorais diversos.

O que se observou nas proposições apresentadas neste trabalho é que a mudança de fórmula eleitoral vem muito mais para atender demandas dos partidos e parlamentares que não se sentem contemplados pelas regras atuais. Apesar deles terem aplicado enunciados genéricos sobre sistemas majoritários, como o fato de eles levarem a uma redução do número de partidos, suas justificativas não analisaram a fundo as especificidades dos dois sistemas em jogo. Por exemplo, como o fato da fórmula proporcional brasileira ter vários mecanismos que provocam uma diminuição a proporcionalidade do sistema como utilização de cláusulas de exclusão¹⁰¹, como circunscrições de médio porte.

¹⁰¹ Nos estados com menor número de vagas, o quociente eleitoral chega a 12,5%. Além da existência da exigência que os candidatos para serem eleitos atinjam um número de votos ao menos igual a 10% do quociente eleitoral.

Também não estava nas justificações a informação que o Distritão é uma fórmula majoritária que tende a proporcionar a divisão das vagas entre diversos partidos. Sua aplicação em distritos com grande número de cadeiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, talvez não evite a multiplicidade de partidos no parlamento, como se mostrou o objetivo de vários dos parlamentares. Não se pode negar que os enunciados sociológicos são úteis em um primeiro momento para verificar os efeitos que os sistemas eleitorais provocam sobre os sistemas partidários, no entanto após isto, é necessário verificar como devem ser combinados e delimitados seus demais elementos visando os resultados pretendidos.

As simulações, levando em consideração suas fragilidades, mostraram que as novas regras não trariam algumas das mudanças pretendidas pelos parlamentares como uma diminuição significativa da fragmentação partidária. Como se pode concluir neste trabalho, é de fundamental importância em uma reforma do sistema eleitoral, realizada por meio de mudança da fórmula, equilibrar o princípio representativo resguardado para verificar quais são os efeitos políticos no respectivo sistema partidário. Assim, considerando os objetivos apresentados pelos autores dos projetos, talvez fosse mais fácil buscar os resultados pretendidos mediante ajustes em outros elementos, como, por exemplo, a adoção de cláusula de barreira, a extinção das coligações ou a alteração do tamanho das circunscrições. Aparentemente, fica a sensação de que faltou para o legislador verificar melhor se o restante do contexto social e político oferecia condições para ocorrência dos resultados pretendidos com a adoção do Distritão ou se existiam meios mais simples de se alcançar aqueles objetivos.

6 BIBLIOGRAFIA

CINTRA, A. O. **O modelo alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2000.

COELHO, M. V. F. **Direito eleitoral e processo eleitoral**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

DIAS, R. **Ciência Política**. São Paulo: Atlas, 2011.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 25. ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

MATHEUS, T.; BACKES, A. L. **O Sistema "Distritão": funcionamento e possíveis efeitos**. [S.l.]. 2017.

NICOLAU, J. **Sistemas Eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

NICOLAU, J. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. In: _____ **Instituições representativas no Brasil: Balanço e reforma**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

NICOLAU, J. Distritão, o retorno. <http://www.academia.edu>, 2017. Disponível em: <http://www.academia.edu/33938344/Distritao_o_retorno_2017_>. Acesso em: 01/11/2017.

NICOLAU, J. M.; SCHMITT, R. A. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua nova**, 1995.

NOHLEN, D. **Sistema electorales del mundo**. Tradução de Ramon Garcia Cotarelo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

NOHLEN, D. **Os sistemas eleitorais: o contexto faz a diferença**. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

RAE, D. W. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1967.

SARTORI, G. **Teoria democrática**. Lisboa: Fundo de Cultura, 1965.

SARTORI, G. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. UnB. Brasília. 1996.

SARTORI, G. **Partidos y sistemas de partidos**. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SILVA, B. R. A. D. **Sistemas Eleitorais**, Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVA, B. R. A. D. Sistemas eleitorais e partidários: Duverger, Sartori e Nohlen. **Revista Ballot**, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, L. V. A. D. Sistemas Eleitorais. **Malheiros**, São Paulo, 1999.

ANEXOS

A) Tabelas complementares

**Tabela 3 – Número de mudanças nas bancadas estaduais em 2010 e 2014
sendo aplicado o Distritão**

UF	2010	2014
AL	1	1
AP	2	1
BA	2	1
CE	1	-
DF	1	2
ES	2	2
GO	-	1
MA	1	4
MG	5	5
MS	-	1
MT	2	1
PA	1	2
PE	2	1
PI	1	1
PR	4	3
RJ	8	3
RN	1	-
RO	1	1
RR	1	1
RS	4	3
SC	2	2
SP	9	8
TO	-	1
Total	51	45

**Tabela 4 – Candidatos eleitos pelo atual sistema mas que não seriam pelo
Distritão em 2010**

Candidato	UF	Partido	Votação	Perctual de votos ¹
ADEMIR CAMILO PRATES RODRIGUES	MG	PDT	72.967	99,7%
ALEXANDRE RUBIO ROSO	RS	PSB	28.236	36,4%
ALINE LEMOS CORREA DE OLIVEIRA ANDRADE	SP	PP	78.317	82,5%
ANDERSON FERREIRA RODRIGUES	PE	PR	48.435	87,3%
ASSIS FLAVIO DA SILVA MELO	RS	PC DO B	47.141	60,8%
AUREO LIDIO MOREIRA RIBEIRO	RJ	PRTB	29.009	56,9%
CARLOS EDUARDO VIEIRA DA CUNHA	RS	PDT	76.818	99,0%
CARLOS HUMBERTO MANNATO	ES	PDT	60.700	86,9%
CLEUSA ROSANE RIBAS FERREIRA	PR	PV	47.674	68,0%
EDMAR DE SOUZA ARRUDA	PR	PSC	61.309	87,5%
ELIENE JOSÉ DE LIMA	MT	PP	66.482	91,6%
FELIPE LEONE BORNIER DE OLIVEIRA	RJ	PHS	44.236	86,7%
FRANCISCO VIEIRA SAMPAIO	RR	PRP	5.903	70,6%
JANIO NATAL ANDRADE BORGES	BA	PRP	41.585	65,3%
JEAN WYLLYS DE MATOS SANTOS	RJ	PSOL	13.018	25,5%
JESUS RODRIGUES ALVES	PI	PT	69.287	77,0%
JOÃO EDUARDO DADO LEITE DE CARVALHO	SP	PDT	70.486	74,3%
JORGE CATARINO LEONARDELI BOEIRA	SC	PT	84.210	97,1%
JORGE DE OLIVEIRA	RJ	PR	44.355	87,0%
JORGE SILVA	ES	PDT	67.262	96,3%
JOSE ABELARDO GUIMARAES CAMARINHA	SP	PSB	71.637	75,5%
JOSE AUGUSTO MAIA	PE	PTB	46.267	83,4%
JOSE HUMBERTO SOARES	MG	PHS	51.824	70,8%
JOSÉ LUIZ DE FRANÇA PENNA	SP	PV	78.301	82,5%
JOSE LUIZ STEDILE	RS	PSB	41.401	53,4%
JOSE ROBERTO SANTIAGO GOMES	SP	PV	60.180	63,4%
JULIO CESAR DELGADO	MG	PSB	70.945	96,9%
LEOPOLDO COSTA MEYER	PR	PSB	38.649	55,1%
LILIAM SA DE PAULA	RJ	PR	29.248	57,3%
LOURIVAL MENDES DA FONSECA FILHO	MA	PT DO B	30.036	51,4%
LUCI TERESINHA KOSWOSKI CHOINACKI	SC	PT	65.545	75,6%
LUIS HENRIQUE DE OLIVEIRA RESENDE	MG	PT DO B	58.677	80,2%
LUIZ CARLOS GOMES DOS SANTOS JUNIOR	AP	PSDB	10.945	78,3%
LUIZ CARLOS PIETSCHMANN	DF	PMDB	51.491	99,4%
MANOEL SALVIANO SOBRINHO	CE	PSDB	76.915	89,1%
MARCOS ROGÉRIO DA SILVA BRITO	RO	PDT	15.026	48,3%
MAURÍCIO QUINTELLA MALTA LESSA	AL	PR	54.937	81,5%
NEILTON MULIM DA COSTA	RJ	PR	41.480	81,3%

NELSON PADOVANI	PR	PSC	63.289	90,3%
NILSON APARECIDO LEITÃO	MT	PSDB	70.958	97,8%
PAULO CESAR DA GUIA ALMEIDA	RJ	PR	33.856	66,4%
PAULO FERNANDO FEIJO TORRES	RJ	PR	22.619	44,3%
PAULO ROBERTO GOMES MANSUR	SP	PP	65.397	68,9%
PAULO SÉRGIO PARANHOS DE MAGALHÃES	BA	DEM	53.620	84,2%
PAULO WAGNER LEITE DANTAS	RN	PV	55.086	59,4%
RICARDO IZAR JUNIOR	SP	PV	87.347	92,0%
ROBERTO ALVES DE LUCENA	SP	PV	70.611	74,4%
RODRIGO MOREIRA LADEIRA GRILO	MG	PSL	40.093	54,8%
SALVADOR ZIMBALDI FILHO	SP	PDT	42.743	45,0%
SEBASTIAO FERREIRA DA ROCHA	AP	PDT	12.739	91,2%
WANDENKOLK PASTEUR GONCALVES	PA	PSDB	68.547	78,2%
MÉDIA				74,6%

Notas explicativas:

- (1) Percentual de votos alcançado pelo candidato quando comparado com aquele que seria o último eleito pelo Distritão

Tabela 5 – Candidatos eleitos pelo atual sistema mas que não seriam pelo Distrito em 2014

Candidato	UF	Partido	Votação	Percentual de votos
PAULO FERNANDO DOS SANTOS	AL	PT	53.284	79,6%
JOZIANE ARAUJO NASCIMENTO ROCHA	AP	PTB	10.007	57,0%
ULDURICO ALENCAR PINTO	BA	PTC	39.904	60,3%
AUGUSTO SILVEIRA DE CARVALHO	DF	SD	39.461	55,3%
LAERTE RODRIGUES DE BESSA	DF	PR	32.843	46,0%
EVAIR VIEIRA DE MELO	ES	PV	48.829	75,2%
MARCUS ANTÔNIO VICENTE	ES	PP	45.525	70,1%
PEDRO PINHEIRO CHAVES	GO	PMDB	77.925	73,3%
ANDRÉ LUIS CARVALHO RIBEIRO	MA	PEN	56.879	99,8%
JOÃO CASTELO RIBEIRO GONÇALVES	MA	PSDB	52.783	92,6%
ANTONIO DA CRUZ FILGUEIRA JUNIOR	MA	PEN	50.962	89,4%
ALUISIO GUIMARÃES MENDES FILHO	MA	PSDC	50.658	88,9%
MARCELO HENRIQUE TEIXEIRA DIAS	MG	PRP	60.384	98,0%
FRANKLIN ROBERTO DE LIMA SOUZA	MG	PT do B	58.085	94,3%
DÂMINA DE CARVALHO PEREIRA	MG	PMN	52.679	85,5%
EDSON MOREIRA DA SILVA	MG	PTN	49.391	80,2%
BRUNIELE FERREIRA DA SILVA	MG	PTC	45.381	73,6%
DAGOBERTO NOGUEIRA FILHO	MS	PDT	54.813	81,2%
VALTENIR LUIZ PEREIRA	MT	PROS	62.923	74,7%
ARNALDO JORDY FIGUEIREDO	PA	PPS	70.950	83,9%
FRANCISCO ALVES DE AGUIAR	PA	PSD	63.671	75,3%
KAIO CÉSAR DE M. MANIÇOBA NOVAES FERRAZ	PE	PHS	28.585	38,6%
FÁBIO ABREU COSTA	PI	PTB	80.839	91,1%
ANTONIO WANDSCHEER	PR	PT	71.822	95,1%
DIEGO ALEXSANDER GONÇALO PAULA GARCIA	PR	PHS	61.063	80,9%
LEOPOLDO COSTA MEYER	PR	PSB	59.974	79,4%
EZEQUIEL CORTAZ TEIXEIRA	RJ	SD	35.701	94,4%
LUIZ CARLOS RAMOS	RJ	PSDC	33.221	87,9%
ALEXANDRE VALLE CARDOSO	RJ	PRP	26.526	70,1%
LINDOMAR BARBOSA ALVES	RO	PMDB	24.146	95,8%
CARLOS AUGUSTO ANDRADE SILVA	RR	PHS	6.733	39,7%
JOSÉ OTAVIO GERMANO	RS	PP	81.503	86,8%
RONALDO NOGUEIRA DE OLIVEIRA	RS	PTB	77.017	82,0%
JOSE LUIZ STEDILE	RS	PSB	60.523	64,4%
CARMEN EMÍLIA BONFÁ ZANOTTO	SC	PPS	78.607	89,4%

GEOVANIA DE SA RODRIGUES	SC	PSDB	52.757	60,0%
ROBERTO ALVES DE LUCENA	SP	PV	67.191	86,2%
SINVAL MALHEIROS PINTO JUNIOR	SP	PV	59.362	76,1%
JOSE AUGUSTO ROSA	SP	PR	46.905	60,2%
SERGIO BAVINI	SP	PRB	45.330	58,1%
MIGUEL LOMBARDI	SP	PR	32.080	41,1%
PAULO ROBERTO GOMES MANSUR	SP	PRB	31.301	40,1%
MARCELO SQUASSONI	SP	PRB	30.315	38,9%
FAUSTO RUY PINATO	SP	PRB	22.097	28,3%
MARIA AUXILIADORA SEABRA REZENDE	TO	DEM	41.802	96,6%
MÉDIA				73,7%

Notas explicativas:

- (1) Percentual de votos alcançado pelo candidato quando comparado com aquele que seria o último eleito pelo Distrito

Tabela 6 – Simulação dos votos alcançados pelos candidatos “em potencial” e dos votos livres

UF	Vagas disponíveis	Candidatos em 2014	Candidatos em potencial ¹	Total de votos alcançados pelos candidatos em potencial	Votos livres	Total de votos válidos	Votos livres (%)
AC	8	62	17	298.676	100.525	399.201	25%
AL	9	100	13	1.041.409	343.175	1.384.584	25%
AM	8	79	15	1.423.069	235.338	1.658.407	14%
AP	8	104	27	296.552	89.532	386.084	23%
BA	39	312	65	5.514.983	1.131.558	6.646.541	17%
CE	22	195	30	3.439.563	927.457	4.367.020	21%
DF	8	128	21	1.132.769	321.294	1.454.063	22%
ES	10	157	23	1.342.645	451.825	1.794.470	25%
GO	17	95	26	2.569.290	463.470	3.032.760	15%
MA	18	235	36	2.331.809	742.512	3.074.321	24%
MG	53	620	87	8.076.959	2.058.086	10.135.045	20%
MS	8	116	14	922.179	354.714	1.276.893	28%
MT	8	96	13	1.015.615	438.997	1.454.612	30%
PA	17	174	34	3.015.793	740.256	3.756.049	20%
PB	12	96	15	1.497.462	439.357	1.936.819	23%
PE	25	155	48	3.896.212	587.015	4.483.227	13%
PI	10	88	16	1.453.261	280.173	1.733.434	16%
PR	30	295	45	4.407.453	1.257.769	5.665.222	22%
RJ	46	953	108	5.702.255	1.954.779	7.657.034	26%
RN	8	83	13	1.225.777	355.094	1.580.871	22%
RO	8	81	20	573.082	225.393	798.475	28%
RR	8	80	20	193.239	44.860	238.099	19%
RS	31	308	49	4.634.450	1.307.613	5.942.063	22%
SC	16	128	26	2.719.882	656.653	3.376.535	19%
SE	8	73	15	889.282	163.544	1.052.826	16%
SP	70	1318	216	17.352.239	3.909.421	21.261.660	18%
TO	8	47	14	612.563	120.662	733.225	16%
Total	513	6.178	1.026	77.578.468	19.701.072	97.279.540	20%

Notas:

1) Candidatos com 50% ou mais dos votos do último eleito pelo Distrito

B) Inteiro teor das propostas de emenda à constituição

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

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Seção VIII
Do Processo Legislativo

Subseção II
Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I — de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II — do Presidente da República;

III — de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Nº 108, DE 1995

(Do Sr. Expedito Júnior e Outros)

Dá nova redação ao caput e ao parágrafo 1º do artigo 45 da Constituição Federal.

(APENSE-SE À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 10/95).

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O caput e o § 1º do art. 45 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

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

§ 1º. Lei complementar disporá sobre:

I - o número total de Deputados;

II - a representação por Estado e pelo Distrito Federal.*

Art. 2º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposta de emenda constitucional intenta alterar o caput e o § 1º do art. 45 da Lei Maior, com vistas a instituir o sistema majoritário para a eleição da Câmara dos Deputados e, por via de consequência, das Assembléias Legislativas, nos Estados-membros, e da Câmara Legislativa, no Distrito Federal.

A análise cuidadosa dos procedimentos eleitorais vigentes, mormente a forma como se escolhe e se vota nos candidatos, revela que o sistema proporcional da eleição tem se mostrado deficiente e ineficaz, carecendo de reforma.

Com efeito, praticamos um sistema em que se combinam o quociente partidário e o quociente eleitoral para a definição do número de lugares de cada partido, sendo abertas as listas partidárias. O partido passa então a depender do número de votos que os candidatos, individualmente, possam produzir, obrigando as legendas a buscar candidatos com alta densidade eleitoral, que vão desde os candidatos de corporações e categorias, como bancos, sindicatos, ordens religiosas etc., até os candidatos de regiões, cuja lealdade é, primeiro, para com os grupos que os elegeram e, segundo, com o partido e a Nação.

Sob outro aspecto, o sistema proporcional só é compatível com circunscrições eleitorais amplas, o que provoca duas consequências. A primeira é que o tamanho da área propicia elevados custos das campanhas eleitorais, numa correlação lógica. A segunda é que o sistema contribui para o que se conhece por "para-quedaismo eleitoral", acarretando o surgimento de candidatos desvinculados da base, eleitos com a chancela do poder econômico.

Todas essas questões não se resolvem com apelos éticos ou partidários. Urge, pois, promover a reforma do sistema que produz essas distorções.

Com essa breve fundamentação, consideramos haver justificado a presente proposta e esperamos contar com o apoio de nossos ilustres Pares no Congresso Nacional para a sua aprovação.

Sala das Sessões, em 29 de Março de 1995.

Deputado EXPEDITO JUNIOR

ABELARDO LUPION
 ADAUTO PEREIRA
 ADELSON RIBEIRO
 AFFONSO CAMARGO
 ALCIONE ATHAYDE
 ALVARO GAUDENCIO NETO
 ALZIRA EWERTON
 ANTONIO AURELIANO
 ANTONIO BRASIL
 ANTONIO JOAQUIM ARAUJO
 ARI MAGALHAES
 AUGUSTO FARIAS
 AUGUSTO NARDES
 BENEDITO DOMINGOS
 BENEDITO GUIMARAES
 BENITO GAMA
 BETO LELIS
 BOSCO FRANCA
 CARLOS ALBERTO
 CARLOS APOLINARIO
 CARLOS CAMURCA
 CARLOS DA CARBRAS
 CARLOS MELLÉS
 CARLOS NELSON
 CASSIO CUNHA LIMA
 CHICAO BRIGIDO
 CHICO DA PRINCESA
 CIRO NOGUEIRA
 CONFUCIO MOURA
 CORAUCI SOBRINHO
 COSTA FERREIRA
 CUNHA LIMA
 DANILO DE CASTRO
 DILSO SPERAFICO

DOMINGOS LEONELLI
 EDINHO ARAUJO
 EDUARDO BARBOSA
 EFRAIM MORAIS
 ELCIONE BARBALHO
 ELIAS ABRAHAO
 ELIAS MURAD
 ELTON ROHNELT
 EMERSON OLAVO PIRES
 ENIO BACCI
 ENIVALDO RIBEIRO
 ERALDO TRINDADE
 EUJACIO SIMOES
 EURICO MIRANDA
 EURIPEDES MIRANDA
 EXPEDITO JUNIOR
 FERNANDO DINIZ
 FERNANDO GOMES
 FEU ROBA
 FLAVIO ARNS
 FRANCISCO DIOGENES
 FRANCISCO HORTA
 FRANCISCO SILVA
 GERSON PERES
 GILVAN FREIRE
 GONZAGA PATRIOTA
 HERACLITO FORTES
 HERCULANO ANGHINETTI
 HERMES PARCIANELLO
 HOMERO OGUIDO
 HUGO LAGRANHA
 HUMBERTO COSTA
 IBERE FERREIRA
 IBRAHIM ABI-ACKEL

ILDEMAR KUSSLER
 INOCENCIO OLIVEIRA
 IVO MAINARDI
 JAIME FERNANDES
 JAIME MARTINS
 JAIR BOLSONARO
 JAIR SIQUEIRA
 JAIRO AZI
 JARBAS LIMA
 JOAO COSER
 JOAO HENRIQUE
 JOAO IENSEN
 JOAO LEAO
 JOAO MAIA
 JOAO MENDES
 JOAO PAULO
 JOAO PIZZOLATTI
 JOAO RIBEIRO
 JOAO THOME MESTRINHO
 JOSE CARLOS VIEIRA
 JOSE COIMBRA
 JOSE EGYDIO
 JOSE JANENE
 JOSE MUCIO MONTEIRO
 JOSE PRIANTE
 JOSE ROCHA
 JOSE THOMAZ NONO
 JOSE TUDE
 JOVAIR ARANTES
 JULIO CESAR
 JURANDYR PAIXAO
 LAURA CARNEIRO
 LEONEL PAVAN
 LEONIDAS CRISTINO
 LEOPOLDO BESSONE

Ministério das Comunicações

GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 3341 DE 7 DE JULHO DE 2000

Processo nº 53830.002888/98 - Renova, de acordo com o art. 33, § 3º, da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962, por dez anos, a partir de 13 de fevereiro de 1999, a permissão para explorar, sem direito exclusividade, serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada, na cidade de Orizânia, Estado São Paulo, outorgada à Rádio Litorânea FM Ltda, anteriormente Rádio Litorânea da Orizânia Ltda permissão ora renovada tomando por base o texto legal após deliberação do Congresso Nacional termos do § 3º do art. 223 da Constituição.

PIRENTA DA VEIDA
Ministro

(Nº 9.189-4 - 11-7-2000 - RS 95,23)

Aviso nº 1.288 - C. Civil.

Em 1º de agosto de 2000

Senhor Primeiro Secretário,
Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República na qual submete à apreciação do Congresso Nacional os atos que renovam a permissão para explorar serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada, constantes das Portarias nº 258, de 14 de junho de 2000, 286, de 20 de junho de 2000 e 334, de 7 de julho de 2000.

Atenciosamente, - Pedro Parente Chefe da Casa Civil da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor

Deputado Ubiratan Aguiar
Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados
BRASÍLIA - DF.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 267, DE 2000

(Do Sr. Luciano Bivar e Outros)

Altera o art. 45, da Constituição Federal, determinando a eleição dos candidatos individualmente mais votados à Câmara dos Deputados, às Assembleias Legislativas e à Câmara Legislativa.

(Apense-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 170, de 1999)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 45, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. (NR)

§ 1º.....

§ 2º.....

§ 3º Serão considerados eleitos os candidatos mais votados em cada circunscrição, computados os votos nominais por eles obtidos mais o resultado da divisão dos votos de legenda pelo número de candidatos do partido."

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

As discussões sobre a legislação eleitoral brasileira giram normalmente em torno de seus efeitos sobre os partidos políticos e o sistema partidário. É natural que seja assim, pois, contemporaneamente, as instituições representativas têm nos partidos seu elemento central, o ponto de ligação entre sociedade e Estado.

A correta percepção da conveniência de se procurar e corrigir incessantemente as imperfeições no funcionamento do sistema de partidos está presente nos trabalhos do Congresso Nacional, na área da chamada reforma política. Nas várias Comissões que atuaram ou atuam ligadas a essa problemática, em ambas as Casas do Congresso, tem sido sempre acentuada a importância de se trabalhar tendo em vista o aprimoramento da atuação partidária.

No entanto, ao contrário do que pensam os defensores da cláusula de barreira e medidas afins, os avanços não virão de intervenções autoritárias contra partidos que representam parcelas importantes da população brasileira, ainda quando eventualmente

minoritárias. É preciso localizar os problemas e resolvê-los cirurgicamente. A aprovação desta Proposta de emenda constitucional irá contribuir, certamente, para resolver mazelas de nosso sistema partidário e, provará, ademais, que não é preciso recorrer a soluções importadas para nossos problemas.

Uma das grandes qualidades de nosso sistema eleitoral é a plasticidade. O sistema pode absorver modificações aparentemente radicais mantendo sua estrutura básica. Assim, mesmo eliminando da Constituição o princípio da proporcionalidade, a Emenda Constitucional aqui proposta pouco modificará a realidade eleitoral do país. O sistema eleitoral brasileiro deixará de ser proporcional, mas manterá as eleições baseadas em listas de candidatos apresentadas pelos partidos políticos em circunscrições plurinominais.

Dois são os objetivos fundamentais da proposta. Primeiro, eliminar uma distorção facilmente observável no funcionamento atual das regras eleitorais. Segundo, fortalecer os partidos políticos, tomando-os independentes das votações de indivíduos que, por uma ou outra razão, se apresentem como capazes de atrair grande quantidade de votos em determinado pleito eleitoral. Análise-os, com brevidade, os dois objetivos separadamente.

O primeiro objetivo pode ser compreendido a partir de poucos mas significativos exemplos. Na eleição de 1998, para a Câmara dos Deputados, candidatos com mais de cinco por cento dos votos válidos de um Estado não se elegeram. No mesmo pleito, em outros Estados, candidatos eleitos obtiveram menos da metade dos votos de candidatos não eleitos. São distorções óbvias, que podem ser facilmente sanadas. Basta fazer com que a eleição passe a depender, tão somente, dos votos obtidos pelos candidatos na circunscrição. Com isso, óbvio, nenhum candidato será eleito com menos votos que seus adversários.

Trata-se de inovação que aperfeiçoa o atual sistema; porém, se a norma proposta estivesse em vigor em 1998, 467 dos 513 Deputados teriam sido igualmente eleitos. Isso porque, repita-se, nosso sistema eleitoral tem essa plasticidade. Ele admite mudanças sem se descaracterizar.

O mais importante, contudo, não é reestabelecer a verdade eleitoral para os candidatos individualmente, mas reforçar os partidos e o sistema partidário. Hoje, com a possibilidade de um candidato, com seus votos pessoais, "eleger" vários outros da lista, duas distorções se repetem de eleição para eleição: de um lado, o partido se descaracteriza ao procurar e escolher candidatos, não por sua identificação ideológica com a legenda, mas com a intenção aproveitar seu excedente de votos para a eleição de alguns correligionários; de outro, como muitos candidatos são eleitos devido aos votos

individuais de um deles, acabam por formar bancadas menos ligadas do partido que ao seu "eleitor".

Trata-se de um problema que precisa ser enfatizado, pois atualmente há espaço para um tipo insidioso de manipulação do eleitorado por parte do poder dominante. Abandonando a preocupação de articular um leque de pessoas ao redor de um programa popular e consistente, o governante pode usar seus poderes – sobre a mídia, por exemplo – para fortalecer seu próprio nome, ou o nome de um preposto de confiança, o que é extremamente fácil para quem dispõe, além do mais, da exposição inerente ao cargo que ocupa.

Com todas as vantagens de que desfruta, o governante pode escolher o momento para aumentar o uso de verbas em projetos com retorno eleitoral ou de mídia e o momento de se lançar candidato a outro cargo ou ao mesmo. Pode ter a certeza, também, de que exercerá forte atrativo sobre os oportunistas de plantão. Com a alteração proposta, essa chaga será alijada do processo eleitoral.

O mais importante para a consistência das agremiações partidárias é a possibilidade de concentrar suas campanhas nos candidatos mais representativos de seu ideário, sem serem praticamente obrigadas, como hoje o são, a dar guarida a candidatos pouco afins com seus programas, com o intuito de garantir votos para suas listas. Sem essa transferência de votos, as próprias coligações deixarão de ser artificiais necessários – ou seja, os partidos só lançarão candidatos em conjunto por razões de efetiva afinidade política, nunca para tentar assegurar o número de votos exigido pelo quociente eleitoral ou quando um queira eleger seu candidato com os votos de outro.

É importante observar, ainda, que o eleitor vinculado ao programa partidário, independente de nomes e pessoas, não perde, com a proposta, o canal natural de expressão, que é o voto na legenda. Pelo contrário, ele tem muito a ganhar, pois a homogeneidade da lista, formada a partir de afinidades partidárias e não da busca de "puxadores" de voto, garantirá que o voto de legenda não vá para candidato que na verdade não faz parte da corrente de pensamento escolhida pelo eleitor.

Registre-se, ademais, que os partidos políticos não perderão suas muitas prerrogativas quanto ao lançamento de candidatos, à recepção de recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Note-se, por fim, que a mudança pretendida não se limita à eleição da Câmara dos Deputados. Embora só seja modificado o art. 45 da Constituição Federal referente a essa Casa legislativa, os artigos 27 e 32, por meio de remissões, fazem com que a mudança tenha efeito imediato também para as Assembleias Legislativas estaduais e para a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2000. – Deputado Luciano Bivar

termos estabelecidos pelo Edital, tornando-se assim a vencedora da Concorrência, conforme ato da mesma Comissão, que homologuei, havendo por bem outorgar a permissão, na forma da Portaria inclusa.

3. Esclareço que, de acordo com o § 3º do art. 223 da Constituição, o ato de outorga somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, para onde solicito seja encaminhado o referido ato.

Respeitosamente, – **Pimenta da Veiga**, Ministro de Estado das Comunicações.

**PORTARIA Nº 600,
DE 4 DE OUTUBRO DE 2000**

O Ministro de Estado das Comunicações, no uso de suas atribuições, em conformidade com o art. 32 do Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto nº 1.720, de 28 de novembro de 1995, e tendo em vista o que consta do Processo Administrativo nº 53700.001100/97, Concorrência nº 71/97-SFO/MC, resolve:

Art. 1º Outorgar permissão à Rádio Itaf de Rio Claro Ltda., para explorar, pelo prazo de dez anos, sem direito de exclusividade, serviço de radiodifusão sonora em frequência modulada, na cidade de Sonora, Estado do Mato Grosso do Sul.

Parágrafo único. A permissão ora outorgada reger-se-á pelo Código Brasileiro de Telecomunicações, leis subsequentes, regulamentos e obrigações assumidas pela outorgada em suas propostas.

Art. 2º Este ato somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional, nos termos do artigo 223, § 3º, da Constituição.

Art. 3º O contrato de adesão decorrente desta permissão deverá ser assinado dentro de sessenta dias, a contar da data de publicação da deliberação de que trata o artigo anterior, sob pena de tornar-se nulo, de pleno direito, o ato de outorga.

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

Pimenta da Veiga

Aviso nº 1.946 – C. Civil

Brasília, 31 de outubro de 2000.

Senhor Primeiro-Secretário,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República na qual submete à apreciação do Congresso Nacional os atos que permitem a exploração de serviços de radiodifusão sonora em frequência modulada constantes das Portarias nºs 593 a 600, de 4 de outubro de 2000.

Atenciosamente, – **Pedro Parente**, Chefe da Casa Civil da Presidência da República.

À Sua Excelência o Senhor
Deputado **Ubiratan Aguiar**
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados
Brasília – DF

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO
Nº 294, DE 2000**

(Do Sr. de Velasco e outros)

Dá nova redação ao art. 45 da Constituição Federal, determinando a eleição dos candidatos individualmente mais votados à Câmara dos Deputados, às Assembléias Legislativas, à Câmara Legislativa e às Câmaras Municipais.

(Apense-se à Proposta de Emenda à Constituição nº 170, de 1999.)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O caput, do art. 45, da Constituição Federal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos os candidatos individualmente mais votados em cada estado, em cada Território e no Distrito Federal. (NF)

§ 1º (...)

§ 2º (...).”

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

O art. 1º, da Constituição de 1988, acompanhando o espírito das Constituições anteriores, reza em seu parágrafo único:

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...).”

Bastaria essa menção constitucional para que se justificasse a presente proposta. Não é legítimo, como à frente se enfatizará, que um candidato receba votação maior e, às vezes, bem maior que outro e, em detrimento da vontade do povo, um com menor votação seja o eleito. Tudo em decorrência e subserviência ao princípio da proporcionalidade, hoje vigente. Aquele que o povo quis como seu representante é aliado do processo e o menos votado acaba por se tornar “eleito” com a sobra ou o “rabicho” que, hoje, o partido, ou a coligação de que faça parte, lhe empresta.

Permite-se, no entanto, continuar esta Justificação, acrescentando outros dados, para melhor acompanhamento das razões que motivaram a proposição:

As discussões sobre a reforma política, em nosso País, pecam pela atenção excessiva à experiência estrangeira, cuja realidade em nada se adapta às condições nacionais. Com isso, deixamos de analisar nosso próprio sistema eleitoral e de descobrir nele problemas e soluções às vezes bastante óbvios.

Tal como o muito citado sistema distrital misto alemão, o processo eleitoral brasileiro tem a grande virtude de conjugar a relevância dada ao partido com a possibilidade de que o eleitor mantenha vínculos de confiança especiais com determinados candidatos. No sistema alemão, esse vínculo especial se dá nas eleições distritais, pois cada eleitor vota, aí, tão-somente em um candidato específico. No sistema brasileiro, é no próprio ato de votar na lista de candidaturas apresentadas pelo partido que o eleitor escolhe um candidato específico, conjugando voto partidário com voto pessoal.

Essa imensa vantagem do sistema eleitoral brasileiro não tem sido salientada pela doutrina, envolvendo talvez por uma auto-imagem negativa, suspeitando sempre que o que foi pensado e desenvolvido por brasileiros, sem cópia servil de modelos externos, não deve ter valor.

Apesar de bem concebida, a norma eleitoral que permite votos conjugados no candidato e no partido abre espaço para situações ambíguas e mesmo injustas. Em alguns casos, dá-se a eleição de candidatos que receberam duas ou três vezes menos votos que outros não-eleitos, conforme acima já discutido. Para resolver o problema, devemos analisar o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro em seus pormenores e encontrar as soluções adequadas.

Um estudo mais cuidadoso dos resultados eleitorais revela que a distorção acima apontada pode ser facilmente sanada com uma pequena modificação na legislação eleitoral. Mantida a atual estrutura básica do sistema com votos em candidatos apresentados aos eleitores pelos partidos, podemos estabelecer que sejam eleitos os mais votados individualmente — excluída a consideração do quociente eleitoral, dos votos na legenda partidária e de outros pontos que tornam o resultado do sistema de difícil compreensão para o eleitor, além de distorcer a sua vontade, elemento primordial no sistema da representação popular, como já demonstrado.

Mesmo que, a princípio, se possa pensar que essa seria uma mudança radical no sistema eleitoral em vigor no Brasil, a análise fática mostra exatamente

o contrário. Tomemos, por exemplo, as eleições de 1998, para a Câmara dos Deputados:

Caso estivesse em vigor a alteração constitucional que ora propomos, nada menos que 467 dos 513 senhores deputados teriam sido igualmente eleitos — ou seja, mais de noventa por cento da composição da Câmara dos Deputados não se alteraria. Em oito estados, não teria havido, sequer, uma mudança de representante — e em apenas cinco estados mudariam mais de dois.

As alterações, como se vê, em nada são expressivas, não havendo por esse lado, impedimento maior à adoção da presente proposta. Devemos analisar, contudo, se as correções que a emenda constitucional introduz no processo eleitoral realmente eliminam graves vícios, um deles já apontado:

Dois são os tipos de situação que procuramos evitar. Em 1998, por exemplo, tivemos casos como o do Rio de Janeiro e da Paraíba, em que um candidato eleito chegou a obter, respectivamente, três vezes e duas vezes e meia menos votos que um candidato não-eleito. Trata-se de um resultado absolutamente incompatível com o texto constitucional acima transcrito e que não pode e nem deve ser tolerado.

O outro tipo de situação a ser evitada ocorre principalmente em estados com poucas vagas na Câmara dos Deputados, pois neles o percentual de votos a ser obtido para se conquistar uma vaga é extremamente elevado. Em Rondônia e Roraima, por exemplo, candidatos não se elegeram, em 1998, apesar de obterem nada menos que 5,53% e 5,25% dos votos válidos. Outro fato é de um candidato do Distrito Federal, também nessa última eleição, que obteve 4,8% dos votos válidos e, no entanto, foi preterido por outro com menor percentual, impelido à Câmara, pelo residual de sua coligação. Obviamente, um candidato com esse grau de apoio popular não se pode ver excluído da Câmara para dar lugar a outro que obteve menos votos que ele.

O próprio sistema alemão, para voltarmos ao paradigma em moda, mesmo que as realidades dos dois países seja totalmente díspare, prevê que o candidato individualmente votado e eleito no distrito deve tomar posse ainda que seu partido não tenha obtido votos suficientes para elegê-lo pelo critério proporcional. Também no Brasil, chegou a hora de passarmos a dar preferência aos votos individualmente obtidos pelos candidatos, pois é ele que melhor exprime a vontade dos eleitores, por isso obteve maior número de votos.

As próprias coligações entre partidos, que muitos atacam como distorcidas da vontade popular (e

muitos são os projetos que procuram proibi-la), mostram-se absolutamente necessárias no atual sistema. Caso não fossem permitidas, candidatos afinados com o eleitorado não participariam das Casas Legislativas simplesmente porque poucos partidos, mesmo que neles estivessem nomes expressivos, alcançariam o quociente eleitoral. Isto é particularmente verdadeiro em estados e municípios com menor eleitorado, onde muitas vezes apenas dois partidos (ou mesmo um), não fosse a "famigerada" coligação, elegeriam deputados ou vereadores.

Com a aprovação da presente proposta, o quociente eleitoral seria eliminado e deixaria de haver razão para a existência de coligações nesses pleitos. Aliás, essa questão, como visto, tem sido objeto de reiteradas discussões e projetos, patrocinados pelos chamados grandes partidos. Eliminar-se-iam assim, as coligações, móvel de tantas diatribes e acusações quanto à sua legitimidade e moralidade, sob o aspecto eleitoral.

Outro ângulo de altíssima relevância que o presente projeto eliminaria:

O que hoje ocorre é que em sua quase totalidade os partidos se vêm obrigados a sobrecarregar suas listas de candidatos com figuras pouco expressivas ou mesmo incompatíveis com seu ideário, no intuito de diminuir o risco de que o quociente eleitoral não seja alcançado.

Outro aspecto que este projeto busca minorar, senão eliminar é a constante migração partidária:

Na prática parlamentar é insubsistente qualquer defesa à fidelidade partidária. Essa ficção política só tem sido levantada no intuito de impedir a evasão de parlamentares para as fileiras vizinhas. Inexiste, porém, por parte de qualquer partido, quando é para receber neles egressos de outras siglas, muitas vezes sem qualquer vinculação ideológico-partidária com aquele para a qual se transferem. Sobreleve-se que, quando essas transferências se dão, na maioria das vezes são resultantes de convites feitos pelo próprio líder, que, no entanto, ameaça, com ela, os do seu partido quando dele querem desertar. No caso do ingresso, contudo, ali o são muito e festivamente recebidos e aceitos e, não raro, com fartas benesses que já fazem parte do folclore político de nosso País.

Isso prova que, na prática e na realidade não temos partidos com ideário e ideologia históricos

(nem seria possível, em apenas alguns anos em que a Democracia e a liberdade partidária voltaram ao cenário de nossa Pátria). Lamentavelmente essa ocorrência costumeira, entre nós, confirma que a consistência partidária, que muitos querem ver, não existe na realidade, haja vista, voltamos a repetir, para reforçar, a constante migração de eleitos por um partido que se transferem para outra sigla partidária que, em nada, se coaduna com o programa e a ideologia daquela pela qual foram eleitos.

Sobreleva, diante desse quadro de insubsistência dos partidos, que, hoje, o eleitor vota no candidato e não na sigla partidária pela qual o seu escolhido está concorrendo. Prova disso é a experiência do primeiro subscritor desta proposta de emenda constitucional. Foi eleito em três oportunidades, sempre por partidos diferentes. Obviamente, isto não diminui o valor de seu mandato, que lhe foi outorgado pelo povo, sempre em votações crescentes. Mostra apenas que os partidos estão longe de ser entidades sedimentadas em nosso sistema político.

Outro aspecto a ressaltar-se:

Hoje, como os partidos necessitam de inchar as suas listas, chegando a 150% do número de vagas (como no caso de São Paulo e Minas Gerais, que obriga um acordo de não se passar de 99 candidatos por partido ou coligação, para que o número do candidato a deputado federal não ultrapasse os cinco dígitos).

Ressalte-se que a presente proposta não procura e nem quer diminuir o valor dos partidos. Além do mais as normas existentes no ordenamento jurídico brasileiro protegem suficientemente os partidos e permitem seu fortalecimento. Com a mudança que propomos, os partidos não deixarão de ser as únicas entidades capazes de indicar candidatos nas eleições brasileiras – e os candidatos se filiarão necessariamente ao partido que os lançar, exigência rara em ordenamentos jurídicos estrangeiros, diga-se de passagem. Os partidos tampouco deixarão de ser as únicas entidades a receber recursos do fundo partidário e a ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

A própria mudança normativa proposta levará ao fortalecimento das agremiações partidárias, pois as listas de candidaturas restringir-se-ão normalmente aos nomes mais significativos dentro de cada partido.

Sala das Sessões, 27 de junho de 2000. – Deputado De Velasco.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2003
(Do Sr. Jaime Martins e outros)

Altera os artigos 45 e 29 da
Constituição Federal, para instituir o sistema
eleitoral majoritário para cargos legislativos.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal,
nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao
texto constitucional:

Art. 1º: O artigo 45 da Constituição Federal passa a vigorar
com a seguinte redação:

*“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de
representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em
cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal. (NR)”*

Art. 2º O inciso I do art. 29 da Constituição Federal passa a
vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29.....

*I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos
Vereadores, todos pelo sistema majoritário para mandato de
quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado
em todo o País; (NR)”*

JUSTIFICAÇÃO

O sistema eleitoral em vigor – proporcional por partidos ou coligações – foi criado em época diversa da atual, época em que os partidos existentes eram de forte tradição e elevado poder. Entretanto, o aumento brutal do eleitorado, não só pelo crescimento da população, mas também pela extensão, em boa hora, do direito de voto aos analfabetos e aos maiores de dezesseis anos, alterou aquele quadro. A consequência final é de que o sistema tornou-se desapropriado, criando distorções que, por vezes, beiram a bizzarria.

De outra parte, verifica-se que o sistema atual tem enfraquecido os partidos, propiciando que os candidatos, em vez de buscarem agremiação que se coadune com seus princípios e idéias, buscam partido que, pelas circunstâncias específicas de cada pleito, sejam mais favoráveis apenas para sua eleição, deixando o grupo após a eleição, fazendo daqueles meros trampolins, que acabam por ficar até a próxima eleição sem qualquer importância

Assim, reconhecendo que o eleitor brasileiro, em geral apóia muito mais o candidato que o partido, propomos que a eleição se faça pelo número de votos de cada candidato, desconsiderando a divisão de cadeiras por partidos.

Diante do que foi exposto é que esperamos contar com o apoio dos nobres Colegas para ver aprovada a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em de de 2003

Deputado **JAIME MARTINS**

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2007

Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral.

.....
§ 3º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.

§ 4º As disposições do *caput* e do § 3º deste artigo aplicam-se às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais.(NR)”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

Há muito o sistema eleitoral brasileiro dá sinais de esgotamento. Problemas de governabilidade, de financiamento, de representação fidedigna da vontade do eleitor vêm a público a cada nova eleição. Essa a razão de as propostas de reforma política retornarem constantemente à pauta nas duas Casas do Congresso Nacional.

O leque de soluções proposto concentra-se, contudo, na manutenção do voto proporcional, com o acréscimo da lista fechada ou pré-ordenada pelas convenções partidárias. É duvidoso, para dizer o menos, que o simples fechamento da ordem dos candidatos na lista contribua para a superação dos problemas que afligem nossa representação política. Por outro lado, seu resultado certo é a concentração de poder nas mãos das burocracias partidárias, em detrimento dos militantes com visibilidade junto ao eleitorado, de cuja confiança gozam.

O foco na lista fechada retira da discussão a alternativa do voto distrital em suas diversas modalidades, puro ou misto, única, a meu ver, capaz de garantir o contato estreito e constante entre representados e representantes, contato de que tanto carecemos hoje.

Nessa tentativa de ampliar a discussão insere-se a presente Proposta de Emenda à Constituição. Propõe, para tanto, a conversão das circunscrições eleitorais em grandes distritos, nos quais todos os vereadores, deputados estaduais e deputados federais seriam eleitos por maioria de votos, independentemente dos partidos pelos quais tenham concorrido. Dessa maneira, os lugares correspondentes às bancadas de cada Estado na Câmara dos Deputados seriam preenchidos apenas pelos candidatos que obtivessem maior número de votos. Não haveria necessidade de fórmulas de conversão de votos em cadeiras, a questão das sobras deixaria de existir e até a coligação para as eleições proporcionais perderia sentido, uma vez que os votos dos candidatos não

seriam mais somados para apuração do total de cadeiras a que cada partido ou coligação teria direito.

A aplicação dessa regra simples evitaria a ocorrência de situações paradoxais, embora hoje freqüentes: a eleição de candidatos com poucos votos, na esteira de um candidato bem votado do mesmo partido ou coligação, e a derrota de candidatos que não alcançaram o quociente eleitoral, embora com votação expressiva.

A adoção do voto proporcional, em 1934, foi acompanhada da exigência de listas partidárias abertas, de modo a resguardar o poder de escolha do eleitor e, ao mesmo tempo, a relação de confiança com seu representante.

Essas as razões por que solicitamos apoio para a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, de de 2007

Deputado MÁRIO NEGROMONTE
Líder do Partido Progressista - PP

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2007

(Do Sr. Wilson Santiago e outros)

Dá nova redação ao inciso V do § 3º do art. 14, ao art. 16, ao art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer prazos de filiação e desfiliação partidária, para a elegibilidade e manutenção dos eleitos nos mandatos dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Municipal e dos Poderes Legislativos Federal, Estadual e Municipal, institui a fidelidade partidária, bem como estabelece o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 14 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 14.....

§ 3º.....

V – a filiação a partido político efetuada no período mínimo de 1 (um) ano antes do dia da eleição a que concorra o candidato para quaisquer dos cargos do Poder Executivo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito

Federal, ou do Poder Legislativo Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal;

.....(NR)”

Art. 2º. O Art. 16 da Constituição Federal passa a vigorar com o seguinte acréscimo:

“Art. 16.....

Art. 16-A. *Perderá o mandato o Presidente da República, o Vice-Presidente da República, o Governador, o Vice-Governador, o Prefeito, o Vice-Prefeito, o Senador, o Deputado Federal, o Deputado Estadual, o Deputado Distrital e o Vereador que:*

- a) desfiliarem-se do partido político pelo qual se elegeram antes de completado o período de 1 (um) ano da eleição ;*
- b) mudarem de partido político antes de completar 1 (um) ano de sua eleição.*

Parágrafo único – *No decorrer do período de 1 (um) ano após a eleição, o mandato do eleito pertence ao partido pelo qual se elegeu, submetendo-se à fidelidade do partido.(NR)”*

Art. 3º. O Art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 45. *A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pela forma majoritária, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada uma dessas unidades federativas uma circunscrição eleitoral.*

.....
§ 3º *Serão eleitos os candidatos que obtiverem a maior votação da circunscrição eleitoral, na ordem em que foram votados nominalmente até o número de lugares a preencher.*

§4º *O disposto no caput e no §3º deste artigo aplicam-se às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais. (NR)”*

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e não se aplicará à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

A filiação partidária deve ocorrer de acordo com as convicções do candidato para que possa representar uma proposta programática que o respalde frente aos eleitores. Assim, a filiação partidária é o requisito que agrega o político a um ideário e a um grupo de pares que defendem um mesmo posicionamento ideológico. A Constituição Federal é clara quando estabelece o critério de filiação partidária como condição para a elegibilidade.

O texto constitucional deve, por razões disciplinares mais rígidas, estabelecer o prazo mínimo em que o candidato necessita figurar no partido pelo qual pretende se eleger. Também precisa delimitar o mínimo de tempo em que o eleito deve permanecer no partido político que o elegeu, como forma de prestigiar a tradição republicana brasileira e zelar pela necessária compatibilidade das idéias que defende no marco da institucionalidade doutrinária.

É necessário limitar o oportunismo individualista do qual sai vencedor aquele que, aproveitando-se de uma filiação partidária efetuada aleatoriamente no apagar das luzes, impõe-se pelo poder econômico, em vez de fazê-lo pelo seu ideário programático. Este é o motivo por que esta Proposta de Emenda Constitucional estabelece o prazo mínimo de 1 (um) ano antes das eleições para a filiação partidária do candidato, esta é a razão pela qual propõe o estabelecimento de, no mínimo, 1 (um) ano de mandato para que o ocupante do cargo político eletivo possa mudar de partido. Assim, no mínimo, um ano antes das eleições, a candidatura pertence ao partido; um ano depois das eleições, o mandato será do partido político.

Apesar de, tradicionalmente, no Brasil, os Deputados representarem todo o povo brasileiro, e não apenas o seu colégio eleitoral, deve o Parlamentar satisfazer as reivindicações específicas daqueles que o elegeram. Ora, o sistema proporcional, que se estende da eleição para a Câmara dos Deputados até para as Assembléias Legislativas, Câmara Legislativa do Distrito Federal e para a Câmara de Vereadores está a requerer mudanças para que a governabilidade e a representatividade eleitoral ganhem mais estabilidade.

Em vez do voto proporcional, é mister a constituição das circunscrições eleitorais em instâncias distritais onde a maioria elegeria os candidatos, independentemente dos partidos pelo qual concorram. Assim, os candidatos que obtivessem o maior número de votos é que preencheriam as vagas nas bancadas de cada Estado na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas Câmaras de Vereadores.

É uma forma mais democrática de elegerem-se os representantes do povo, sem que sobreviessem os restos de votos computados para candidatos que não obtivessem, individualmente, o número democraticamente estabelecido para todos como coeficiente. O voto majoritário nas eleições para o Legislativo impedirá que candidatos com votação inexpressiva possam eleger-se no caudal de um outro que lhes carresse, na legenda, o acesso ao Parlamento, deixando que os demais candidatos, com número maior de votos, não atingissem a meta esperada pelo seu eleitorado.

Esta Proposta de Emenda à Constituição, propicia o fim dessa prática ilógica e contempla apenas o que, com méritos frente aos eleitores, gaigue o espaço político-institucional que o escrutínio lhe legou.

Eis as razões por que solicitamos que apóiem esta Proposta de emenda à Constituição.

Sala das Sessões, em de de 2007

Deputado Wilson Santiago



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA Á CONSTITUIÇÃO Nº , de 2015
(Do Sr. Miro Teixeira)

**Cria o princípio majoritário nas
eleições para a Câmara dos Deputados.**

Dê-se ao Art. 45 da Constituição Federal a seguinte redação:

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo princípio majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

JUSTIFICATIVA

Depois de se revelar ideal para o País, durante décadas, o sistema proporcional para a eleição de Deputados está aparentemente esgotado.

Cumprir dotar o Brasil de um sistema que concilie a manutenção e fortalecimento da organização plural de partidos políticos com a exigência popular de identificar os eleitos como seus reais representantes.

É do Vice-Presidente da República, Michel Temer, a ideia de debatermos o princípio majoritário para a eleição de Deputados Federais, o chamado “Distritão”.

Com ele, torna-se dispensável a proibição de coligações ou o estabelecimento de cláusulas de desempenho.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Dispensados de preencher chapas de candidatos para se fortalecer em face do quociente eleitoral, os partidos políticos poderão se concentrar no lançamento de candidatos expressivos em todos os seguimentos da população, sem a preocupação de alcançar o número máximo permitido por lei.

Desse modo, os meios públicos de divulgação eleitoral, especialmente o rádio e a televisão, poderão ser utilizados com maior eficácia pelos partidos.

Com o voto majoritário, as agremiações estarão dispensadas de alcançar o quociente para eleger um representante, sanando-se a injustiça de vermos alguém com grande votação ficar fora do mandato, frustrando o povo.

Permitidas, as coligações continuarão a acontecer motivadas pela identidade doutrinária e asseguraremos a oportunidade do povo ver eleitos os candidatos com maior número de votos, como hoje se imagina, embora assim não seja.

Assim, estaremos respeitando a vontade popular, fortalecendo os partidos e estimulando boas candidaturas inclusive por siglas emergentes, tudo a um custo menor.

Decididamente, a reforma política precisa ter como primeiro passo a definição do sistema eleitoral.

Essa a contribuição que respeitosa e ofecemos à consideração da Câmara dos Deputados, na expectativa de vê-la debatida e aprovada, sem prejuízo do exame de outras propostas.



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 54, DE 2007

Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 45 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 45.** A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema majoritário, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, constituindo cada um deles uma circunscrição eleitoral.

.....
§ 3º Estarão eleitos os candidatos mais votados na circunscrição eleitoral, na ordem de votação nominal que cada um tenha recebido, até o número de lugares a preencher.

§ 4º As disposições do *caput* e do §3º deste artigo aplicam-se às Assembléias Legislativas dos Estados, à Câmara Legislativa do Distrito Federal e às Câmaras Municipais. (NR)”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

JUSTIFICAÇÃO

Há muito o sistema eleitoral brasileiro dá sinais de esgotamento. Problemas de governabilidade, de financiamento, de representação fidedigna da vontade do eleitor vêm a público a cada nova eleição. Essa a razão de as propostas de reforma política retornarem constantemente à pauta nas duas Casas do Congresso Nacional.

O leque de soluções proposto concentra-se, contudo, na manutenção do voto proporcional, com o acréscimo da lista fechada ou pré-ordenada pelas convenções partidárias. É duvidoso, para dizer o menos, que o simples fechamento da ordem dos candidatos na lista contribua para a superação dos problemas que afligem nossa representação política. Por outro lado, seu resultado certo é a concentração de poder nas mãos das burocracias partidárias, em detrimento dos militantes com visibilidade junto ao eleitorado, de cuja confiança gozam.

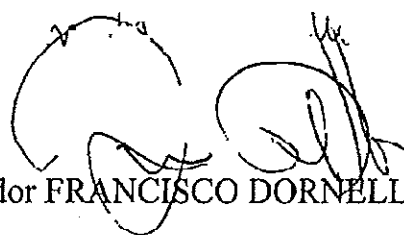
O foco na lista fechada retira da discussão a alternativa do voto distrital em suas diversas modalidades, puro ou misto, única, a meu ver, capaz de garantir o contato estreito e constante entre representados e representantes, contato de que tanto carecemos hoje.

Nessa tentativa de ampliar a discussão insere-se a presente Proposta de Emenda à Constituição. Propõe, para tanto, a conversão das circunscrições eleitorais em grandes distritos, nos quais todos os vereadores, deputados estaduais e deputados federais seriam eleitos por maioria de votos, independentemente dos partidos pelos quais tenham concorrido. Dessa maneira, os lugares correspondentes às bancadas de cada Estado na Câmara dos Deputados seriam preenchidos apenas pelos candidatos que obtivessem maior número de votos. Não haveria necessidade de fórmulas de conversão de votos em cadeiras, a questão das sobras deixaria de existir e até a coligação para as eleições proporcionais perderia sentido, uma vez que os votos dos candidatos não seriam mais somados para apuração do total de cadeiras a que cada partido ou coligação teria direito.

A aplicação dessa regra simples evitaria a ocorrência de situações paradoxais, embora hoje freqüentes: a eleição de candidatos com poucos votos, na esteira de um candidato bem votado do mesmo partido ou coligação, e a derrota de candidatos que não alcançaram o quociente eleitoral, embora com votação expressiva.

Essas as razões por que solicitamos apoio para a presente Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões, 19 de junho de 2007.



Senador FRANCISCO DORNELLES