DIMENSÕES DO SISTEMA ELEITORAL – O DISTRITAL MISTO NO BRASIL

ROMANO JOSÉ ENZWEILER*

RESUMO: A paisagem política de um país democrático é fortemente influenciada por seu sistema eleitoral (DAHL, 2001). Definir a fórmula eleitoral significa balizar as regras do jogo democrático, possibilitando a transformação de votos em cadeiras no Legislativo ou em cargos no Executivo. As opções apresentadas variam entre emprestar maior estabilidade aos governos (majoritaristas) ou representatividade às minorias (proporcionalistas). Um terceiro caminho pretende aproveitar as vantagens de ambos os sistemas: do majoritário, a governabilidade; do proporcional, a representatividade. Designa-o boa parte da doutrina de "distrital misto". Inúmeras propostas sustentam que a fragmentação partidária, traço característico de nosso sistema eleitoral, enfraquece os elos necessários à dignidade democrática e republicana, propondo o distrital misto como forma de reduzir o número de partidos em disputa mas, ao mesmo tempo, sem que se impeça a representação das minorias e dissidências.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Eleitoral; Sistema Distrital Misto.

ABSTRACT: The political scenario of a democratic country is highly influenced by its electoral system (DAHL, 2001). Defining the electoral formula means establishing the rules of the democratic game, making it possible to transform the votes into seats in the Legislature or in Executive positions. The options presented vary between granting greater stability to the government (majority) or greater representation to the minorities and opposition (proportionalists). A third alternative aims to take advantage of the best of both systems: from the majoritarian, the governmentability; from the proportional, representation of the largest amount of societal expressions. A good part of the jurisprudence defines it as a "mixed district".

Countless proposals support the idea that partisan fragmentation, a characteristic of our electoral system, weakens the links needed for democratic and republican dignity, and propose the mixed district as the way to reduce the number of competing parties without preventing the minorities and dissidents from being represented.

KEYWORDS: Electoral System; "Mixed District" System.

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. Sistema eleitoral: noções fundamentais; 3. Dimensões do sistema eleitoral; 3.1 Sistema majoritário; 3.2 Sistema proporcional; 3.3 Voto distrital, sistema distrital misto e histórico brasileiro; 4. Considerações finais; 5. Referências bibliográficas.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Electoral system: fundamental notions; 3. Electoral system's dimensions; 3.1 Majoritarian system; 3.2 Proportional system; 3.3 Districtal vote, mixed districtal system and Brazilian historical; 4. Final considerations; 5. Bibliographical references.

_

^{*} Juiz de Direito/SC. Pós Graduado em Direito Tributário pela FGV/RJ. Mestre em Relações Econômicas e Sociais pela Universidade do Minho, Portugal.

1. INTRODUÇÃO

Diante da incapacidade de compreender e explicar os efeitos da sociedade complexa, de um lado, e em razão das pressões dos mercados globais a exigirem um Estado mais ágil, mais barato e menos interventivo na economia e nos negócios privados, de outro, inaugurou-se um tempo de profundas reformas institucionais e legislativas, sentidamente nos países periféricos, com especial ênfase na América Latina. Assim se deu, por exemplo, numa primeira etapa, na década de 1990, com as chamadas "privatizações" e o realinhamento fiscal do Estado. Mais tarde, no começo do século XXI, vieram a reforma da previdência e do Judiciário.

O movimento pela reforma política¹, portanto, não é isolado do resto do conjunto das mudanças estruturais e incrementais que se vêm sucedendo no Brasil², mas a agenda do processo, tão antiga quanto extensa, carece de priorização, dando a impressão que tudo é urgente. Quando isso ocorre, porém, "nada tem a chance de ser realmente importante" (IRWIN; CONARD; SKOBLE, 2004, p. 182). Talvez, como sustenta Giddens (1998), o problema resida no fato de que as reformas devam ocorrer através das próprias instituições que serão ressignificadas e, como é natural, "ninguém muda para perder" (SILVEIRA, 1998, p.21). Sequer na literatura há consenso acerca da real necessidade de reforma e, mais ainda, dos pontos que deveriam ser modificados.

De fato, a "revolução individualista", de que nos fala Da Matta (1997), ao eleger o indivíduo como centro moral do sistema, transformou a sociedade em instrumento de sua felicidade. Com isso, tem-se sublinhado que os fundamentos do próprio Estado encontram-se em xeque, pois "sem base territorial para a tomada de decisões e a efetivação de mecanismos políticos e societais de controle e regulação, perde ele sentido e eficácia" (NOGUEIRA, 1998).

Por isso, ao abandonarmos ideais plurais, obliteramos as possibilidades da política, a qual pressupõe discussão, embate, mas também a construção de consensos, o que não se verifica senão quando da formação de grupos, de agremiações, de partidos políticos.

Assim sendo, restaram ampliados a "agenda de demandas da sociedade, a quantidade

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N' 3 – ABR./JUN. 2008

¹ "Reforma política são mudanças, mais ou menos abrangentes, que formam o sistema político, conceito referente à instância detentora da autoridade decisória pública, cujas deliberações impõem-se à sociedade como norma de comportamento a ser obedecida. Em outros termos, reforma política tem a ver com mudanças na estrutura política do sistema jurídico do Estado" (OLIVEIRA E SILVA; IANOMI, 1999, p. 10).

² A literatura específica destaca que, em geral, fala-se em reforma das instituições públicas. No entanto, "outras acepções podem ser atribuídas à expressão: reforma do comportamento político, reforma dos padrões de interação política, reforma da correlação de forças políticas, reforma das condições sob as quais atuam as instituições políticas. Todas essas questões constituem importantes dimensões do jogo da representação porque: (1) incidem sobre as capacidades dos cidadãos e dos representantes de jogarem tal jogo com legitimidade e eficácia e (2) afetam a distribuição de preferências e de recursos entre os atores e os resultados do jogo político" (AVRITZER, ANASTASIA, 2006, p. 18).

³ "É necessário altruísmo incomum ou uma grave comoção nacional para que um partido político ou um representante legislativo questione as regras segundo as quais é eleito" (TAVARES, 1998, p. 11). "Um ponto fundamental reside em as mudanças terem custos. Nem todos ganham com elas. Qualquer situação presente tem beneficiários e desfavorecidos, posições que podem alterar-se com as reformas" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2003a).

de atores⁴ ativos na arena política e os mecanismos disponíveis de pressão" (FLEISCHER *et al*, 2005), esboroando-se a confiança no Estado e em sua capacidade política de resolução de problemas surgidos com a complexidade da vida moderna e da sociedade de risco.⁵

Não é de se estranhar, em tal quadro, o aprofundamento do desinteresse da sociedade pelo tema e a banalização da discussão em torno da reforma institucional. Como refere Nogueira (1998), nosso desencanto⁶ nos leva a dar as costas para a política.

A questão nodal, porém, é que da apatia "pela política" decorre a indiferença diante do que é público e a perda da noção do que é comum, elementos indispensáveis à construção de uma sociedade plural e tolerante.

O fenômeno respeitante ao desprestigiamento "da política", entretanto, como bem observa o Senador Sérgio Machado, não é privilégio brasileiro, posto que exaurida, em todos os quadrantes, a capacidade estatal "de oferecer respostas satisfatórias às demandas sociais" (MACHADO, 2007).

Não só o sistema político vem sendo questionado, mas também o próprio instituto da representação, fortemente condicionado por procedimentos informacionais de todo tipo (TV, rádio, jornal). E o mundo midiático, ao disputar com o mundo político a organização das opiniões e a legitimação da autoridade, leva enorme vantagem e acaba por transformar completamente a noção de representação, "pois impossibilita a existência de intermediários claramente identificáveis. Através dos meios massivos de comunicação, a sociedade fica em uma situação de representação permanente, apresentando-se imediatamente a si mesma e fazendo com que os grupos não experimentem mais da mesma maneira a necessidade de se organizar para existir" (NOGUEIRA, 1998, p. 226).

À parte todo o cenário mundial, marcado por incertezas e transitoriedades, a política no Brasil possui características designadamente singulares, a começar pelo

⁴ Talvez se possa afirmar, com Sartori (2001, p. 51), que um dos atores invisíveis seja o sistema de comunicação televisivo. Diz ele: "Para começar, a televisão condiciona de modo pesado o processo eleitoral, quer na escolha dos candidatos, quer na forma deles conduzirem a disputa eleitoral, quer, finalmente, em fazer vencer quem vence. Na realidade a televisão produz imagens e apaga conceitos e, desse modo, atrofia e nossa capacidade de abstração e com ela toda a nossa capacidade de compreender" (SARTORI, 2001, p. 33). "O contraponto da fragmentação institucional é a exasperada atomização da sociedade, como lembra O'Donnel. Um retorno ao Estado de Natureza hobbesiano. A luta de todos contra todos, sem regras nem previsibilidade nos resultados. A lei é posta de lado, vista como um empecilho às chances de maximização dos benefícios individuais. A legalidade serve, quando muito, para reprimir os grupos excluídos dos favores e prebendas do Estado. A ordem jurídica sofre uma dupla desmoralização institucional: de um lado, fica claro que a violação da lei tem baixo custo para alguns setores; de outro lado, a penetração da lei, quando deve assegurar direitos da majoria, é impotente para atingir de modo homogêneo toda a sociedade. Impunidade e ineficácia são os dois lados da fraqueza institucional da democracia delegativa no Brasil. Nem Estado unificado, nem sociedade unificada: e, como o direito é o instrumento por meio do qual o Estado regula a sociedade, a fragmentação estatal e societal significa, em última análise, não apenas a ruptura com a matriz organizacional do Estado, mas, também, o esvaziamento quase completo da sua legalidade" (CAMPILONGO, 2000, p. 58). ⁶ Um exemplo eloquente desse sentimento nacional de desencanto encontramos em Muraro (2004, p. 64): "Quem não rouba ou não manipula, com certeza perde o poder econômico ou o político. A classe dominante só consegue manter-se no poder pela violência e pela fraude. Para ela, corrupção e fraude não existem. Só existem as correlações de forças e as leis do mercado, que não têm nada a ver com as leis jurídicas."

fato de o país contar com o terceiro maior eleitorado do planeta, atrás apenas da Índia e dos Estados Unidos. Outra distinção tupiniquim: adotamos, ineditamente, um sistema de representação proporcional com voto uninominal em lista aberta de candidatos. Ademais, nossa legislação eleitoral permite, com excessiva facilidade, a criação e registro de partidos políticos, levando ao exagero a tese de representação de todos os grupos sociais, com estímulo à atomização na representação do Legislativo o que tende a dificultar a governabilidade e a montagem de coalizões, sobretudo em sistemas de governo presidencialistas.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo apresentar o atual sistema político brasileiro, tendo por base pesquisa bibliográfica em que são apresentados, inicialmente, os conceitos de sistema eleitoral e toda a sua evolução histórica, destacando claramente as duas principais famílias (majoritária e proporcional), até chegarmos ao modelo tedesco de 1956, conhecido como "distrital misto". No caminho, destacamos a representação proporcional, ponto chave de nosso estudo.

2. SISTEMA ELEITORAL – NOÇÕES FUNDAMENTAIS

O sistema eleitoral encontra-se inserido num contexto mais amplo, o sistema político, o qual abrange, *v.g.*, o Poder Legislativo, o sistema judiciário, o sistema partidário e a organização político-administrativa federada ou unitária do Estado (OLIVEIRA E SILVA; IANOMI, 1999).

De fato, as regras estabelecidas pelo sistema eleitoral, transformadoras de votos em mandatos e, decorrentemente, em poder, existem também para auxiliar a viabilização da vida plural, isto é, para tornar a democracia⁷ real⁸.

Todavia, adverte-se, da mesma forma que não se deve superestimar os efeitos do sistema eleitoral, não se pode, tampouco, diminuir-lhe a importância⁹, já que

"provavelmente, nenhuma instituição molda a paisagem política de um país democrático mais do que seu sistema eleitoral e seus partidos. Nenhuma apresenta variedade maior. As variações são imensas, a tal ponto que um cidadão

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N' 3 – ABR./JUN. 2008

⁷ A propósito, "por 'democracia' entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia. Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras. Um governo democrático não dá vida necessariamente a um Estado liberal: ao contrário, o Estado liberal clássico foi posto em crise pelo progressivo processo de democratização produzido pela gradual ampliação do sufrágio até o sufrágio universal" (BOBBIO, 2005, pp. 7-8). Das três dimensões democráticas conhecidas (a democracia parlamentar, a de partidos e a de público), a que mais se destaca é a "de público" a qual, conforme anota Nogueira (1998, p. 227), possui traços distintivos assentados na presença de um novo protagonista, "o eleitor flutuante, e na existência de um novo fórum, os meios de comunicação de massa".

um novo fórum, os meios de comunicação de massa".

8 "Se é certo, contudo, que não há sistema eleitoral perfeito, também o é que a realização do modelo democrático depende, grandemente, do sistema eleitoral, pois é ele que oferece o melhor processo de representação, a verdade da representação, a participação do povo na organização e dinâmica do poder" (ANTUNES, 1998).

⁹ "Em geral, as regras eleitorais não devem ser pensadas como uma panacéia para todos os males. Mas não devemos subestimar sua influência (Taagepera), já que são destinadas a computar votos e transformá-los em poder" (NICOLAU, 2004b, p. 9). Em igual sentido a posição de Baquero (2000, p. 20) e Avelar e Cintra (2007, p. 293).

conhecedor do sistema partidário e dos arranjos eleitorais de seu país poderá achar incompreensível o panorama político de outro país ou, se compreensível, nada atraente. Para o cidadão de um país em que apenas dois partidos políticos disputam as eleições, o país dotado de inúmeros partidos parecerá um caos político. Para o cidadão de um país multipartidário ter apenas dois partidos políticos para escolher parecerá uma camisa-de-força. Se cada um examinar o sistema partidário do outro país, as diferenças parecerão ainda mais confusas (DAHL, 2001, p. 147)."

No Brasil, ressalta Nicolau (2002), o tema ganha colorido próprio, uma vez que nos notabilizamos pela alta pulverização partidária e pelo forte estímulo à coalizão, bem como persistimos no modelo de "lista aberta", reconhecidamente indutor de marcado personalismo político, aspectos que serão analisados neste trabalho.

Tem-se conceituado a expressão "sistema eleitoral" como o "conjunto articulado e coerente de regras, de procedimentos e de mecanismos que convertem sufrágios, atribuídos pelos eleitores a partidos e a candidatos, em cadeiras legislativas ou em outros postos eleitvos a serem ocupados por partidos e por candidatos" (TAVARES, 1998, p. 203). ¹⁰

Para Avritzer e Anastasia (2006, p. 128), a locução contém a idéia de norma, regra, e encerra três aspectos: "1) a área geográfica em que os representantes serão eleitos e em que os votos serão coletados e computados – as circunscrições ou distritos; 2) os graus de liberdade à disposição do eleitor na votação e, sobretudo; 3) a forma de traduzir os votos em cadeiras parlamentares ou em postos no Executivo".

Existem incontáveis variações capazes de caracterizar o sistema eleitoral. Luís Virgílio da Silva (1999, p. 41), por exemplo, apresenta três elementos: (i) as circunscrições, (ii) o voto e (iii) a fórmula eleitoral, resultando daí, de acordo com Nicolau (2002, p. 147), nove principais sistemas, agrupados em três famílias — majoritário, semiproporcional e proporcional.

A literatura estrangeira tem assentado que os sistemas eleitorais devem ser estudados a partir de suas características mais importantes, destacando sete parâmetros, a saber: "(i) fórmula eleitoral, (ii) magnitude dos distritos eleitorais, (iii) barreira eleitoral, (iv) número total dos membros de uma assembléia eleita, (v) influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, (vi) grau de desproporcionalidade e (vii) vínculos eleitorais interpartidários" (LIJPHART, 2003, p. 170).

Para os fins deste trabalho, interessa-nos averiguar mais detidamente dois desses elementos: a "fórmula eleitoral" e a "circunscrição".

"Fórmula eleitoral" é a técnica de transformação de votos em mandatos, ou seja, é a equação capaz de responder à pergunta: como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas? (NICOLAU, 2004b, p. 11).

 $^{^{10}}$ Do mesmo modo Baquero (2000, p. 20), Avelar e Cintra (2007, p. 293), Búrigo (2002, p. 33) e Ramayana (2004, p. 90).

[&]quot;Os princípios de decisão eleitoral se expressam em fórmulas eleitorais, cuja aplicação permite resolver o problema de que regra seguir para converter os votos do eleitorado em cadeiras parlamentares ou, nos sistemas presidencialistas ou semipresidencialistas, também em conquista da titularidade no Executivo, pela eleição direta do Presidente da República" (FLEISCHER *et al*, 2005, p. 64).

Diz-se "circunscrição eleitoral"¹² a unidade territorial na qual os votos transformam-se em mandatos. No Brasil, por exemplo, dependendo do cargo em disputa, circunscrição significa toda a extensão do País (eleição para Presidente e Vice-Presidente da República), o Estado-membro (eleição para Governador e Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual) ou o Município (eleição para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores). É importante registrar, desde já, que em circunscrições uninominais (nas quais é eleito apenas um dos candidatos), pode-se adotar apenas o sistema majoritário, diante da impossibilidade de se falar em proporção se existe tão-somente uma vaga em disputa. Logo, para haver proporcionalidade, é imprescindível que as circunscrições sejam plurinominais (mais de uma vaga em disputa). Demais, quanto maior a circunscrição, isto é, quanto mais cargos em disputa, mais proporcional tende a ser o resultado (SILVA, 1999). ¹³

Quanto à "natureza" do voto (personalizado ou partidário), muito ainda se discute, havendo recente e acalorado debate promovido pelo Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, o que será objeto de referência específica ao depois.

De fato, algumas democracias enfatizam os atributos dos candidatos, isto é, o voto personalizado, enquanto outras priorizam o voto partidário, apresentando-se de singular importância, portanto, a modelagem do sistema eleitoral. A maior ou menor personalização do voto pode derivar do sistema eleitoral em três aspectos: (i) o processo de seleção de candidatos pelos partidos, (ii) a possibilidade oferecida aos eleitores para votarem em candidatos e (iii) a magnitude do distrito eleitoral (NICOLAU, 2002).

Por outro tanto, pode-se afirmar que o sistema eleitoral brasileiro caracteriza-se pelo "voto pessoal único em candidatura individual, no qual não há propositura de listas, mas sim de várias candidaturas individuais das quais o eleitor escolhe uma só. Os votos proferidos a candidatos de um mesmo partido definem o *quociente partidário-Qp*, com a transferência dos votos excedentes ao *quociente eleitoral-Qe* dos já eleitos e dos candidatos que não atingiram o quociente eleitoral para os demais do mesmo partido ou coligação" (BÚRIGO, 2002, p. 19), havendo quem destaque a tendência ao esvaziamento dos partidos políticos (BAQUERO, 2000 e NICOLAU, 2006) e a forte evidência de personalização das campanhas eleitorais (NICOLAU, 2002), especialmente em decorrência da utilização da denominada "lista aberta", estimuladora da reputação individual em detrimento do prestígio e organização partidários.

Para além disso, há os que sustentam a necessidade de se superar a imprópria

¹² Circunscrições são conhecidas no direito eleitoral brasileiro como círculos ou distritos, e hoje representam as porções do território dentro das quais a representação política é eleita (CINTRA, 2000). "As divisões territoriais que formam a unidade básica em uma eleição têm nomes próprios em cada país: constituency no Reino Unido, circonscription, na França, riding no Canadá, district nos EUA, wahlkreis na Alemanha, seção e zona eleitoral no Brasil. O distrito eleitoral é a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa. Em cada distrito eleitoral é eleito um número determinado de representantes. O número de cadeiras de cada distrito eleitoral é também chamado de magnitude, e é identificado pela letra M" (NICOLAU, 2004, pp. 12-13).

¹³ Um dos problemas inerentes à circunscrição diz respeito à sua distribuição geográfica, capaz de gerar "a perversa possibilidade de *gerrymandering*, isto é, a divisão de circunscrições segundo interesses político-partidários" (SILVA, 1999, pp. 41-43).

combinação que criamos entre (i) presidencialismo, (ii) pluripartidarismo e (iii) representação proporcional. De fato, referem os estudiosos que inexiste, dentre as democracias constitucionais estáveis, uma sequer que combine e associe esses três ingredientes. E isso porque o regime presidencial-multipartidário de representação proporcional, em sua origem, já traz o germe de sua destruição, uma vez que a virtualidade da desintegração da frágil aliança que sustenta o governo expõe a autoridade e o poder do Presidente, desestabilizando seu governo, imobilizando-o ou, por outra, junta no mesmo bloco governista" partidos ideologicamente distantes e por vezes até antagônicos (TAVARES, 1998, p. 53). 14

Como visto, os sistemas eleitorais ou pertencem à família do princípio majoritário ou à do sistema proporcional. ¹⁵

Com efeito, apesar de alguma dissonância, é aceita pela maioria dos especialistas a classificação dos sistemas eleitorais em dois grandes grupos (ou famílias): o princípio da eleição majoritária e o princípio da eleição proporcional. São estes dois conceitos que definem os tipos básicos de sistemas eleitorais, "e todo debate a respeito parte deles ou conduz a eles" (PORTO, 2000, pp. 381-382).

3. DIMENSÕES DO SISTEMA ELEITORAL

3.1 Sistema Majoritário

Entende-se por sistema majoritário, de acordo com a literatura jurídica, "a representação, em dado território (circunscrição ou distrito), cabível ao candidato ou candidatos que obtiverem a maioria (absoluta ou relativa) dos votos" (SILVA, 1994, pp. 352-354).

Os sistemas majoritários são didaticamente divididos em três grupos: (i) maioria simples, (ii) dois turnos e (iii) voto alternativo. O sistema inglês de "maioria simples"¹⁶, também designado Westminster¹⁷, é o primeiro e mais antigo modelo dominante na

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N. 3 – ABR./JUN. 2008

119

_

^{14 &}quot;Efetivamente não há entre as democracias constitucionais estáveis nenhuma que associe presidencialismo, representação proporcional e pluripartidarismo. As democracias proporcionais e multipartidárias são todas parlamentaristas, com a exceção da Finlândia e de Portugal, que adotam o sistema de executivo dual, e da Suíça, que adota o governo colegial". (...) "Há apenas um caso de presidencialismo, os Estados Unidos, e nele o sistema de governo encontra-se secularmente associado à eleição por pluralidade e em distritos uninominais dos membros da Câmara dos Representante e ao bipartidarismo" (TAVARES, 1998, p. 57).

^{15 &}quot;Para a consecução desses objetivos, foram concebidos e funcionam nas democracias pluralistas e competitivas contemporâneas dezenas de sistemas eleitorais, cada um dos quais, embora particular e específico, opera segundo um dentre dois princípios fundamentais, que se excluem mutuamente, de justiça política distributiva: (1) o princípio da maioria, de acordo com o qual aquele partido que, no distrito ou colégio eleitoral, obtém a maioria absoluta em primeiro turno e, alternativamente, a maioria relativa em segundo turno (o ballottage), recebe todas as cadeiras ou postos em disputa, ou (2) o princípio da proporcionalidade, segundo o qual todas as cadeiras legislativas ou postos eletivos a ocupar são distribuídos entre os partidos em proporção à magnitude relativa dos votos que cada um recebeu" (TAVARES, 1998, p. 204).

[&]quot;Existe uma variedade de termos em inglês para designar este sistema: *first-past-the-post, plurality, relative majority, simple majority, single member, single plurality.* A fórmula de maioria simples é utilizada para eleger os Deputados do Reino Unido e de diversos outros países, a maioria dos quais ex-colônias britânicas (EUA, Canadá, Índia, Bangladesh, Malaui e Nepal)" (NICOLAU, 2004b, p. 18).

¹⁷ "É no Palácio de Westminster, em Londres, que se reúne o Parlamento do Reino Unido. A versão britânica do modelo Westminster não só constitui o exemplo original, como também o mais famoso" (LIJPHART, 2003, p. 27).

representação política, surgido na Inglaterra do século XIII¹⁸, "antes das técnicas de representação proporcional, que vieram posteriormente a dominar a partir do século XIX" (LIMA JÚNIOR, 1999).

Três principais argumentos são apresentados em favor do sistema de maioria simples: primeiro, ele garante a representação territorial de todos os distritos. Segundo, possibilita uma relação eleitor-eleito mais próxima e direta, facilitando o controle do mandato. Finalmente, induz a estabilidade do governo (OLIVEIRA E SILVA; IANOMI, 1999). Este sistema apresenta três variações – (i) voto em bloco individual, (ii) voto em bloco partidário e (iii) voto único não-transferível –, destacadas por Nicolau (2004b).

Com singular propriedade, refere Nicolau (2004b, p. 24):

"Atualmente, nenhuma Câmara dos Deputados de países democráticos é eleita por um desses métodos. No (i) voto em bloco individual cada partido pode apresentar o mesmo número de candidatos que o de cadeiras em disputa. O eleitor pode votar em tantos nomes quantas forem as cadeiras do distrito, com a possibilidade de votar em candidatos de diferentes partidos. Os nomes mais votados são eleitos. As eleições para o Senado do Brasil, quando são renovados 2/3 das cadeiras, utilizam esse sistema. A segunda variação do sistema de maioria simples, também utilizada em distritos eleitorais de mais de um representante, é o (ii) voto em bloco partidário. Os partidos apresentam uma lista de candidatos, conforme o número de cadeiras do distrito. O eleitor dá um único voto para uma das listas. O partido mais votado elege todos os representantes do distrito. Esse sistema é utilizado na escolha dos delegados ao colégio eleitoral que elege o Presidente dos EUA. Outra possibilidade de aplicação da regra majoritária em distritos de mais de um representante é o (iii) sistema de voto único não-transferível. Cada partido pode apresentar até o mesmo número de candidatos que o de cadeiras do distrito eleitoral, mas o eleitor pode votar somente em um nome; os mais votados individualmente são eleitos. Nesse sistema, o desempenho dos partidos depende em larga medida do número de candidatos apresentados e do padrão de dispersão dos votos entre eles. Um partido pode apresentar muitos candidatos e correr o risco de não eleger nenhum, caso a dispersão dos votos entre eles seja muito grande. Como o sistema não permite a transferência de votos de um candidato para outro, em certas situações um partido pode perder votos; isso ocorre quando um partido apresenta um número reduzido de candidatos e estes recebem votações muito superiores à necessária. O sistema de voto único nãotransferível foi utilizado no Japão entre 1946 e 1992."

O "sistema de dois turnos" enfatiza, igualmente, as virtudes dos distritos uninominais, a saber, garantia de representação de comunidades no Parlamento e maior capacidade de controle da atividade do representante. "Mas eles acreditam que tenha outras vantagens. A primeira é garantir que os candidatos serão eleitos com votações expressivas. A segunda vantagem é a tendência a favorecer os partidos mais moderados, em

^{18 &}quot;O Reino Unido utiliza o sistema de maioria simples para as eleições de representantes à Câmara dos Comuns desde a origem do Parlamento medieval em 1264" (NICOLAU, 2004b, p. 18).

detrimento dos partidos que se posicionam nos extremos do espectro político; um partido extremista tem mais dificuldade de fazer alianças entre o primeiro e o segundo turnos para obter apoio dos partidos mais moderados" (NICOLAU, 2004b, p. 25).

Temos, por fim, o sistema do "voto alternativo",

"utilizado nas eleições para a Câmara dos Deputados (House of Representatives) da Austrália, desde 1918. O voto alternativo garante que todos os eleitos receberão maioria absoluta dos votos sem necessidade de realizar uma nova eleição. O segredo é a utilização de um método de transferência de votos dos candidatos menos votados para outros. (...) Cada partido apresenta um candidato por distrito. Mas no lugar de dar um único voto para um determinado candidato, o eleitor tem que ordenar os candidatos; ao lado de cada nome é colocado um número de acordo com a preferência do eleitor: 1, 2, 3, 4. O voto só é considerado válido se o eleitor ordenar todos os candidatos. O candidato que recebe mais de 50% dos votos em primeira preferência é eleito. Observe que nessa fase o candidato transfere também as cédulas que ele recebeu na primeira rodada: nesta situação, o que conta são as preferências seguintes assinaladas na cédula. O processo de transferência do sistema de voto alternativo dificulta a eleição de candidatos com forte rejeição, mesmo que estes recebam uma boa votação em primeira preferência. Por isso, os partidos colocados no extremo do espectro partidário têm chances muito mais reduzidas de eleger seus representantes" (NICOLAU, 2004b, p. 29).

O princípio nuclear do sistema majoritário baseia-se na eleição do candidato mais votado¹⁹, sendo estabelecido, via de regra, um representante para cada distrito eleitoral, ou seja, para cada unidade territorial na qual os votos dos eleitores convertem-se em cadeiras. "Nesses casos, diz-se que a magnitude do distrito eleitoral (M) é igual a um (M = 1)" (OLIVEIRA E SILVA; IANOMI, 1999, pp. 21-22).

Desta forma, fica claro que no sistema majoritário inexiste preocupação com a representatividade (pelo contrário, diz-se que a mecânica do sistema de maioria simples prejudica os pequenos partidos e os grupos sociais minoritários cujos votos não sejam espacialmente concentrados, tendendo a constituir sistemas bipartidários²⁰ como se vê no Reino Unido, Estados Unidos e Nova Zelândia) mas, ao contrário, o que se almeja é a governabilidade.²¹

^{19 &}quot;O sistema majoritário tem o propósito de assegurar apenas a representação do(s) candidato(s) mais votado(s) em uma eleição. Em geral, a fórmula majoritária é utilizada em distritos uninominais. Nesse caso, o candidato mais votado recebe 100% da representação e os outros partidos, independentemente da votação, ficam sem representação" (NICOLAU, 2004b, p. 17).

^{20 &}quot;Uma proposição da análise política comparada que se tornou muito conhecida é a de que o método da maioria simples favorece os sistemas bipartidários. Maurice Duverger (1964, p. 217 e 226) diz que essa proposição se aproxima 'de uma verdadeira lei sociológica'. Inversamente, os sistemas de Representação Proporcional e de dois turnos (como o método francês da maioria absoluta/maioria simples) estimulam o multipartidarismo" (LIJPHART, 2003, p. 190).

^{21 &}quot;Os sistemas majoritários têm como propósito garantir a eleição do(s) candidatos(s) que obtiver(em) mais votos. (...) Os principais argumentos em defesa dos sistemas majoritários é que eles tendem a produzir governos unipartidários e permitem que os eleitores tenham maior controle sobre a atividade dos representantes" (NICOLAU, 2004b, p. 11).

3.2. Sistema Proporcional

Diz-se proporcional o sistema eleitoral "através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ele objetiva, assim, fazer do parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional" (FERREIRA, 1991, p. 154). Consoante Ramayana (2004, p. 91), no sistema proporcional "a representação é distribuída equitativamente, considerando as forças ideológicas e o território (circunscrição)". Refere-se, portanto, à garantia de "equidade matemática entre os votos e as cadeiras dos partidos que disputaram uma eleição" (NICOLAU, 2004b, p. 37). Para Tavares (1994, p. 123), representação proporcional "é aquela em que o sistema eleitoral assegura, para cada um dos diferentes partidos, uma participação percentual na totalidade da representação parlamentar e, por via de consequência, na constituição do governo (se o sistema de governo for parlamentar) ou pelo menos no controle sobre ele (se o sistema de governo for presidencial), igual à sua participação percentual na distribuição das preferências, materializadas em votos, do corpo eleitoral".

Extrai-se do conceito proposto que o sistema proporcional encontra fundamento na equação democrática "um homem, um voto" (SOARES; LOURENÇO, 2002).

Ao contrário do que ocorre com os sistemas majoritários, os sistemas proporcionais priorizam a representação e a vocalização das minorias.²² Como se lê amiúde, "diferentemente do sistema majoritário, cujo princípio é a eleição do representante partidário mais votado, o sistema proporcional busca a equidade na relação entre os votos recebidos pelos partidos e as cadeiras parlamentares ocupadas por cada um, de modo que a distribuição dos postos legislativos corresponda, aritmeticamente, ao desempenho eleitoral das diversas correntes organizadas, majoritárias ou minoritárias, que concorrem no pleito. O objetivo do sistema proporcional é garantir que um partido que receba 10% dos votos ocupe 10% das cadeiras, o que receba 20% ocupe 20% e assim por diante, para assegurar a representação fiel da pluralidade de opiniões da sociedade ou dos partidos expressa nos votos dos eleitores" (OLIVEIRA E SILVA; IANOMI, 1999, p. 22).

Portanto, "na prática, o princípio proporcional de decisão se traduz em fórmulas eleitorais mediante as quais os partidos ou candidatos conquistam uma cadeira parlamentar cada vez que atinjam um certo montante de votos (quociente eleitoral, média maior ou resto maior, por exemplo). Como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a de representar no parlamento, na medida do possível, todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. Em outras palavras, o princípio proporcional dá toda a ênfase à representatividade. Quer-se refletir o mosaico social" (CINTRA, 2000).

²² "As primeiras fórmulas eleitorais implantadas acompanharam o sistema inglês de maioria simples, sobretudo em suas ex-colônias na América e na Oceania. Progressivamente os países ali localizados foram todos optando por fórmulas proporcionais, exceto França e Alemanha, após a II GG. Atualmente, 59 países adotam o sistema de pluralidade, 56 o de proporcionalidade, 26 alguma das formas de sistema misto e 25 ainda mantêm o sistema de maioria" (LIMA JÚNIOR, 1999, p. 20).

Sua origem tem sido creditada à inspiração do revolucionário Mirabeau (NICOLAU, 2004b, p. 37) e aos esforços do professor e Ministro das Finanças dinamarquês Carl Andrae (NICOLAU, 2004a, p. 222).²³

De qualquer formar, foi a Bélgica, de Victor D'Hondt, e não a Dinamarca, o primeiro país a adotar a representação proporcional de lista nas eleições para a Câmara dos Deputados, em 1899, "baseando-se no princípio de que a função primordial de um sistema eleitoral é permitir a representação das opiniões da sociedade expressas pelos partidos políticos" (NICOLAU, 2004b, pp. 42-43).²⁴

Ademais, diferentemente do que se poderia acreditar, o sistema proporcional foi em seu princípio preconizado pelos liberais, como Mill, e não pelos socialistas. E isso porque a progressiva universalização do voto fez com que se temesse a exclusão das "minorias educadas" da representação política, caso permanecesse em vigor o sistema majoritário (CINTRA, 2000).

Para que um dado sistema eleitoral possa ser tido como proporcional, de acordo com as proposições de Hare e D'Hondt, cujos contornos restaram esboçados acima, critérios foram sendo desenvolvidos pelos teóricos que se dedicam ao tema. Refere-se, assim, que "a perfeita proporcionalidade pode ser alcançada, pelo menos em princípio, para um corpo legislativo de cem membros", ao passo que se pode já falar em proporcionalidade de representação a partir de uma legislatura de dez membros (LIJPHART, 2003, p. 180).

De se sublinhar que inexiste dissidência acerca da data do início da entrada em vigor, no Brasil, das regras disciplinadoras do sistema proporcional. O que, entretanto, normalmente se olvida é que o Senador do Império e conhecido intelectual e homem das letras José de Alencar, nos idos de 1868, já o defendia, consoante pode ser observado nesta passagem: "(...) É evidente que um país estará representado quando seus elementos integrantes o estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um" (FLEISCHER *et al*, 2005, p. 67). Vale também recordar que no ano de 1893 o então Deputado Assis Brasil levantou idêntica proposta sem, contudo, conseguir concretizá-la, o que se deu apenas com o "advento do primeiro Código Eleitoral, de 1932" (BÚRIGO, 2002; PORTO, 2006, p. 222).

²³ O trabalho de Carl Andrae não teve a devida repercussão na Europa e foi, assim, a obra "Tratado sobre eleição de representantes, parlamentar e municipal", publicada pelo jurista Thomas Hare, em 1859, que "teve grande impacto sobre o debate político de meados do século XIX. Para ele, o propósito fundamental de um sistema eleitoral era assegurar a representação das opiniões individuais, e não das comunidades ou partidos políticos. Por isso, os eleitores deveriam ter a mais ampla possibilidade de escolha não só de partidos mas, sobretudo, de seus representantes individuais. (...) Em 'O Governo Representativo', de 1861, John Stuart Mill defendeu a introdução do sistema eleitoral proposto por Hare como forma de viabilizar o governo representativo modelo. Ele acreditava que o sistema proposto por Hare poderia elevar a qualidade dos parlamentares britânicos" (NICOLAU, 2004b, pp. 38-39).

^{24 &}quot;Nas duas primeiras décadas do século XX, outros países europeus também o fizeram: Finlândia (1906), Suécia (1907), Holanda (1917), Suíça (1919,) e Itália (1919). As razões foram as mais variadas. Na Bélgica e na Suíça, a segmentação étnica e religiosa foi um forte estímulo para a adoção da representação proporcional. Na Alemanha e Itália, ela foi patrocinada pelos partidos socialistas, que eram os grandes prejudicados pela mecânica do sistema majoritário de dois turnos, pois no segundo turno as forças anti-socialistas recorrentemente se uniam conta eles" (NICOLAU, 2004b, p. 43).

Como é cediço, a primeira República brasileira foi marcada por forte sentimento federativo, de inspiração norte-americana e, assim, os Estados-membros gozavam de maior autonomia, inclusive legislativa. Portanto, não é de estranhar que o sistema proporcional tenha sido inaugurado entre nós pelo Estado do Rio Grande do Sul, em 1913, durante o governo de Borges de Medeiros.

Atualmente, no Brasil²⁵, são eleitos pelo sistema proporcional os Vereadores, os Deputados estaduais e os Deputados federais, seguindo comando constitucional e critérios de cálculo estabelecidos no Código Eleitoral (em vigor desde 1965), como será apresentado na seqüência deste trabalho.

3.3. Voto Distrital, Sistema Distrital Misto e Histórico Brasileiro

Observam os autores especializados que a expressão "voto distrital" tem sido mal compreendida, já que normalmente confundida com voto por maioria simples em distritos uninominais, como ocorre no sistema eleitoral britânico ou Norte-americano. Todavia, anotam, "tanto nos sistemas majoritários quanto nos proporcionais, alguma forma de distrito sempre se adota, pois a representação política é de caráter territorial, e não corporativa ou profissional, como o permitia a Constituição de 16 de julho de 1934, em seu art. 23" (CINTRA, 2000).

Registra Nicolau (2004b, p. 63) que mistos são os sistemas eleitorais "que utilizam simultaneamente aspectos dos dois modelos de representação (proporcional e majoritário) em eleições para o mesmo cargo. (...) Nos países que utilizam os sistemas mistos, a combinação mais freqüente é entre a representação proporcional de lista e o sistema de maioria simples".

Comenta a literatura, por seu lado, da possibilidade de se vincular o surgimento e ascensão do nacional-socialismo na Alemanha com o sistema eleitoral marcadamente proporcional adotado em 1919, na Constituição de Weimar. Conforme deixa claro Hans Meyer, 'sobre nenhuma outra questão debruçou-se mais o Conselho Parlamentar do que sobre a questão eleitoral. Apesar de ser um pensamento extremamente simplista aquele que entende o sistema proporcional da República de Weimar como uma das causas da ascensão de Hitler, os temores por ele provocados surtiram dois efeitos importantes na sistemática eleitoral alemã: (1) o sistema eleitoral foi constitucionalizado, deixando à Lei Fundamental alemã a regulamentação para a legislação ordinária, para que uma necessária eventual modificação não fosse deveras

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N' 3 – ABR./JUN. 2008

^{25 &}quot;A incompatibilidade funcional entre presidencialismo e representação proporcional com pluripartidarismo congressual, que fora há largo tempo enfatizada no Brasil por Raul Pilla e Miguel Reale, é hoje um consenso na ciência política internacional, compartilhado por autores de tão diferentes tendências como Arend Lijphart, Giovanni Sartori, Mark Jones e Scott Mainwaring" (TAVARES, 1998, p. 16).

^{26 &}quot;No período pós-guerra, a Alemanha concebeu, ao cabo de elaborados estudos e paciente negociação política, que incluiu também, em alguns momentos, as próprias forças de ocupação, um sistema eleitoral que, sendo proporcional, permite todavia eleger a representação junto ao Bundestag de duas formas. Metade dos Deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto personalizado (voto no candidato), e metade mediante listas partidárias estaduais, com os candidatos apresentados ao eleitor na seqüência em que deverão ser eleitos. Com esse sistema, materializado na versão atual pela Lei Eleitoral Federal de 7 de maio de 1956, colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, em pequenos distritos, sem perder, contudo, as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas permite praticar" (CINTRA, 2000).

dificultada; (2) o sistema eleitoral adotado foi o resultado de concessões recíprocas e, em princípio, provisórias, entre aqueles que defendiam a adoção do sistema majoritário, usando como argumento o referido caso de Weimar, e os defensores do sistema proporcional" (SILVA, 1999, p. 80).

Assim, a preocupação do momento residia em criar um modelo que mantivesse igualmente a representação popular (reflexo das opiniões políticas existentes entre o eleitorado) e as possibilidades de produção de um órgão funcional, isto é, que priorizasse a governabilidade (SILVA, 1999).²⁷

Noutro giro, antiga é a discussão, nos círculos acadêmico e político brasileiros, envolvendo propostas de mudança no sistema eleitoral, a partir da aparentemente bem-sucedida experiência alemã de implantação do "distrital misto". ²⁸

Consta que o primeiro projeto²⁹ neste sentido a ser apresentado ao Congresso Nacional foi da lavra do Senador Milton Campos (Projeto de Lei do Senado nº 38/60). Pela proposta, cada Estado seria dividido em distritos em número igual ao dos lugares a serem preenchidos. Os resultados da eleição em todos os distritos seriam somados para verificação dos quocientes eleitoral e partidário, 'na forma da legislação em vigor'. (PORTO, 2006, p. 338).

O segundo projeto, elaborado pelo então Deputado Oscar Dias Corrêa (Projeto de Lei da Câmara nº 1.036/63) propunha, além de candidatos indicados pelos distritos, "representantes gerais", no âmbito federal e estadual, eleitos por votação em todo o território do Estado. "Os resultados da eleição nos distritos seriam somados para verificação dos quocientes eleitoral e partidário. Determinados os lugares que coubessem a cada partido, o respectivo preenchimento se faria segundo a ordem decrescente de votação nominal de seus candidatos, havendo uma lista para os candidatos votados nos distritos e outra para os gerais. A classificação dos candidatos nas respectivas legendas, na apuração final, far-se-ia de acordo com a média percentual obtida pelo candidato no respectivo distrito eleitoral e, na distribuição proporcional,

^{27 &}quot;No imediato após-guerra, as elites políticas alemãs produziram, fortemente instigadas pelas forças de ocupação, duas memoráveis inovações institucionais: o parlamentarismo, com a moção de censura construtiva – só se derruba um gabinete pela eleição do substituto – e o sistema eleitoral "proporcional personalizado", tema desta nota. (...) Na Alemanha, o sistema é mais corretamente caracterizável como misto, por combinar, de modo sistemático, votos personalizados com votos em lista ou de legenda" (CINTRA, 2000).
28 "Apenas em duas ocasiões houve tentativas de mudança do sistema eleitoral proporcional: 1) no fim de 1965, logo depois do AI-2, que extinguiu o então sistema pluripartidário, quando o presidente Castelo Branco quis implantar o sistema majoritário uninominal (distrital), mas foi dissuadido desse intento por líderes da ex-UDN; e 2) com a Emenda Constitucional nº 22 (de junho de 1982), que implantou o voto 'misto' distrital-proporcional, semelhante ao sistema utilizado na Alemanha, que teria vigorado para a eleição seguinte, em 1986. Em 1983-1984, porém, o Congresso Nacional não regulamentou esse esquema, e em maio de 1985 a disposição foi revogada" (FLEISCHER et al, 2005, p.15).

[&]quot;Em 1958, o então presidente do TSE, Ministro Edgar Costa, defendeu que, mantendo-se o sistema proporcional, os estados fossem divididos em tantos distritos quantos Deputados devessem eleger-se naquela unidade da Federação. Em cada distrito, haveria apenas um candidato por partido. Os votos, contudo, seriam dados ao partido, não ao candidato. Computados os votos e calculado o número de cadeiras a que cada partido fizesse jus — o quociente partidário —, caberiam os lugares individuais aos distritos em que o partido auferiu mais sufrágios, em ordem decrescente. Em 1960, o Senador Milton Campos apresenta um projeto similar ao de Edgar Costa" (FLEISCHER et al, 2005, p. 82).

no caso em que um candidato tivesse sido registrado por mais de um distrito, para efeito de sua classificação na legenda no partido, computar-se-ia, apenas, a maior média percentual conseguida nos diferentes distritos em que tivesse sido registrado. Na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, entendeu, inicialmente, seu relator, Deputado Arruda Câmara, como inconstitucional o projeto, já que feria o sistema de representação proporcional. Mas a maioria da Comissão julgou que o texto, à maneira de outros, já encaminhados, combinava o sistema proporcional com a eleição distrital, permitindo que, por votação distrital mas em lista proporcional de todo o Estado, se escolhessem os representantes" (PORTO, 2006, p. 339).

Foi de autoria do professor de direito constitucional e Deputado paulista André Franco Montoro o terceiro projeto de lei de significativa importância apresentado ao Congresso Nacional tratando do tema. Conforme previa o texto do Projeto de Lei da Câmara nº 2.152/64³⁰, "o eleitor possuía dois votos, um destinado a candidato registrado no distrito, outro dirigido a uma 'lista partidária'; o primeiro voto, uninominal; o segundo, plurinominal, dado à legenda, na ordem aprovada em convenção partidária. Era o que mais se aproximava do sistema da República Federal da Alemanha, trazido, ali, por lei de 7 de maio de 1956" (PORTO, 2006, p.339).

Os três projetos possuíam como traço comum o afastamento do sistema distrital simples (do tipo "o vencedor leva tudo"), por entender que seriam eleitos, em tal pleito, "homens demasiadamente preocupados com questões regionais, sem a necessária visão política e conhecimento mais profundo dos grandes problemas nacionais" (PORTO, 2006, p.339). Por outro lado, indicavam a maior virtude do sistema proporcional (participação das minorias), acreditando, além disso, que o distrital misto encontrava-se adequado à letra da Constituição da época³¹, a qual exigia a observância do sistema proporcional.

Mesmo com o advento da Revolução de 1964, as propostas de mudança do sistema eleitoral inspiradas pela experiência alemã não cessaram. Assim se deu com o projeto do Deputado Gustavo Capanema que, no ano de 1970, apresentou seu texto ao presidente da ARENA³² (partido do governo), sustentando que seus principais objetivos eram: (i) fazer cessar a disputa dentro do partido, entre correligionários, quando das eleições; (ii) diminuir o abuso do poder econômico e (iii) simplificar o processo de votação e de apuração. Havia ainda, segundo o projeto, preservação do sistema proporcional. A grande mídia deu ampla cobertura ao fato e "longas entrevistas, em setembro de 1975, sob o título de 'Voto Distrital em Debate', no jornal O Estado de S. Paulo, transcreviam pronunciamentos dos professores Themístocles Cavalcanti, Oscar Corrêa, Orlando de Carvalho e Dalmo de Abreu Dalari. Somente o governo faltou ao debate. O modelo autoritário guardava ciosamente as suas idéias, não dando qualquer anúncio de seus propósitos" (PORTO, 2006, p. 341).

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N' 3 – ABR./JUN. 2008

³⁰ "Na justificação do projeto, Montoro elogiava o sistema alemão, que reputava 'um dos mais perfeitos do mundo democrático, que concilia a eleição distrital com a representação proporcional. E estimula a desejada condução para a vida pública dos elementos mais eminentes, capazes e representativos da comunidade" (PORTO, 2006, p. 339).

³¹ Naquele tempo, estava em vigor a Constituição Federal promulgada no ano de 1946.

³² O golpe de 1964 instituiu o bipartidarismo. Os dois partidos que possuíamos eram o MDB-Movimento Democrático Brasileiro, de oposição, e a ARENA-Aliança Renovadora Nacional, da situação.

Para surpresa de muitos, o governo militar também trabalhava com a proposta do distrital misto, no modelo alemão, tanto que no ano de 1982 criou grupo de estudos³³ a fim de viabilizar a sua implementação no Brasil. O anteprojeto apresentado à imprensa continha elementos que o distanciavam do distrital alemão, pois nas eleições "para Deputados federais e estaduais, o eleitor (i) sufragaria um candidato pelo sistema majoritário e um candidato pelo sistema proporcional, somente podendo votar em candidatos do mesmo partido; (ii) o eleitor poderia votar apenas na legenda partidária, computando-se seu voto tanto para as eleições majoritárias como para as proporcionais; (iii) pelo sistema majoritário, estaria eleito, em cada distrito, o candidato que obtivesse a maioria simples de votos; (iv) nas eleições para a Câmara de Deputados pelo sistema proporcional, seria determinado o quociente eleitoral e, depois, o partidário. Estabelecido este, seriam feitas 'listas dos distritos para cada partido, pela ordem decrescente indicada pela percentagem dos votos obtidos pelo candidato do partido, em relação ao número de eleitores do respectivo distrito; (v) estaria, então, eleito o candidato mais votado do partido em cada distrito, obedecida a ordem de classificação anteriormente referida, até se completar o quociente partidário" (PORTO, 2006, p. 342).

Assim, finalmente foi promulgada a Emenda Constitucional nº 22, de junho de 1982, que modificava o art. 39 da Constituição Federal de 1967³⁴, instituindo o sistema distrital misto.³⁵ O sistema, porém, não chegou a ser colocado em prática, pois foi revogado antes da eleição de 1986.

No ano de 1991, o então Senador Fernando Henrique Cardoso apresentou "projeto de lei ordinária, destinado a instituir um sistema eleitoral de tipo alemão entre nós. Todavia, da mesma forma que propostas anteriores, já comentadas, o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário seria feito nos estados, em vez de nacionalmente" (FLEISCHER *et al*, 2005, pp. 86 e 87).

³³⁴O grupo foi instituído através da Portaria nº 525/82, do Ministério da Justiça. O Grupo de Trabalho era composto, entre outros, dos professores Orlando de Carvalho, Ronaldo Poletti, Vamirech Chacon e David Fleischer, e do diretor do Departamento de Assuntos Legislativos do Ministério, Antônio Rocha. Pretendeu o Grupo, efetivamente – pelo menos, essa orientação de relator designado, o diretor do departamento de Assuntos Legislativos do Ministério, Antônio Rocha – sugerir que metade dos Deputados federais de cada estado fosse escolhida pelo sistema distrital majoritário e metade pelo sistema proporcional; e que o número de distritos à Câmara fosse igual à metade dos lugares a preencher, levando-se à unidade superior quando ímpar o número de cadeiras; – que o número de Deputados a serem escolhidos pelo sistema proporcional correspondesse ao excedente do que houvesse a cada estado, depois de estabelecida a representação distrital; – que cada distrito eleitoral fosse dividido em dois subdistritos, onde seriam escolhidos os Deputados estaduais; – que a representação proporcional continuasse a ser regulada pelas disposições do Código Eleitoral vigente; – que nas eleições pelo sistema proporcional, o eleitor pudesse votar, apenas, na legenda partidária" (PORTO, 2006, p. 342).

^{34 &}quot;Art. 39 – A Câmara de Deputados compõe-se de até 460 (quatrocentos e sessenta) representantes do povo, maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, eleitos pelo sistema distrital misto, majoritário e proporcional, na forma estabelecida na lei."

³⁵ "Limitou-se o presidente a fazer acompanhar sua mensagem – com apenas seis linhas – de exposição de motivos do Ministro da Justiça que, igualmente, nada esclarecia sobre a proposta, a não ser que se excetuavam da nova regra as eleições parlamentares daquele ano de 1982 e que ficava condicionado o disciplinamento do sistema "à decisão do Congresso Nacional, através de lei ordinária. Nada se conhece, nada foi revelado sobre as razões que impuseram a proposição de alteração do modelo proporcional que, desde 1932, vigia no País" (PORTO, 2006, p. 337).

Desde então, um sem-número de projetos deste jaez vem sendo discutido no Congresso Nacional.

Conforme levantamento realizado pela hoje Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes (1998), várias são as vantagens alegadas para a adoção do sistema majoritário distrital no Brasil: (i) propiciaria governos estáveis; (ii) evitaria a pulverização partidária; (iii) criaria uma definição partidária com um eleitorado flutuante apenas entre os dois mais representativos, que serviria de fiel da balança na definição da maioria parlamentar; (iv) evitaria a "crise de governabilidade" grandemente imputada (certo ou errado) à pluralidade partidária; (v) pela sua simplicidade, fácil e rapidamente se saberia o número (e quem seriam) de eleitos; (vi) aproximaria o candidato do eleitor; (vii) permitiria o melhor conhecimento do candidato pelo eleitor, que vota na pessoa conhecida pelas suas qualidades, e não no partido ou na ideologia; (viii) tornaria o candidato eleito mais dependente e na obrigação de "dar satisfações ao eleitor"; (ix) eliminaria os pequenos grupos ou facções, que são absorvidos pelos grandes partidos; (x) conferiria à disputa eleitoral um caráter competitivo e concreto, pois o eleitor não votaria em idéias abstratamente postas apenas no momento da eleição; (xi) tornaria as eleições menos dispendiosas, pois os candidatos teriam local definido para lutar pelos votos e, com isso, ter-se-ia uma menor influência do poder econômico. Refere Nicolau (2004b, p 64) que "um dos principais argumentos em defesa do sistema misto é que ele garante a representação de um contingente de parlamentares eleitos em distritos uninominais, mantendo a proporcionalidade na representação partidária. Os defensores da eleição em distritos uninominais acreditam que o sistema permite uma relação mais próxima entre o eleitor e seu representante; desse modo, os Deputados teriam maiores incentivos para defender os interesses do distrito eleitoral".30

Inobstante as ponderações levantadas pelos defensores do modelo distrital misto, há inúmeras e significativas vozes contrárias à sua implantação no País, utilizando-se dos mais variados argumentos. Neste sentido, assevera Nicolau (2004b) que, antes de reformar e adotar o distrital misto, dever-se-ia corrigir o sistema proporcional.

³⁶ "O aspecto mais importante refere-se ao grau de associação entre as duas fórmulas. Nos sistemas independentes, as fórmulas são usadas paralelamente, sem que o resultado de uma fórmula esteja associado ao produzido pela outra fórmula. O tipo mais utilizado de combinação independente é o sistema de superposição; e o de combinação dependente é o sistema de correção. Na superposição todos os eleitores elegem seus representantes por intermédio de duas diferentes fórmulas, mas a eleição dos representantes da parte proporcional não é afetada pela majoritária. Na realidade, há dois grupos diferenciados de representantes, cada um eleito por uma fórmula eleitoral. Os sistemas mistos de correção também utilizam duas fórmulas eleitorais, mas existe uma associação entre elas: a proporcional serve para corrigir as distorções produzidas pela majoritária. A Alemanha foi o primeiro país a adotar um sistema misto de combinação (1949). A existência de dois tipos de parlamentares, uns eleitos no distrito uninominal, outros na lista partidária, poderia ser um estímulo para criação de dois tipos de representantes, com atuação diferenciada: o parlamentar do distrito para cultivar vínculos com os interesses locais, e os da lista, com a vida do partido e com a agenda mais nacional. Como os sistemas mistos foram adotados há muito pouco tempo na maioria dos países, ainda não existem evidências sobre este tópico. Na Alemanha - onde o sistema está em vigor há muito tempo, é permitida a candidatura nos dois níveis -, pesquisas recentes mostram que os eleitos nos distritos fazem mais contatos com os eleitores e acreditam, em maior grau, que o objetivo de sua atuação é contemplar todos os eleitores do distrito" (NICOLAU, 2004b, p. 75).

Outros, como Rogério Schmitt (2000), tacham o distrital de "medieval". Anotam, também, que nada garante que a prometida proximidade eleitor-eleito se concretize e, mesmo nessa hipótese, inexiste certeza de melhor desempenho do legislador. Dizem que os Deputados distritais serão verdadeiros "Vereadores" federais, e que, independentemente do sistema eleitoral, os políticos que possuímos são os melhores, até porque não há um grande número de políticos de alto nível excluídos pelo fato de não se ter adotado o distrital misto.

Dentre os que se manifestam pela não adoção desse sistema, destaca-se o cientista político Leôncio Martins Rodrigues, o qual sustenta: "Se se pretende 'aumentar a eficiência governamental à custa da redução da representatividade, conseqüentemente do coeficiente de democracia', por que não adotar puramente a maioria simples? Outra crítica que cabe ao sistema eleitoral misto é que a disputa em distritos uninominais (vota-se em um nome) torna o debate eleitoral paroquial, particularizado, territorializado, em detrimento da discussão das questões nacionais e abrangentes" (*Apud* OLIVEIRA E SILVA; IANOMI, 1999, p. 25).

Há também quem observe a impossibilidade de se dar, no distrital, representação plena a todos os segmentos eleitorais. "Na verdade, eliminam-se os pequenos partidos", restringindo as opções do eleitor. "Tem-se acentuado que o sistema eleitoral distrital, ainda, fortalece o caciquismo e que os políticos tratarão, no plano nacional, dos problemas locais, e não dos problemas nacionais, que lhes devem merecer atenção e decisão" (ANTUNES, 1998).

Maior acidez e consistência, todavia, vamos encontrar em texto de Nicolau (1999) específico sobre o tema. Partindo da análise da proposta produzida pela Comissão Especial do Senado, que teve como relator o Senador Sérgio Machado, o cientista político carioca elenca um sem-número de problemas derivados da eventual adoção do modelo sugerido por aquela Comissão. Em primeiro lugar, diferente do que expressamente comentado na justificativa do projeto, a proposta mais se aproxima da Bolívia, cuja reforma eleitoral foi realizada em 1993, do que da Alemanha. Nesta, o "cálculo para distribuição das cadeiras é feito no âmbito nacional (o que gera alta proporcionalidade), enquanto no projeto Machado o cálculo é realizado em cada unidade da federação. Outra diferença importante é que na Alemanha o número de cadeiras de cada unidade da federação na Câmara dos Deputados não é definido previamente e depende da taxa de comparecimento, enquanto no projeto Machado o número de representantes por Estado é fixo. O maior adversário da adoção de um sistema misto no Brasil é o ato de desenhar os distritos em cada unidade da federação (distritamento)"37 (NICOLAU, 1999). E isto não porque há a possibilidade de "manipulações para favorecer determinados candidatos, mas sim pela incerteza que produz".

³⁷ "Um dos maiores vícios das eleições majoritárias em distritos uninominais é a possibilidade, muito utilizada na prática, dos distritos serem desenhados de forma a concentrar os eleitores de um candidato desejado e dividir aqueles de candidatos indesejados. O nome técnico dessa manobra é *gerrymandering*, nome dado por um editor norte-americano que, ao ouvir de um cartunista de seu jornal que o desenho do distrito de Essex, em Massachusetts, assemelhava-se a uma salamandra ("salamander"), respondeu que seria melhor chamá-lo de *gerrymander*, fazendo um trocadilho com o nome do responsável pelo novo desenho do distrito, o governador de Massachusetts, Elbridge Gerry" (SILVA, 1999, pp. 43-44). Vide também Nicolau (2004, p. 14).

Na mesma senda, apresenta Nicolau (1999) cinco possíveis efeitos da adoção do sistema distrital misto no Brasil: (i) complexidade do sistema - sistemas mistos "são mais complexos e tendem a dificultar a inteligibilidade do eleitor. Na Alemanha, apesar da simplicidade da cédula, menos da metade dos eleitores sabem a função do voto dado na lista partidária. No Brasil, nas eleições gerais o eleitor necessitaria fazer até oito escolhas - marca praticamente desconhecida em outras democracias. Em um quadro de baixa escolaridade do eleitorado e de espetaculares taxas de votos em branco e anulados, um componente que torne a escolha eleitoral mais difícil, pode ter efeitos bastante negativos para legitimidade de nosso sistema representativo"; (ii) distritos eleitorais justapostos - metade dos Deputados eleitos pelo distrito e metade pela lista em cada Estado "significa que o número de distritos eleitorais seria diferente nas eleições para Câmara e para Assembléia Legislativa. Pode-se imaginar o que isso produziria em termos de confusão para os eleitores e para a estratégia eleitoral dos partidos e candidatos"; (iii) distritos com um número de representantes muito diferenciado - "como as distorções da representação dos Estados na Câmara dos Deputados não seriam corrigidas, o número de eleitores por distrito eleitoral variaria intensamente"; (iv) a possibilidade de criação de Deputados com diferentes status -"a eleição de Deputados por dois métodos pode estimular diferenças marcantes na atividade legislativa. De um lado, os Deputados eleitos nos distritos (com um determinado número de votos) teriam forte incentivo para cultivar laços com suas bases eleitorais - pode-se reforçar a tendência de alguns parlamentares atuarem exclusivamente como Vereadores federais, intermediários entre interesses locais e o executivo; de outro lado, os parlamentares eleitos na lista (sem voto pessoalmente identificado) teriam forte incentivo para cultivar laços com a vida orgânica do partido, pois isso garantiria uma boa posição na lista de candidatos da eleição seguinte; (v) número excedente de cadeiras - "como ocorre na Alemanha, o projeto Machado prevê que um partido assegurará cadeiras a mais nas situações em que ele conquistar mais representantes nas eleições majoritário-distritais do que teria direito pelo cálculo proporcional. Tal mecanismo aumenta o número total de representantes da Câmara. A principal razão para a criação de cadeiras suplementares é o voto quebrado (o eleitor vota em um partido na lista e em outro no distrito). Como os eleitores brasileiros tradicionalmente votam em candidatos de diferentes partidos, pode-se prever uma alta taxa de cadeiras suplementares criadas em cada eleição".

Portanto, para os antidistritalistas, migrar para o sistema distrital misto implicaria abandonar um sistema (o proporcional de lista) em vigor entre nós desde 1946, sem ao menos tentar, seriamente, aperfeiçoá-lo com ajustes marginais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O surgimento da sociedade pós-industrial, identificada por Daniel Bell³⁸ como sociedade do conhecimento ou da informação, passou a exigir das estruturas tradicionais

DIREITOS FUNDAMENTAIS & JUSTICA N' 3 – ABR./JUN. 2008

³⁸ Conforme exposto por Daniel Cohen em seu livro *Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial*. Consultar sobre o tema, dentre outros: MASUDA, Y. *A sociedade da informação como sociedade pós-industrial*. Rio de Janeiro: Rio, 1982. 198 p.; DE MASI, Domenico. *A sociedade pós-industrial*, 4. ed., São Paulo: Senac, 2005; KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

do Estado (e da "política", enfim) soluções e respostas mais prontas e satisfatórias às inúmeras necessidades existentes ou daí surgidas. Portanto, um dos desafios maiores deste início de século reside no esforço de reconstrução permanente de laços de civilidade que permitam, primeiro, diagnosticar e revalorizar tais demandas e, segundo, respondê-las de modo e em tempo adequados, razoáveis, tudo isso sem nos deixar envolver em puro populismo ou no mais sedutor autoritarismo paternal. De fato, não podemos engendrar o futuro apenas com vistas no passado, o que tem sido "o tormento de certa parte da esquerda atual" (CALAME; TALMANT, 2001, p.10).

Entretanto, "como reconciliar o mundo vivido com o mundo esperado, no momento em que as mediações societais se tornam escassas?" (COHEN, 2007, p.81).

Com efeito, uma das mediações societais possíveis e, talvez, a mais legítima, qual seja, a política, a partir do momento em que se vê apequenada, banalizada e desprestigiada, reduz as possibilidades de reconciliar as expectativas do mundo esperado com a realidade do mundo vivido.

Os sistemas eleitorais, portanto, ao permitirem a transformação da vontade do eleitor (voto) em mandato (poder), auxiliam na viabilização da vida coletiva. Por essa razão, as sociedades, ao longo da história, têm buscado engendrar sistemas que, de fato, representem a vontade do mandante (eleitor).

As fórmulas eleitorais, num primeiro momento, podem ser classificadas em duas categorias – majoritárias e proporcionais – havendo, evidentemente, fórmulas mistas, daí derivadas.

O sistema majoritário, hoje praticado, *v.g.*, no Reino Unido e Estados Unidos, baseia-se na eleição do candidato mais votado (regra geral, um representante por distrito).

Foi este o primeiro método, a primeira fórmula encontrada pelos de então para vocalizar as necessidades e interesses comunitários. É certo que, aqui, inexiste preocupação com a representatividade, com a manutenção dos pequenos partidos ou grupos sociais minoritários, havendo forte tendência ao bipartidarismo, pois seu objetivo nuclear é a governabilidade.

Com o passar dos séculos, o sistema majoritário mostrou-se insuficiente para atender às novas expectativas oriundas dos grandes movimentos sociais que desembocaram na democracia representativa e no sufrágio, cada vez mais universal.

Concretamente, porém, apenas no final do século XIX é que surgiu, na doutrina e na legislação de Europa (especialmente em Dinamarca e Bélgica), uma alternativa ao majoritário: o sistema proporcional, caracterizado por possibilitar a representação correspondente às forças numéricas de cada segmento social (daí a proporcionalidade) via partido político. Aqui, a governabilidade cede passo à representatividade. E foi dentre os liberais, como Mill, preocupados com o avanço das massas populares, que a defesa do novo sistema se mostrou mais aguerrida.

Uma terceira alternativa de transformar voto em poder surgiu da combinação dos dois sistemas conhecidos – majoritário e proporcional –, tendo sido implementada primeiramente na Alemanha pós-guerra, recebendo a denominação de "distrital misto".

Esta nova versão de sistema eleitoral, segundo se diz, procura extrair as qualidades dos dois sistemas-matriz: do majoritário, a proximidade com o eleitor e a possibilidade de aperfeiçoar os mecanismos de controle social sobre o mandato, tudo costurado pelo fio condutor da governabilidade. Do proporcional, mantendo a representatividade e a vocalização das minorias.

Entre nós, o sistema proporcional surgiu em 1932, quando publicada a lei que instituiu o primeiro Código Eleitoral, mas em nível de Constituição, convivemos ininterruptamente com a proporcionalidade desde a Carta de 1946, isto é, há mais de sessenta anos.

Insta sublinhar que no Brasil, singularmente, combinamos a representação proporcional com presidencialismo e pluripartidarismo, o que por vezes torna nosso sistema eleitoral confuso, inorgânico e paradoxal. Assim, muito das reformas desejadas (ou ao menos anunciadas) têm origem nos problemas decorrentes deste arranjo impróprio.

De fato, mesmo em se podendo falar na existência de forte tradição proporcional e diante do natural receio de experimentar o novo, tem-se verificado ao longo dos anos a repetição dos discursos, tanto dos governos como das oposições, acerca da necessidade de "reforma política" no país, o que, as mais das vezes, não passa de "refrão publicitário", pois carente de reflexão qualificada.

Ainda assim, diante da constatação da baixa densidade ideológica dos partidos políticos nacionais, com a inescusável e brutal defecção de seus candidatos eleitos (daí a menção à fidelidade)³⁹, intensificou-se no Brasil, nos últimos anos, o clima reformista, que passa pela criação das listas partidárias (no Brasil não se admitem candidaturas avulsas, independentemente de filiação partidária), pelo financiamento público das campanhas e, é claro, pelo voto distrital misto, de inspiração alemã, que combinaria, como já dito, a virtude do sistema majoritário (proximidade eleitor-eleito e maior *accountability*) com as vantagens do sistema proporcional (representação de todo o espectro societal), com garantia de governabilidade.

É curioso observar que, no país, o distrital misto encontrou adeptos e defensores desde muito cedo, levando-se em conta que na Alemanha, berço do novel sistema, foi ele introduzido pela legislação de maio de 1956. Assim é que no começo dos anos 1960 já se apresentavam, no Congresso Nacional, projetos tendo em mira sua introdução entre nós, sendo relevante destacar, porém, que foi na constância do regime militar que o distrital misto transformou-se em emenda constitucional⁴⁰, incorporada à Carta da República de 1967, mas sem jamais ter sido aplicada em qualquer eleição, posto que revogada no ano de 1985.

Pelos que defendem a inaplicabilidade do distrital misto no Brasil, são levantados inúmeros e indisfarçáveis inconvenientes, como a alta complexidade de sua operacionalização, a dificultar a inteligibilidade do eleitor (e, talvez, eclipsando

-

³⁹ Vale lembrar que a fidelidade partidária possui duas dimensões: a restrição à troca de legenda e o desrespeito às decisões aprovadas em convenção.

⁴⁰ Importa registrar que a Emenda Constitucional nº 22, introdutora do distrital misto entre nós, data de junho de 1982.

sua racional decisão) e a possibilidade de existirem Deputados com diferentes "status" (os eleitos no distrito e os eleitos pela lista), podendo uns serem vistos como Vereadores federais, mais ligados com as bases, e outros, partidários, vinculados à vida orgânica da legenda.

Os distritalistas, de seu lado, argumentam em resposta que o aumento de complexidade, se ocorrer, trará efeitos menos deletérios do que a inexistência, hoje percebida, de conexão entre eleito-eleitor, causadora de irresponsabilidade cívica de todos. Do eleito, que se sente dono do mandato e absolutamente liberado de qualquer compromisso com a população. Do eleitor, que muitas vezes sequer lembra em quem votou nas últimas eleições. No mesmo sentido, não há que se falar no surgimento da figura do "Vereador federal", pois a prática demonstra que ele já existe, uma vez que a imensa maioria dos Deputados Federais limita suas atividades ao encaminhamento dos pedidos de Prefeitos e lideranças locais (uma espécie de "despachante" de luxo), além de buscar recursos públicos e destiná-los à base eleitoral-territorial, nos diversos ministérios de Brasília.

Importa destacar, ao fim e ao cabo, que mudanças na técnica de apreensão e valorização do voto, em si mesmas, "não fazem uma nação competente, nem feliz, tampouco valorosa. Somente conseguem tirar do seu caminho empecilhos mecânicos sendo, pois, pura e simplesmente meios para um fim" (WEBER, 1993, p.27).

Assim sendo, não se pode esperar do distrital misto mais daquilo que ele realmente pode nos fornecer pois, na linha do pensamento de Weber, ao supervalorizarmos seus efeitos, corremos o risco de frustrarmos justas expectativas de construirmos um dia, quiçá, um país de pessoas mais competentes, felizes e valorosas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV. 2003. 412p.

ANTUNES, Cármen Lúcia. *O Processo Eleitoral como Instrumento para a Democracia*. Maceió, 1998. Disponível em: <www.tre-sc.gov.br/sj/cjd/doutrinas/carmen.htm>. Acesso em: 18 jan. 2007.

ARAÚJO, Cícero. Legitimidade, Justiça e Democracia: o novo contratualismo de Rawls. *Lua Nova*, 2002, nº 57, pp.73-85. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a04n57.pdf>. Acesso em: 4 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE JORNAIS. *Reforma política pode reduzir número de partidos e facilitar fiscalização*. Jardim Europa, 1º out. 2006. Disponível em <www.apj.inf.br/agenda25/011006/index.php>. Acesso em: 22 fev. 2007.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. 2. ed. revisada e amp. São Paulo: Unesp, 2007. 494p.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma Política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. 271p.

BAQUERO, Marcello. A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000. 188p.

_____. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.15, nº 4, out.-dez. 2001. Disponível em: <www.scielo.br>. Acesso em: 4 out. 2007.

BARBOSA, Livia. *O jeitinho brasileiro*: a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. 192p.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*: para uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. 173p.

_____. Liberalismo e Democracia. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005. 100p.

. Teoria Geral da Política. Tradução de Daniela Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BORNHAUSEN, Jorge. Sistema alemão é considerado o ideal pelos políticos. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p. A5, 19.04.1999. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/noticia/senamidia/historico/historico.htm?ud=20070910>. Acesso em: 15 jan. 2007.

BÚRIGO, Vandré Augusto. Sistema Eleitoral Brasileiro: a técnica de representação proporcional vigente e as propostas de alteração: breves apontamentos. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 39, nº 154, abril-junho 2002.

CALAME, Pierre; TALMANT, André. *A questão do Estado no coração do futuro*. Tradução de Ephraim Ferreira Alves. Petrópolis: Vozes, 2001. 165p.

CALDAS, José Maria Castro. *Um livro raro*: Análise do livro The Great Transformation. Lisboa, 1998. Disponível em: http://www.adelinotorres.com/economia/J.M.%20Castro%20Caldas-An%C3%A1lise%20de%20POLANYI%20Karl-A%20grande%20transforma%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *A Proposta de Reforma Política:* prós e contras. Brasília, 2005. Disponível em: < http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/2004_14292.pdf>. Acesso: 22 set. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Histórico de Reformas*: As Reformas Políticas e a Câmara dos Deputados. Brasília, 2003. Disponível em: <www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/tema13/pdf/300413.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Histórico de Reformas*: Breve histórico das Reformas Políticas durante a 51ª Legislatura na Câmara dos Deputados Brasília, 2003. Disponível em: <www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/relatoriosespeciais/tema13/pdf/300625.pdf>. Acesso em: 30 out. 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projetos de Lei e outras Proposições.* Brasília. Disponível em: <www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 2006-2007.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Direito e Democracia. São Paulo: Max Limonad, 1997. 141p.

_____. O Direito na Sociedade Complexa. São Paulo: Max Limonad, 2000. 195p.

_____. Representação Política. São Paulo: Ática, 1988. 62p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado e Direito. Lisboa: Gradativa, 1999.

CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D'Alva. Os partidos políticos e a decisão de voto no Brasil. *In:* ENCONTRO DO ABCP. 3., 2002, Niterói: UFF. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/reppol1.4.doc>. Acesso em: 30 out. 2007.

CINTRA, Antônio Octávio. O "distrital misto", aliás, "proporcional personalizado". Boletim de Análise de Conjuntura Política. Belo Horizonte, nº 6, abril/1999. Disponível em <www.fafich.ufmg.br/~bacp/artigos/cintra006.htm>. Acesso em: 18 jan. 2007.

_____. O Sistema Eleitoral Alemão como Modelo para a Reforma Política do Sistema Eleitoral Brasileiro. Brasília, 2000. Disponível em: <www2.camara.gov.br/internet/publicacoes/estnottec/tema3/pdf/007234.pdf>. Acesso em: 22 set. 2007.

CLEMENTE, Roberta. *A Evolução Histórica das regras do jogo parlamentar em uma Casa Legislativa*. 2000. [Dissertação de Mestrado] - EAESP/FGV, São Paulo, 2000. Disponível em: <www.al.sp.gov.br/web/instituto/artigos/os_legislativos_em_regimes_democraticos.doc>. Acesso em: 4 out. 2007.

Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral: Senado Federal, 2004. 924p.

Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral: Secretaria de Divisão e Informação, 2004.

COHEN, Daniel. Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial. Buenos Aires: Katz Editores, 2007. 130p.

CORTELLA, Mário Sérgio. Não nascemos prontos!: Provocações filosóficas. Petrópolis: Vozes, 2006. 134p.

CORTELLA, Mario Sergio; LA TAILLE, Yves de. *Nos labirintos da moral.* 2. ed. Campinas: Papirus, 2005. 112p.

COX, Gary W. La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Barcelona: Gedisa, 2004.

DACANAL, José Hildebrando. *Marx enganou Jesus... e Lula enganou os dois*. Porto Alegre: Soles, 2006. 127p.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001. 230p.

DA MATTA, Roberto. *A casa e a rua*: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. 163p.

DE MASI, Domenico. A Sociedade Pós-industrial, 4. ed., São Paulo: Senac, 2005.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Agência DIAP*. Brasília, 24 jan. 2005. Disponível em <www.diap.org.br>. Acesso em: 30 out. 2007.

ELECTORAL STUDIES. A Guide to the electoral systems of the Americas. 1995, v. 14, n.1, pp. 5-21. Disponível em: <www.mre.gov.br/CDBRASIL/ITAMARATY/WEB/ingles/consnac/orgpol/eleicoes/seleit/index.htm>. Acesso em: 15 jan. 2007.

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL – RUI BARBOSA. *Dicionário de Política*. Brasília: [2005?]. Disponível em: http://www.tre-df.gov.br/EJE/dicionario.htm. Acesso em 31 mar. 2007.

FARIA, José Eduardo. *Direito e globalização econômica* – implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

FLEISCHER, David. *Reforma política en Brasil:* una história sin fin. *In:* _____. *América Latina Hoy*, v. 37. Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, pp. 81-99.

FLEISCHER, David *et al.* Reforma política: agora vai? *Cadernos Adenauer*, ano VI, nº 2. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2005. 159p.

FMU DIREITO. Revista do Curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo: UniFMU, ano 19, n. 27, 2005.

_____. Revista do Curso de Direito do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas. São Paulo: UniFMU. ano 20, n. 28, 2006.

FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados*. Governo e organização no século XXI. Trad. de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GIDDENS, Anthony. A Terceira Via. Rio de Janeiro: Record, 1998. 230p.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Políticas públicas, governabilidade e globalização. *Revista do Legislativo – ALMG*. Belo Horizonte, n° 25, 1999. Disponível em <www.almg.gov.br/revistalegis/Revista25/politicaspublicas1.asp>. Acesso em: 1° nov. 2007.

HALL, Stuart. A Identidade Cultural na Pós-Modernidade. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 512p.

HASHIZUME, Maurício. *O sistema brasileiro, entre a governabilidade e a instabilidade*. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm? materia_id=12352&editoria_id=4>. Acesso em 24 out. 2006.

HEILBRONER, Robert. A visão econômica do progresso. *In: MARX, Leo; MASLISH, BRUCE (Org.), Progress, Fact or Illusion? trad. port. Progresso: realidade ou ilusão?* Lisboa: 2001. pp. 135-150. Disponível em <www.pnud.org.br>. Acesso em 15 jul. 2007.

IRWIN, Willian; CONARD, Mark T.; SKOBLE, Aeon J. *Os Simpsons e a Filosofia*. Tradução de Marcos Malvezzi Leal. São Paulo: Madras, 2004. 285p.

ITUASSU, Arthur; ALMEIDA, Rodrigo de (Org.). *O Brasil tem jeito?*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. 135p.

KEKIC, Laza. *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*. 2007. Disponível em: www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf. Acesso em: 5 out. 2007.

KELSEN, Hans. Essenza e valore della democrazia. Bollogna: Mulino, 1984.

_____. *O Estado como Integração*: um confronto de princípios. Tradução de Plínio Fernandes Toledo. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 123p.

KLIKSBERG, Bernardo. *América Latina: uma região de risco*: pobreza, desigualdade e institucionalidade social. Tradução de Norma Guimarães Azeredo. v. 1, 2. ed. Brasília: UNESCO, 2002. 78p.

KUMAR, Krishan. *Da Sociedade Pós-industrial à Pós-moderna*: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

KUSCHNIR, Karina. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. *Estudos Históricos:* Cultura Política, Rio de Janeiro, nº 24, 1999. Disponível em <www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/269.pdf>. Acesso em 4 fev. 2007.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia*: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 388p.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 42, nº 1, 1999.

LOPES, Marcos Antônio. *Para ler os clássicos do pensamento político*: um guia historiográfico. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 104p.

MACHADO, Sérgio. *Relatório Final*. Brasília, 1998. Disponível em: <www.senado.gov.br/web/relatorios/Cesp/RefPol/relat.htm>. Acesso em: 22 fev. 2007.

MASUDA, Y. A Sociedade da Informação como Sociedade Pós-industrial. Rio de Janeiro: Rio, 1982. 198 p.

MAUÉS, Antônio Moreira. Constituição e Democracia. São Paulo: Max Limonad, 2001.

MESSEMBERG, Débora. *A elite parlamentar do pós-constituinte*: atores e práticas. São Paulo: Brasiliense, 2002. 175p.

MINOGUE, Kenneth. *Política*: uma brevíssima introdução. Tradutor: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998. 146p.

MORIN, Edgar. As Duas Globalizações: Complexidade e comunicação, uma pedagogia do presente. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2002. 86p. MURARO, Rose Marie. Um Mundo Novo em Gestação. Campinas: Ed. Verus, 2004. 125p. NEVES, Getúlio Marcos Pereira. Notas sobre Representação Política no Sistema Distrital. Teresina, 1997. Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1504. Acesso em: 18 jan. 2007. NICOLAU, Jairo. As distorções na representação dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300006>. Acesso em: 18 jan. 2007. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, nº 2, p. 219-236, 2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10787.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2007. . De como pensando-se que vai para a Alemanha, chega-se à Bolívia. Boletim de Análise de Conjuntura Política. Belo Horizonte, n. 6, abril/1999. Disponível em http://jaironicolau.iuperj.br/ artigos%20na%20imprensa files/decomopensando.pdf>. Acesso em 18 jan. 2007. . História do Voto no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 79p. _. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689 a 720, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/ pdf/dados/v49n4/02.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2007. . Sistemas Eleitorais. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 112p. _. Variações sobre a reforma eleitoral. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, jul. 2005, pp. 22-23. Disponível em http://jaironicolau.iuperj.br/artigos%20_files/conjunturaeconomica.pdf. Acesso em: 19 ago. 2007. _. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: RENNÓ, Lucio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon (Org.). Reforma política - lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 23-33. NOGUEIRA, Marco Aurélio. As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 305p. _. Em Defesa da Política. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2004. __. Um Estado para a Sociedade Civil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005. OLIVEIRA E SILVA, José Dirceu; IANONI, Marcus. Reforma política: instituições e democracia no Brasil atual. 1ª reimpr. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999. 48p. OLSON, M. Políticas públicas en México. México, [entre 2002 e 2006]. Disponível em http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html. Acesso em: 22 set. 2007. PASQUINO, Gianfranco. Sistemas Políticos Comparados. Buenos Aires: Bononiae Libris, 2004. PINTO, Djalma. Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2003. 346p. PORTO, Walter Costa. Dicionário do Voto. Brasília: Editora UnB, 2000, pp. 381-382 . Voto no Brasil. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. 430p. PRÉLOT, Marcel. La Ciencia Política. 3. ed. 1ª reimpr. Buenos Aires: Eudeba, 2004. 111p. PUBLICA TU OBRA. Las políticas públicas: productos del sistema político. México, 2000. Disponível em: http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>. Acesso em: 30 ago. 2007. RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. 456p.

REIS, Fabio W. Que tal experimentar? *Boletim de Análise de Conjuntura Política*. Belo Horizonte, nº 006, abril/1999. Disponível em http://www.fafich.ufmg.br/~bacp/artigos/freis006.htm. Acesso em: 18 jan. 2007.

RENNÓ, Lucio R.; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Projeto de reforma política na Câmara dos Deputados. *In:*______ (Org.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 9-20.

_____. Crise, castigo e reforma. *In:* _____ (Org.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 345-354.

REZENDE, Flávio da Cunha. Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 26, nº 2, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a07v26n2.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2007.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neo-institucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*. Porto Alegre, v. 5, nº 1, pp. 11-28, jan.-jun. 2005.

ROSENFIELD, Denis L. O que é Democracia. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 97p.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Versão de M.ª Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2005. 368p.

_____. *Homo videns*: televisão e pós-pensamento. Tradução de Antonio Angonese. Bauru: EDUSC, 2001. 150p.

_____. Mala constituzione e altri malanni. Bari: Gius. Laterza & Figli, 2006.

SCHMITT, Rogério. *Partidos Políticos no Brasil (1945-2000)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000. 94p.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1999. 206p.

SILVA, Manuela. *Economia e Beleza*. Lisboa, 2006. Disponível em: http://www.adelinotorres.com/economia/Manuela%20Silva-Economia%20e%20beleza.doc. Acesso em: 6 maio 2007.

SILVEIRA, José Néri da. *Aspectos do Processo Eleitoral*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 116p.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Claudio. A Representação Política dos Estados na Federação Brasileira: algumas notas críticas. *In:* ENCONTRO DO ABCP. 3., 2002, Niterói. *Paper.* Niterói: UFF, 2002. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/reppol4.3.doc. Acesso em: 26 maio 2007.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Reforma Política e Retrocesso Democrático*: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998. 238p.

_____. Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 396p.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (Coord.). *Direito Eleitoral Contemporâneo*: doutrina e jurisprudência. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 568p.

TORRES, Ricardo Lobo. *Valores e Princípios no Direito Tributário Ambiental*, in TORRES, Heleno Taveira (org.), Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005.

Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. *Histórico do TRESC*. Florianópolis. Disponível em <www.tre-sc.gov.br/institucional/historico.htm>. Acesso em: 11 out. 2006.

VEIGA, Luciana Fernandes. Os partidos políticos na democracia (de público) brasileira. *In:* ENCONTRO DO ABCP. 3., 2002, Niterói: UFF. Disponível em: http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/reppol1.2.doc. Acesso em: 15 ago. 2007.

WEBER, Max. Parlamento e Governo na Alemanha reordenada. Petrópolis: Vozes, 1993.