

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIRETO**

**A CONTRIBUIÇÃO DO VOTO MAJORITÁRIO
DISTRITAL PARA A QUALIFICAÇÃO DA
REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Pedro Henrique Lopes Truccolo de Mesquita

Santa Maria, RS, Brasil

2012

A CONTRIBUIÇÃO DO VOTO MAJORITÁRIO DISTRITAL PARA A QUALIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

Pedro Henrique Lopes Truccolo de Mesquita

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, da
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito
parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Giuliana Redin

Santa Maria, RS, Brasil

2012

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Graduação**

**A CONTRIBUIÇÃO DO VOTO MAJORITÁRIO DISTRITAL PARA A
QUALIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA**

elaborada por
Pedro Henrique Lopes Truccolo de Mesquita

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Giuliana Redin, Dra.
(Presidente/Orientadora)

Luiz Fernando Caminha dos Santos, Msc. (UFSM)

Valéria Ribas do Nascimento, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 17 de dezembro de 2012

"Cautela com o imposto sobre o consumo ou outro imposto indeterminado, porque à custa do povo se sustenta um exército de inimigos da liberdade dele."

John Locke

"Nada debilita mais a inteligência do que a obstinação orgulhosa na astúcia fracassada."

Olavo de Carvalho

LISTA DE SIGLAS

IDEA - Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

A CONTRIBUIÇÃO DO VOTO MAJORITÁRIO DISTRITAL PARA A QUALIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA

AUTOR: Pedro Henrique Lopes Truccolo de Mesquita

ORIENTADORA: Giuliana Redin

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 17 de dezembro de 2012.

A representação democrática sempre envolveu diversos mecanismos complexos de participação política e de organização do processo eleitoral. Neste sentido, os direitos políticos identificam os diferentes meios procedimentais pelos quais se veem exercidos os direitos políticos eleitorais de cada cidadão. Entre os sistemas eleitorais mais comuns está presente o sistema majoritário de voto distrital. O presente estudo monográfico pretende entender a qualidade democrática e representativa que o modelo em questão oferece analisando suas espécies, observando suas vantagens e desvantagens, revisando suas críticas e observando algumas democracias estabelecidas sobre este modelo. Utilizou-se do método de abordagem dedutiva, uma vez que a pesquisa partiu do pressuposto da democracia representativa como expressão da soberania popular para analisar a eficácia do voto distrital para qualificar a participação do cidadão no espaço público. Como técnica de pesquisa, adotou-se o procedimento bibliográfico.

Palavras-Chave: Representação democrática. Direitos políticos. Sistemas eleitorais. Sistemas majoritários. Voto distrital.

ABSTRACT

Monograph of Graduation
Law School
Federal University of Santa Maria

THE CONTRIBUTION OF THE DISTRICT MAJORITY VOTE FOR THE QUALIFICATION OF THE DEMOCRATIC REPRESENTATION

AUTHOR: Pedro Henrique Lopes Truccolo de Mesquita

ADVISOR: Giuliana Redin

Date and Local of the Defense: Santa Maria, 17th december of 2012.

The democratic representation always involved several complex mechanisms of political participation and organization of the electoral process. Thereby, the political rights identifies the different procedural means by which ones electoral exercised political rights of every citizen is warranted. Among the most common electoral systems is present the majority system of single-member constituency. This monographic study aims to understand the democracy and representative qualities that this model provides by analyzing their species, noting its advantages and disadvantages, reviewing some criticisms and observing some democratic countries that uses the majority system of single-member constituency in their elections. It was used the method of deductive approach, since the research assumed representative democracy as an expression of popular sovereignty to analyze the effectiveness of the district vote to qualify citizen participation in public space. As a research technique, was adopted the procedure literature.

Key words: Democratic representation. Electoral System. Political rights. Majority System. Single-member constituency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 O SISTEMA DE GOVERNO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO E O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	10
1.1 O fundamento democrático como expressão da soberania e a democracia representativa	10
1.2 Os diferentes sistemas eleitorais	18
1.3 Sistemas partidários e representação	25
2 O VOTO DISTRITAL E A POSSIBILIDADE DA QUALIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	31
2.1 Características do voto distrital e a diferença entre o voto distrital puro e o voto distrital misto	31
2.2 A formação geográfica dos distritos e <i>gerrymandering</i>	37
2.3 As experiências do voto distrital em sistemas políticos estrangeiros	39
3 A COMPATIBILIDADE DO VOTO DISTRITAL COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E REPRESENTATIVIDADE	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

Diversos métodos eleitorais foram pensados desde o século XIII no sentido de prever um recrudescimento da qualidade da representação democrática dos eleitores.

Entre tantos, o sistema majoritário de voto distrital permanece como um dos mais utilizados em diversas democracias já estabelecidas, embora sofra com inúmeras críticas.

Assim, o presente trabalho pretende desenvolver a qualidade da relação entre o voto distrital e o direito à representação. Para tal, analisará desde a formação dos distritos até as experiências estrangeiras com ele. Além de observar como funcionam todos os demais sistemas eleitorais e suas variantes.

Primeiramente, deve-se dizer que neste estudo, foi utilizado, sobretudo, o método dedutivo, isto é, procedeu-se a um trabalho intelectual partindo-se da leitura das obras que o embasam a fim de extrair conclusões e dados para inferir uma verdade geral a respeito dos desafios e possibilidades de instauração da reforma política e o sistema de voto distrital. Do mesmo modo, também foi utilizada uma composição de métodos de procedimento, sobressaindo-se o monográfico junto do bibliográfico, ou seja, será focado no intuito de verificar, dentro dos limites de uma monografia, uma análise e consideração dos paradigmas específicos do tema em estudo, possibilitando assim uma perspectiva compreensível do todo.

Assim, essa pesquisa se deu, inicialmente, relacionando um breve resumo histórico da democracia com o surgimento de representação, sendo primeiro em seu sentido privado, como será visto, seguido de seu viés político e reforçando a necessidade da presença de um Estado democrático de direito para que se observe a manutenção de uma soberania popular.

No subtítulo seguinte, foram listados todos os doze modelos de eleição existentes e em prática, sendo todos decorrentes dos sistemas eleitorais majoritário, proporcional e misto. Neste mesmo espaço, foram verificadas todas as particularidades destes modelos em si, além da realização de algumas críticas pontuais, apontando determinadas considerações positivas ou negativas sobre cada uma das doze técnicas apresentadas.

Posteriormente, foram analisados os sistemas partidários. Desde um breve comentário sobre o apartidarismo, suas características e consequências; o monopartidarismo, considerando seus aspectos, efeitos e tendências ditatoriais, por exemplo; o bipartidarismo, trazendo ao texto suas realidades e relevâncias intrínsecas, como o fato positivo da estabilidade, mas indo de encontro, todavia, com o seu poder de representatividade popular; e, por fim, o multipartidarismo, que ao contrário do bipartidarismo, há uma maior representação, no entanto, menor estabilidade política, gerando uma maior dificuldade na condução de um governo pelo Executivo.

No capítulo seguinte, entra-se de fato no sistema majoritário de voto distrital. Inicialmente, sobre as características, bem como uma análise crítica das próprias do modelo, revisando suas vantagens, desvantagens e mitos sobre o sistema.

Ao subtítulo seguinte, restou falar da repartição geográfica dos distritos, o que é levado em consideração por quem realiza a divisão, como é o caso da homogeneidade em alguns fatores. Tratou-se também do *gerrymandering*, ou seja, a prática de desvios de representatividade realizados no desenho dos distritos quando da feitura das fronteiras dos próprios, sob a finalidade de manter a região com aproveitamento de voto para um partido específico.

A seguir, foram analisadas algumas experiências de voto distrital em outros países, como Estados Unidos, Canadá, Índia e Alemanha, com certo destaque para o último, o qual se mostrou inovador e que, desde sua criação, passou a influenciar outros países com seu modelo misto, chamado proporcional personalizado.

No último parágrafo, traz-se a tentativa de ratificar a compatibilidade do voto distrital com a representatividade democrática, observando o direito fundamental à participação política.

Por fim, o presente estudo monográfico pretende desenvolver o assunto de forma objetiva, pontuando as situações que requeiram maior atenção, no entanto, mantendo-se sempre o compromisso com a democracia e a ciência política.

1 O SISTEMA DE GOVERNO DEMOCRÁTICO REPRESENTATIVO E O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

1.1 O fundamento democrático como expressão da soberania e a democracia representativa

Aos 11 dias de novembro de 1947, o grande estadista Sir Winston Leonard Spencer-Churchill (WAIS FORUM AND DEMOCRACY, 2012), citava uma de suas mais célebres frases:

A democracia é a pior forma de governo, com a exceção de todas as outras formas que surgem de tempos em tempos.
Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been from time to time.

Tal citação sintetiza fielmente a realidade hodierna e a necessidade paulatinamente mais presente no mundo moderno de uma democracia que, apesar de apresentar suas deficiências, ainda demonstra ser o melhor regime político de perceber o Estado de Direito em sua essência por, principalmente, limitar o Estado e o conduzi-lo consoante a vontade do povo representado indiretamente por indivíduos escolhidos por meio de votos em eleições periódicas.

No entanto, os votos e a eleição periódica, a despeito de serem conceitos fundamentais presentes em qualquer Estado que se considere democrático, não são os elementos únicos para se observar uma democracia de fato. Assim, antes de se entender o que significaria a democracia de fato, mostra-se imprescindível a análise do termo democracia, segundo Bovero (2002, p. 15):

Derivado de dois termos gregos, *dêmos*, o qual significa povo em duas acepções: a primeira denota o verbete como a parte não nobre, mais numerosa (refletindo, assim, a maioria) e a segunda como os cidadãos, que, deve-se lembrar, à época era formado de homens adultos livres residentes e autóctones; e *krátos*, que pode ser traduzido como força ou superioridade e traz um sentido de capacidade de afirmar-se. Entretanto, superadas as ambiguidades, em termos arcaicos, entende-se a democracia por poder de tomar decisões (*krátos*) exercidas pelo povo (*dêmos*).

Neste sentido, Mário Lúcio Quintão Soares (2008, p. 219) acrescenta:

A nomenclatura *demokratia* espelha a pura democracia. Foi concebida há cerca de 2.400 anos, como uma relação intrínseca com a *pólis* grega, tendo

adquirido diversos significados no desenrolar de distintos contextos históricos.

Entretanto, a cidade-comunidade, uma *koinoína*, composta pelas *demos*, enquanto, *ándres gar pólis* (aplicação integral do ideal democrático), estabeleceu nessa relação simbiótica uma nova forma de participação política, a *demokratía* direta, da qual participavam tão-somente privilegiados cidadãos de suas castas superiores.

Péricles denominava tal *demokratía* de governo em favor da maioria, Platão observava que esta surgia quando os pobres sobrepujavam seus oponentes (República, VIII).

Para Aristóteles, quando descrevia a desintegração da *demokratia* helênica pela luta de classes, tratava-se de governo dos pobres.

Também é importante a colaboração de Herman Heller apud Quintão Soares (2008, p. 219).

(...)

O direito da democracia, ao responder a sua função como regra de orientação e previsão, sempre há de atribuir a formação do poder de qualquer comunidade política organizada ao povo, mesmo quando o corpo eleitoral esteja constituído por uma pequena parcela da população real.

Além da análise primária dos verbetes, consoante Bovero (2002), dois elementos fundamentais acompanham a proposta da democracia e são fundamentais para que esta seja observada em prática. Trata-se de “isonomia entre todos os cidadãos” e “livre arbítrio”: igualdade e liberdade.

Neste sentido, continuando o pensamento do autor, tem-se como cidadão, desde a concepção antiga à moderna de democracia, o partícipe do poder político, indivíduo membro da coletividade, sem distinção de classe ou patrimônio, capaz racionalmente e, portanto, dotado de dignidade política, mesmo apesar das variantes do que se determina como cidadão entre todo este intervalo de tempo: diferente de hoje em dia, mulheres e escravos não eram considerados cidadãos na Grécia Antiga. No entanto, embora a diferença do processo decisório entre a democracia direta dos antigos e a democracia representativa moderna, o escopo social sempre se manteve no caminho da igualdade. A diferença é que, a partir da representação, o poder deixou de ter a configuração equidistante entre os cidadãos presente na democracia direta para formar um modelo em que alguns estariam mais perto de desenvolver seus interesses na política do que outros. Porém, estes poucos privilegiados dependem de uma aceitação da base popular e da soma dos interesses particulares da maioria individual integrante deste alicerce que ainda se faz detentora do poder decisório inicial, habilitando-se, assim, mesmo que indiretamente, a determinar as decisões coletivas. Isto porque preexiste ao eleito

todo um sistema complexo de que ascende, inversamente, da base detentora do poder inicial até o cume em que se encontram os alguns representantes, ressaltando, deste modo, a manutenção de uma espécie de isonomia derivada da democracia direta, embora não nos mesmos moldes da Grécia de outrora.

Ademais, cabe destacar que não se confunde a democracia direta e indireta, com o caso das eleições indiretas e a escolha de governantes por parlamentares, mas sim a representação popular em si diretamente no parlamento.

Dessa forma, entendo que apesar desse aspecto coletivo da democracia em ver determinados grupos a serem representados pelas casas legislativas e executivas, deve-se ressaltar que não há coletivo sem a caracterização da minoria absoluta, o indivíduo, sendo este, portanto, o princípio de toda a democracia, tanto antiga, como moderna, sendo o cidadão o fundamento de toda a vontade geral.

Já no que tange à liberdade democrática, deve-se considerá-la em comparação com a liberdade liberal, tendo em vista o caráter intrínseco de uma noutra, já que fatores da segunda temem que o exercício da primeira restrinja a liberdade civil dos cidadãos privados, enquanto fatores da primeira suspeitam que naqueles mesmos espaços de liberdade privada serão criadas as condições para alterar o exercício da liberdade política. Na verdade, as liberdades, os direitos civis fundamentais e direitos de cidadania política são compostos e se sustentam reciprocamente na construção e manutenção de Estados constitucionais democráticos. Assim, de certo modo, o exercício das liberdades civis se faz condição imprescindível à prática da liberdade política. Por outro lado, as liberdades individuais fundamentais não devem ser tomadas como que confinadas no espaço privado, pois, em si mesmas, possuem também projeção política: o direito de ir e vir, por exemplo, bem como a liberdade de expressar-se, manifestar-se, difundir seu próprio pensamento independentemente de um engessamento estatal do modo de pensar. Assim, sem as liberdades civis, o exercício da liberdade democrática, ou seja, a participação dos cidadãos no poder político, é um mero deslumbre. Mais: sem esta participação, as liberdades civis fundamentais, ou seja, os princípios de liberdade liberal codificados nas constituições ficam privados de uma eficaz defesa e a autonomia do cidadão em perceber seus objetivos resta prejudicada.

Neste sentido, derivando-se partir desta autonomia de cada indivíduo dado como cidadão, nota-se a necessidade de análise da presença da soberania popular nos Estados democráticos de direito.

Portanto, primeiramente cabe determinar o representado por esta soberania, o povo. Assim, consoante aduz Jean-Jacques Rousseau, em seu Contrato Social, os associados que compõe a sociedade, e o Estado, recebem coletivamente o nome de povo, cabendo-lhes a designação particular de cidadãos quando participam da autoridade soberana, e sujeitos, quando submetidos às leis do Estado.

No que diz respeito à soberania, consoante Marcio Lucio Quintão Soares (2008, p. 96 apud Bodin):

A nação soberana, governada por rei, pelos representantes do povo ou por uma classe, que possuía algum tipo de vínculos jurídicos com outros Estados, emergentes de tratados internacionais, não poderia ser considerada, na expressão clássica de Bodin, Estado soberano.

Posteriormente, Hobbes, em *Leviathan* (1651) apud Quintão Soares (2008):
 “Todo poder de um corpo político que não é o Estado, é criação do poder soberano e está submetido a este.”

No entanto, Rousseau, consoante Marcio Lúcio Quintão Soares (2008), balizou com perfeição o trasladar da subjetividade da soberania do monarca para o povo, estabelecendo substratos teóricos para dois novos conceitos de poder soberano:

Soberania nacional: concepção desenvolvida por Sieyès, ao preconizar que a capacidade suprema de dominação pertence à nação, enquanto pessoa moral, distinta dos indivíduos que a compõem. Este tipo de soberania, indivisível e inalienável, manifesta-se pelos representantes eleitos que atuam livremente, não se vinculando aos grupos ou indivíduos, mas toda nação.

Soberania popular: teoria que concebe a titularidade da soberania como pertencendo a todos componentes do povo, ao atribuir a cada cidadão uma parcela do poder soberano. Tal teoria reconduz à *Du contrat social*: “Ora, o soberano, sendo formado somente pelos particulares que o compõem” (liv. I, cap. VIII); “suponhamos que o Estado seja composto por 10 00 cidadãos (...). Cada membro do Estado só tem, por sua parte, a décima-milésima parte da autoridade soberana” (liv. III, cap. I).

Assim, percebe-se que a soberania popular é fruto da compreensão dos contratualistas, assim como implicou na construção do paradigma Estado de Direito, limitando o Estado e inserindo um controle democrático.

Destarte, notada a função da soberania em defender o bem de uma coletividade, esta deve ser balizada pela legislação por ideais comuns de liberdade e

cerceada pelos desejos particulares de cada indivíduo, pois, trata-se, em suma, de uma forma de segurança da população frente ao Estado.

Nesse viés, um governo ou uma lei só serão legítimos em caso de consentimento do povo, não podendo haver soberania popular inibida ou imposta por interesses diversos. Da mesma forma que é exercida por meio de eleições periódicas, plebiscitos, ou referendos sempre que houver questão de relevante interesse da população ou de grande porte nacional.

É imprescindível também para haver uma democracia real, a existência de uma representatividade leal dos eleitores em parlamentos, congressos, assembleias e câmaras; ou seja, é preciso que o povo reconheça seus direitos, objetivos e princípios; protegidos, perseguidos e idealizados, respectivamente, pelos políticos eleitos e presentes nas referidas casas representativas.

Desta situação surge, portanto, o direito fundamental de cada cidadão ter o seu direito à representação assegurado constitucionalmente.

Para tanto, mostra-se fundamental determinar preliminarmente o conceito de *representar* (do latim *representare*), já que este se faz muito rico o verbo e quaisquer dicionários trazem, provavelmente, mais de dez significados e possibilidades de uso do verbete. Assim, etimologicamente considerando, dá-se como significado o *ato de se apresentar em lugar de outro*. Entretanto, para o presente trabalho, da mesma forma como expõe Octaciano Nogueira da Costa Filho (2007, p. 301) ter-se-á como representação dois significados e uma derivação da palavra, quais dão origem à chamada Teoria da Representação, no campo do direito, da sociologia e da ciência política, respectivamente:

Representação como mandato delegado a um indivíduo para que cumpra uma opção outorgada pelo mandante nos limites estabelecidos pelo próprio, inexistindo, portanto, a autonomia do mandatário. Conhece-se por *mandado imperativo*;

Representação, ou, representatividade como condição que, por semelhança, exprime os requisitos de um conjunto, referindo-se a características da classe a que pertence;

Representação como sinônimo de responsabilidade. A *contrariu sensu* do fundamento jurídico da palavra, o termo em ciência política refere-se à vontade de quem lhe outorga, mas sem a vinculação presente no primeiro, portando o mandatário, desta forma, a necessária autonomia para tomar suas próprias decisões sobre uma relação fiduciária que pode, ou não, ser renovada nos pleitos seguintes.

Assim, apesar da análise distinta dos significados supracitados para o presente estudo, é da vinculação destes conceitos que decorrem os pilares da representação política, pois, primeiramente, esta, bem como será visto em uma breve síntese histórica do surgimento dela, descende de um conceito jurídico-privado do mandato imperativo. Afinal, naturalmente é do interesse individual que sucede o interesse coletivo e isso transparece também quanto à relação entre a representação do direito privado e a representação política.

Já quanto ao que se refere ao perfil sociológico da participação política, é de fundamental necessidade que este seja observado durante qualquer análise sobre a representação da população nas casas legislativas, tendo em vista que uma participação política se dá de acordo com a simetria desta. Ou seja, é apropriado que sempre diferentes grupos presentes na sociedade se observem representados por seus eleitos. A ausência deste fator trará uma polarização e, conseqüentemente, uma assimetria da representação do povo, prejudicando, de certa forma, a democracia do país (COSTA FILHO, 2007, p.303).

Este direito à representação, que hoje se faz comumente presente nos países democráticos, teve sua origem embrionária ainda na Grécia e em Roma, já que a democracia direta não dispensava certas formas de representação. Os cônsules da República Romana eram eleitos pelas tribos e, por determinado meio, faziam-se, então, representantes do povo no Executivo, ainda que não houvesse a regularidade das eleições. Já na Grécia, as Ligas entre as cidades-estados tinham como base uma certa dieta representativa.

Ainda, durante a Idade Média, antecedendo os Estados modernos, unificados e centralizados a representação também se fez presente de uma forma ainda primitiva. Tal situação é descrita na obra de Bertrand de Jouvenel (1976, p. 128):

A prática da representação disseminou-se na Idade Média por razões que saltam aos olhos. São razões de distância no terreno físico e na área dos conhecimentos. O reino é grande, as estradas são ruins e pouco seguras. Por isso, torna-se necessário confiar a tarefa da representação num local de decisão a uma pessoa que ali encontre habitualmente. Mas, além disso, como muitas vezes a pessoa a ser representada é ignorante em matéria de expressão torna-se necessário confiar a representação a alguém mais sábio. O impedimento físico não decorre unicamente da distância: ainda pode ter sua origem no número. Se os burgueses desta ou daquela cidade têm algo a pedir ao rei, será incômodo irem à sua presença em peso, além do que nem todos poderiam falar. Por conseguinte, será razoável escolherem no ambiente que cerca o rei uma pessoa que, mediante um pagamento, se encarregue de fazer compreender seus pedidos e de fazer

valer seus interesses, ou então escolherem alguns dentre eles que se encarreguem dessa tarefa.

De toda sorte, a representação política acima desenvolvida ainda é muito similar à representação jurídica, do direito privado, ou seja, os representantes agem como procuradores de interesses específicos de quem os patrocina. Além do mais, os *consilia regis*, conhecidos também como conselhos privados do rei à época existentes, não possuíam caráter deliberativo, reuniam-se esporadicamente quando havia uma questão de extrema relevância para o Estado e este percebia a necessidade de ouvir diferentes estamentos, mas, considerando, em suma, os que possuíam interesses e influências, como alto clero, nobres e proprietários de terra (COSTA FILHO, 2007, p. 305).

Assim, a primeira reserva escrita sobre a representação política somente foi assegurada em 1215 quando da primeira edição da Magna Carta inglesa, rol de condicionantes endereçadas por vinte e cinco barões ao Rei João Sem Terra, que teria de cumpri-las para preservar sua manutenção no governo, e também conhecida como o mais antigo texto constitucional da Inglaterra. Entre as condições trazidas pelo texto, constava o princípio *no taxation without representation* (nenhuma taxação sem representação) (NOGUEIRA FILHO, 2007, p. 95). Tal condição determinava que nenhum tributo seria imposto a seus súditos, senão consentidos pelos respectivos representantes, quais eram os próprios barões, proprietários de terras, ou aqueles escolhidos por estes próprios.

A partir de então, nos seguintes seis séculos de evolução, o Parlamento inglês, o mais antigo do mundo, obteve significativas vitórias, com a edição do *Habeas Corpus Act*, de 1679; do juramento do *Bill of Rights* (Declaração de Direitos) por Rei Guilherme de Orange em 1689, bem como do *Reform Act*, de 1832, que alterou antigas práticas eleitorais, bem como revisou a divisão distrital do país. Outras tantas destas foram inclusive vencidas sobre mortes de alguns, como é o caso da execução do Rei Carlos I, em 1649; e a Revolução Gloriosa, de 1668. Todas havidas, entretanto, para que o Parlamento adquirisse sua atual configuração e instaurasse, então, o parlamentarismo e, inclusive, um incipiente sistema eleitoral, ainda com muitas distorções presentes, baseado na escolha dos representantes de cada condado à Câmara dos Comuns, situação que dava margem para a escolha de setenta deputados eleitos por trinta e cinco circunscrições em que não havia praticamente eleitores; noventa, eleitos por quarenta distritos de menos de cinquenta

eleitores; e, ainda, trinta e sete eleitos por dezenove localidades com menos de cem eleitores, consoante provou a Sociedade dos Amigos do Povo, conhecida também como Quakers, na Inglaterra (FRANCO, 1975).

Destarte, percebe-se que o recrudescimento da representação política tem como grande exemplo o aumento da influência do parlamento inglês sobre o sistema político do país. Porém, pode-se dizer que a teoria e a prática da representação se firmaram somente a partir do século XVIII, com a edição do referido *Reform Act*. Desde então, houve mais dois momentos cruciais para a ratificação da representação política na história. O primeiro, em 1774, com o discurso de Edmund Burke defendendo a substituição do mandato imperativo pelo mandato legislativo, reconhecendo a principal divergência entre a representação pelo legislador e pelo advogado, qual era, ao contrário desta, não procurava o interesse individual, ou local, mas sim, o interesse coletivo e da totalidade da nação. O segundo, em 1899, quando a Bélgica se tornou a primeira nação a adotar o sistema proporcional de eleição, transformado, desta forma, o voto dos eleitores em cadeiras do Parlamento. Percebe-se, assim, que a democracia representativa recrudescer ao passo que Estado moderno se faz presente, com as obras de Locke, Montesquieu e Sieyès, bem como com as revoluções do século XVIII, apesar de já presente, na prática, na Inglaterra tempo antes (FRANCO, 1975; NOGUEIRA FILHO, 2007).

Todavia, o princípio democrático-representativo depende da filosofia política e da técnica constitucional, pois, estas podem falsear ou desfigurar a representação utilizando-se de leis eleitorais para processos expedientes que prejudiquem o princípio, ou, até mesmo por usando argumentos, com palavras tiradas à democracia, que retiram o caráter democrático da representação. Como exemplo disso, tem-se a teoria do direito natural, que não exclui a ideia de representação, mesmo para governos absolutos. Em teoria, no direito natural, o representante mesmo que absoluto era representante do povo e, por conseguinte, teoricamente também, o povo poderia destituir-lhe o poder assim que desejasse.

Neste sentido, Jean-Jacques Rousseau afirmava que a soberania nacional era indivisível e intransferível, sendo os eleitos sujeitos permanentemente da vigilância dos eleitores. No entanto, tal pensamento mostra-se, inclusive, antidemocrático quando em exercício, pois a execução de tal teoria já era absurda quando das monarquias absolutas, como foram durante os governos comunistas do século XX e como ainda são nos países que ainda insistem nos Estados autoritários,

de fundo comunista, tais como a China de Mao e o Camboja de Pol Pot, nacionalista, que repelem a ideia de representação, defendendo a constante revocabilidade dos representantes pelos representados. Portanto, impossível ir de encontro ao pensamento de Afonso Arinos de Melo Franco (1975, p. 43) quando este afirma que somente um ignorante ou ingênuo poderia supor que a cúpula de um poder de uma monarquia absoluta ou de uma Coréia do Norte, em situação atual, seria revogável por politicamente pela ausência de apoio de seu povo.

De toda sorte, é inegável que a representação é inerente à democracia moderna.

Trata-se da solução natural para a condução dos negócios dos mais diferentes grupos. As questões e suas respectivas dúvidas levantadas mais se deram por confusões entre representação e mandato do que pelo fato de tentar desacreditar a representação como meio de democracia. Ademais, a prova de tudo isso é a sobrevivência da representação democrática, depois de construída e firmada juridicamente, sobre os cataclismos de todas as guerras e transformações de estado moderno, crises econômicas e sociais, assim como o avanço vertiginoso da tecnologia. Seja a representação democrática em relação majoritária ou proporcional, não há equívoco sobre a certeza de que se trata da melhor garantia da participação do homem comum na vida política de seu Estado, onde a democracia serve para a manutenção da lei sobre a tirania, atribuindo ao mesmo homem comum a liberdade política e sua autonomia em decidir seus representantes, sendo, assim, capaz de ser livre.

1.2 Os diferentes sistemas eleitorais

A partir do nascimento da representatividade política, surgiram diversificadas formas e variações nos sistemas eleitorais de acordo com a evolução histórica de cada país sempre sob a finalidade de tornar a participação política o mais simétrica possível. Neste sentido, o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral – IDEA, em 2005, lançou uma publicação denominada Concepção de Sistemas Eleitorais: Uma visão geral do Novo Guia Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral: “Há uma imensidade de variações particulares nos sistemas eleitorais, mas é possível dividi-los em 12 sistemas principais. A maioria destes sistemas entre em três amplas famílias (REYNOLDS, REILLY e ELLIS, 2012, p. 11):

São eles:

- a) sistemas de pluralidade ou maioria,
- b) sistemas proporcionais e
- c) sistemas mistos.

O primeiro, sistemas de pluralidade ou maioria, segue um princípio básico, no qual simplesmente determina que, se a maioria das pessoas objetiva algo, esse desejo deve prevalecer sobre os demais, a minoria. Assim, funciona de tal forma que, após a realização da votação e a contabilidade de sufrágios, o candidato ou partido que receber o maior número de votos será o vencedor.

De toda forma, segue abaixo algumas variantes do sistema, cada uma com suas peculiaridades.

A forma mais tradicional e simples é ainda a internacionalmente conhecida como *first past the post*, ou maioria simples. Conforme este método, o candidato eleito será aquele que obtiver mais votos, independentemente da maioria absoluta de votos válidos.

Comumente a alternativa para o representado é una, com distritos onde só há um representante – e os eleitores votam em candidatos em vez de em partidos políticos.

Para esta técnica, é importante ressaltar a Lei de Duverger, a qual aduz existir uma tendência de formação de um bipartidarismo quando aplicada a maioria simples, contando que se estendida a todos os casos e durante um longo espaço de tempo. A aglutinação de opiniões convergentes tende a ocorrer de modo que minorias próximas se fundem na busca de uma maioria, resultando, assim, em uma polarização de posições da sociedade sobre questões mais significativas, levando a existência de dois macropartidos em diversos países que adotam o modelo descrito. Entretanto, há inúmeras incógnitas relacionadas à formação do bipartidarismo, já que a França, embora adotante do sistema majoritário, trata-se de um país multipartidário. Além dela, há ainda a Índia de exemplo, que, apesar de herdar o sistema distrital da Inglaterra e em um primeiro momento até chegou a ser um Estado monopartidário, mostra-se hoje uma nação composta de trinta e nove partidos (INSTITUTO MILLENIUM, 2012).

Este sistema majoritário é adotado no Brasil na forma mais simples para o caso de eleição de senadores, ocorrendo, porém, uma alternância na magnitude do

distrito em cada eleição, sendo ela uma diferença entre um e dois representantes em cada eleição.

Outro sistema adotado, decorrente também do método da pluralidade, é o da segunda votação ou turno. Neste ocorre uma segunda eleição se nenhum candidato alcançar uma determinada porcentagem sobre o total de votos. Geralmente, este patamar a ser atingido na primeira votação é o da maioria absoluta, ou seja, mais que a metade do número total de indivíduos que compõe o grupo. Esta situação é a que se trata do caso brasileiro para eleições para o poder executivo. Exceto nos casos de eleições para prefeito para cidades com número inferior a duzentos mil eleitores, quando se utiliza o modelo da maioria simples.

Outra forma variante dos sistemas de pluralidade é a do voto em bloco. Normalmente este é aplicado em distritos com mais de um representante. O eleitor terá a possibilidade de votar em tantos candidatos quantas forem as vagas em disputa, sendo eleitos os mais votados.

Apesar da complexidade na contagem dos votos, esta forma é interessante no momento em que consente uma maior contribuição da pretensão social, já que permite a cada cidadão ofertar um grupo de candidatos que em conjunto agiriam, pelo menos teoricamente, consoante as diversas opções e interesses do eleitor, não limitando a escolher um só ícone, um só indivíduo através de seu poder democrático que é o voto.

Assim, podendo dispor de mais de um voto o eleitor oferece a sua opinião sobre uma composição ideal do parlamento, que por sua vez é uma participação muito mais democrática, influente e expressiva, mas que, no entanto, como dito anteriormente, dificultaria muito a contabilização de votos.

Outro modelo decorrente do sistema pluralista é o de votação pelo bloco partidário. Conforme esta técnica, os partidos apresentam a lista de candidatos e o eleitor vota uma única vez em uma das listas. O partido mais votado elege todos os representantes do distrito. Esse sistema por sua vez favorece uma identificação do eleitor com um partido, ou seja, com uma pauta política em especial.

Existem considerações sobre a este sistema que, apesar de favorecer a formação de partidos fortes, quebra a identificação pessoal ou carismática do indivíduo com seu representante, resultando, assim, no perigo de uma anulação do indivíduo e das lideranças que terão que serão inseridos na estrutura partidária.

Outra crítica a ser observada, mesmo que paradoxal à anterior, mostra-se a da possibilidade de acontecer justamente o contrário. Havendo um líder carismático muito forte, a pauta do partido será ofuscada e este líder tenderá a ter sempre sua "corte partidária" ao seu lado em todas as eleições. Há o perigo do surgimento de uma figura autoritária e a possibilidade de que a democracia acabe restando prejudicada.

Já no sistema de voto único não transferível, os partidos existentes apresentam tantos candidatos quanto o número de vagas disponíveis. Aos eleitores cabe o direito de votar em apenas um candidato. Assim, os candidatos mais votados serão eleitos, focando, por conseguinte, mais o candidato do que o partido.

É peculiar a este modo de eleição o favorecimento de partidos de menor expressão, pois, como é evidente, o elemento de maior determinante acaba sendo o carisma singular de cada candidato. Desta forma, o sistema em tela acaba por beneficiar, de certa forma, a presença dos melhores de cada partido nos ambientes representativos, bem como dá forte margem à presença de uma forte pluralidade partidária.

No modelo de voto alternativo, o eleitor receberá uma cédula onde terá de preencher em ordem de preferência as suas opções de candidatos. Em não havendo nenhum dos candidatos alcançado cinquenta por cento dos votos, eliminar-se-á o candidato com o menor número de primeiras opções. Os votos deste, assim, serão votos redistribuídos pela segunda opção, em processo sucessivo, até que alguém alcance aquele patamar.

Esse sistema já apresenta a diferente concepção de uma representação, sendo ela mais uma representação matemática do que as demais. A organização dos eleitores escolhidos em ordem de preferência já é em si um mecanismo de organização dos diversos interesses da sociedade, que não são univocamente representados por este ou aquele indivíduo.

A crítica possível tem-se em torno da grande complexidade em se adotar este sistema e da maior dificuldade de assimilação por parte dos eleitores.

Por outro lado, os sistemas de representação proporcional são concebidos para trazer uma possível proporcionalidade correspondente entre os votos de determinado partido e o número de vagas nas casas legislativas.

Neste sentido, qual for o maior número de representantes a eleger em algum distrito eleitoral e quanto menor o número de votos requerido para representação na

legislatura, mais proporcional será o sistema e maiores as probabilidades de pequenos partidos minoritários obterem representação.

Atualmente, o modelo de representação proporcional é muito utilizado, apesar de apresentar somente duas variantes, sendo elas: a) sistema do voto único transferível; e b) sistema de representação proporcional de lista.

O primeiro, sistema de voto único transferível, ou *single transferable vote*, como é tido internacionalmente, foi apresentado pelo jurista Thomas Hare em 1859. Nele, os eleitores divididos em pequenos distritos ordenam sua preferência na cédula, independentemente do partido de cada candidato. Em sequência, calcula-se a quota de votos que cada candidato deve atingir para representar por determinado distrito.

Feita a primeira parte, se os votos recebidos são insuficientes para atingir o patamar de cada distrito, os votos serão transferidos além da quota de forma proporcional à segunda preferência dos eleitos. Se ainda assim a transferência não for suficiente para outros candidatos atingirem o mínimo, os menos votados transferem todos os seus votos, proporcionalmente, para os demais – e assim sucessivamente, até que sejam preenchidas todas as cadeiras.

Quanto ao sistema representativo proporcional de lista, cada partido apresenta uma lista de candidatos e as cadeiras nas casas parlamentares são distribuídas entre aqueles de forma proporcional ao percentual de votos recebidos por cada um deles. Geralmente, é este o modelo utilizado pelos países que adotaram o modelo proporcional de lista, no entanto, algumas regras específicas podem tornar o sistema mais complexo, como por exemplo a fórmula para a distribuição de cadeiras, bem como a de exclusão, as regras para a seleção de candidatos da lista e a possibilidade da criação de legendas formadas por diferentes partidos.

Neste sentido, é conveniente demonstrar os três tipos de listas possíveis reconhecidas pela doutrina: a) listas abertas; b) listas livres; c) listas fechadas e d) listas flexíveis.

De lista aberta se entende aquela que o eleitor tem a possibilidade de votar em quaisquer candidatos filiados a quaisquer partidos sem que estes possam estabelecer ordem de preferência para seus próprios candidatos. Serão eleitos aqueles mais votados. Entre os mais variados exemplos de países que optaram por este sistema, temos, principalmente, o Brasil, que de forma inédita adotou esse

formato ainda em 1945 para o cumprimento das eleições de vereadores, deputados estaduais e deputados federais.

Como característica marcante, a lista aberta privilegia o carisma particular do candidato em detrimento da pauta do partido respectivo. Assim, o voto tenderá a ser personalizado, mantendo, portanto, a preocupação dos possíveis representantes muito mais concentrada em suas imagens pessoais que na de seu partido.

Por conseguinte, favorece-se o surgimento de tensões muitas vezes intrapartidárias, já que determinados candidatos podem pensar ser mais fácil tentar obter os votos de pessoas que anteriormente votariam em algum colega partidário exatamente por serem um representantes de um mesmo nicho populacional sobre o qual o partido tem influência.

No sistema de lista livre a ordem dos candidatos eleitos será definida pelos eleitores. Ele terá por opção votar em um candidato para cada cargo em disputa, ou poderá votar no partido ou legenda. Deste último modo, o eleitor assim estará automaticamente destinando o seu voto a todos os candidatos apresentados pelo partido ou legenda.

Assim, provavelmente, entre os outros modelos decorrentes do sistema representativo, este o que encontra a melhor possibilidade de influência do eleitor na formação final do parlamento, resultando, portanto, numa maior representatividade simétrica, já que há uma maior possibilidade de o eleitor equacionar seus interesses na formulação de seu voto.

Já no caso das listas fechadas, os partidos determinam previamente a ordem dos candidatos e o voto do eleitor é meramente direcionado ao próprio partido. Tal ordem a ser utilizada servirá para ocupar as cadeiras de acordo com a quantidade de votos de legenda que for obtida por aquele partido. Portanto, se após a aplicação o quociente eleitoral for verificado que o partido ocupou três do total de cadeiras, estas três serão preenchidas pelos três primeiros candidatos da lista feita pelo partido.

Trata-se do sistema mais popular entre países que escolheram o sistema representação proporcional. Este desperta interesse, pois é como se o eleitor não tivesse por opção o candidato, mas a proposta apresentada por um partido de formular a casa legislativa.

A lista fechada favorece a solidez partidária e as possíveis estratégias de cada partido. Não os obrigando, inclusive, de, por exemplo, colocar o candidato mais

carismático como primeira opção para convencer os eleitores que querem esse candidato específico a votarem no partido, garantindo os demais candidatos em posição superior em suas listas.

Todavia, deve-se atentar para possíveis jogos políticos intrapartidários, bem como à figura do partido, pois o carisma particular de um candidato pode ficar isolado por uma lista permeada de outros candidatos que a opinião popular não gostaria de eleger.

Por fim, existem as listas flexíveis que, na realidade, tratam-se de uma composição entre as listas abertas e as fechadas. Nas listas flexíveis, pode ser dada ao eleitor, como exemplo, a possibilidade de efetuar dois votos. Um deles na legenda a ser apurado como de lista fechada e um voto em candidato, que virá a ser contado como de lista aberta.

Desta forma, tenta-se uma aliança dos problemas entre as espécies de listas suprarreferidas. Na verdade, tal metodologia irá requerer uma tática mais complexa do partido, tendo em vista que ele deverá conciliar uma lista de bons candidatos com candidatos carismáticos.

Quanto aos sistemas mistos, pode-se dizer que o intuito dos sistemas mistos é combinar alguns dos sistemas eleitorais para que o modelo proporcional assegure a parte majoritária, enquanto a parte majoritária aumente a capacidade dos eleitores monitorarem os seus representantes.

Sobre tal sistema, afirma Jairo Nicolau (2004, p. 64):

O sistema misto de superposição é o tipo mais comum de combinação independente. 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. O sistema de superposição passou a ser utilizado a partir da década de 1990 em novas democracias da Ásia (Coréia do Sul, Taiwan e Tailândia) e antigos territórios da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Lituânia). O Japão abandonou um sistema de voto único não-transferível em 1994 e passou a utilizar o sistema de superposição.

Já o modelo de correção acredita corrigir as distorções dadas pelo procedimento majoritário através da contagem proporcional. Esse é um modelo deveras complexo, que pode adotar outros diversos mecanismos que agravem esta característica. Sendo, portanto, uma forte desvantagem desse sistema, pois dificulta

o entendimento do sistema na sociedade. Tal alerta também é realizado por Jairo Nicolau (2004, p. 74):

Os sistemas mistos de correção são acusados de serem excessivamente complexos. Em alguns casos, como o da Hungria e o da Itália, o entendimento é um desafio até mesmo para os especialistas.

Assim, a utilização do sistema misto deverá ser ponderada com as particularidades de cada país, seu povo e cultura para que se obtenham as vantagens deste.

Existem sistemas ainda que apresentam peculiaridades especiais, como é o caso do single non-transferable vote, ou, voto único não-transferível. Neste, o eleitor vota uma vez em um único candidato em pleito com mais de uma cadeira a ser ocupada, os candidatos mais votados serão eleitos. Tal sistema descaracteriza a identidade partidária em prol de um foco no candidato.

Além dele, há ainda o semelhante sistema de votos limitados, usado para o senado da Espanha, no qual os eleitores votam menos que o número de candidatos e os lugares são também ocupados pelos mais votados.

Por fim, um sistema eleitoral que incorpora a noção de uma proporcionalidade matemática entre o valor dos votos é a contagem modificada de borda. Trata-se de um complexo sistema de preferência, em que os eleitores votam em uma ordem de preferência e os candidatos recebem pontuação de acordo com ela. Os eleitos, por conseguinte, serão os mais bem pontuados.

1.3 Sistemas partidários e representação

Invariavelmente, as instituições político-governamentais são envolvidas pelo presente fenômeno partidário. Isto acontece por os partidos políticos exercerem influência determinante em governos dos Estados contemporâneos. No entanto, principalmente, são destinados a garantir a autenticidade do sistema representativo, ou seja, através do partido é que o povo outorga seus representantes no viés de ser um aparelho por meio do qual o povo governa. De modo simples, é como se o povo participasse do poder por meio dos partidos políticos.

Inobstante, eles tendem a transformar a natureza do mandato político, vinculando os candidatos eleitos a cumprir programas e diretrizes de sua

agregação, em função de vínculos partidários que interligam mandantes e mandatário e seu objetivo é a organização da vontade popular, junto do sistema eleitoral.

Assim, percebendo da relevância de partidos políticos, é de se considerar um aprofundamento em seus efeitos de seu uso resumido a existência de um único partido, o monopartidarismo; o de dois lados, chamado bipartidarismo; bem como quando estendido a diversas opções, qual é o caso do multipartidarismo. No entanto, impossível olvidar também do apartidarismo, ou seja, a ausência de partidos políticos.

Iniciando pelo último, apesar de ele possibilitar a vantagem da inserção de qualquer um cidadão, se assim este desejar, na vida política participativa sem a necessidade de filiação a algum partido e o conseqüente cumprimento de cartilhas partidárias. Por outro lado, traz outras grandes conseqüências que podem ser facilmente caracterizadas como prejudiciais para a democracia em geral. A primeira delas é o enfraquecimento do sistema político, pois, por mais contraditório que possa ser a participação de todos ser maléfica à democracia, todos os cidadãos indiscriminadamente buscando seus interesses de forma exclusiva em uma casa parlamentar não só traria grande complexidade para realizar uma eleição viável, mas também banalizaria o ato político, transformando a concepção ideológica para a eleição em mero conflito de interesses entre o eleitor e o candidato, bem como possibilitaria a diminuição da concorrência pela vaga, tendo em vista que esta seria muito inferior, já que poderia ser pulverizada em muitos candidatos com mínimas chances de obtenção de sucesso, além de que a dinâmica do apartidarismo enfraqueceria o discurso político, da mesma forma de que a oposição de ideias.

Já no caso do monopartidarismo, não acredito na possibilidade de estabilidade e constância de uma democracia nos termos ocidentais, ou seja, do pluralismo partidário e ideológico. Neste sentido, basta observar durante o século passado os Estados que se diziam democráticos, porém, fizeram do partido único instrumento para a manutenção de ditaduras em que a liberdade se via extinta pela interdição ideológica e o fim do pluralismo político (BONAVIDES, 2000, p. 365).

De toda forma, às vezes, o partido único ainda surge como opção de salvaguarda do Estado quando este vem a sofrer a perda de sua unidade, ou sofre com ameaças externas, qual foi o caso do Gabinete de Guerra, na Inglaterra, país

de tradição democrática durante o período da Segunda Guerra Mundial, em que o armistício político é indispensável à concentração de esforços para a salva da pátria. No entanto, o caráter antidemocrático somente se faz perceptível quando da institucionalização do monopartidarismo. Assim, afirma corretamente Paulo Bonavides quando aduz, baseado em Guy Cromwell Field e Georges Burdeau que nos sistemas de partido único não há opção para o eleitor frente ao poder estabelecido. Ficando, portanto, ele privado de fazer escolha genuína. Além disso, no monopartidarismo, o partido com o tempo, paulatinamente, passa a se confundir com o poder e sua doutrina se torna a ideia do direito oficial.

Neste sentido, Paulo Bonavides (2000, p. 367):

A função do partido é, portanto, diferente daquela que ele tem no pluralismo democrático. A eleição configura-se secundária, destituída já do caráter competitivo, sem o diálogo das opiniões contraditórias. Toma, portanto, o aspecto histórico de mera designação ou ratificação de escolha anteriormente feita. Mas nem por isso deixa o partido de desempenhar o papel de suma importância, visto que lhe cabe, segundo Levy Bruhl, manter o contato entre o governo e as massas populares, constituir as elites do poder e sustentar a propaganda oficial do regime.

Acrescenta ainda aquele pensador que a função ideológica, sendo uma função política global, se torna incontestável e dominante. Substitui em relevância tanto a função eleitoral como a função representativa dos partidos no pluralismo. Adverte, porém, o mesmo sociólogo que são graves os riscos que o sistema acarreta: em primeiro lugar, a estagnação, seguida logo mais da burocratização, do “unamismo”, ou do “conformismo integral”, entibiando assim a iniciativa, gelando o entusiasmo criador, paralisando a vontade livre.

Assim, como se percebe, o unipartidarismo nem sempre significará necessariamente que a democracia será resumida a mera previsão legal. No entanto, a constante presença de um só partido em um Estado e a conseqüente ausência de uma oposição, sempre trará consigo uma maior possibilidade de uma ditadura por todo poder em mão de poucos. Neste sentido, basta lembrar os inúmeros países que adotaram o sistema de partido único durante o século XX e qualidade de suas respectivas democracias.

Por outro lado, o bipartidarismo, embora não tão plural quanto o multipartidarismo, já permite aos cidadãos um melhor controle sobre o processo eleitoral no momento em que permite não só a escolha, mesmo que somente entre duas opções, mas também uma maior facilidade sobre a concepção do sistema político, uma vez que as ideologias são postas antagonicamente em somente duas

vias, pulverizando minorias em dois partidos gigantes. No entanto, como afirma Bonavides (2000, p. 362)

Seria deplorável o equívoco supor que o sistema bipartidário significa literalmente a existência apenas de dois partidos. Não. É possível que vários partidos concorram às urnas, mas o sistema tecnicamente se acha de tal forma estruturado, que só dois partidos reúnem de maneira permanente a possibilidade de chegar ao poder.

Como exemplo da citação acima, têm-se os próprios Estados Unidos, afinal, apesar de possuir uma pluralidade de partidos, somente dois possuem reais chances de assumir significantes votações. Por este mesmo motivo, outra característica comum aos países bipartidários é fidelidade partidária. Ou seja, por serem apenas dois partidos e estes geralmente de ideologia oposta, dificilmente será visto algum candidato a trocar de posição, havendo somente raras exceções como o famoso caso do ex-presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan, que, apesar de ter sua origem no Partido Democrata, consagrou-se presidente norte-americano pelo Partido Republicano.

Outra forte propriedade do sistema bipartidário é a intensa oposição entre os partidos, não só no momento das eleições, o ápice dos combates eleitorais, mas também durante os mandatos, onde a oposição sempre tende a se impor frente a cada projeto da situação, movimentando assim o embate político seja por ideologia, ou, simplesmente interesse partidário. Porém, apesar da grande colisão entre os dois partidos, a inexistência de outros grandes impede uma maior instabilidade política, pois, torna-se mais praticável uma maioria suficientemente necessária para dar apoio ao governo e manter os projetos em ascensão.

De toda forma, o bipartidarismo também traz suas desvantagens. A primeira a ser ressaltada e mais óbvia delas é a minoritária representatividade do povo, pois sintetiza ao cidadão apenas duas alternativas essencialmente diferentes. Além do malefício externo, essa característica do sistema bipartidário também traz determinado prejuízo para os próprios partidos, afinal, havendo somente duas vias é evidente que o partido divergirá em inúmeras questões, criando-se a possibilidade de subdivisões dentro de um mesmo partido. Todavia, não acredito que esta última questão chegue a ser uma real desvantagem a democracia, já que cada partido pode criar diversas maneiras de entrar em um consenso, seja por votações internas, ou outro modelo a ser adotado.

No que tange o pluripartidarismo, possivelmente o melhor dos benefícios trazidos por ele seja a vasta quantidade de alternativas dispostas para a escolha do eleitor e, por conseguinte, a presença de diferentes correntes ideológicas sem atrito tanto para a escolha do eleitor, como também sem causar divergências dentro de um mesmo partido, havendo, portanto, um amplo espectro político para o candidato e eleitor encontrarem seus interesses salvaguardados de forma mais específica, diminuindo também as divergências internas nos partidos.

De outro lado, o multipartidarismo permite a possibilidade de haver uma disseminação infinita de partidos muito semelhantes a outros, sendo que estes, involuntariamente ou não, recrudescem a distorção de ideologias, além de reduzir vertiginosamente a fidelidade partidária e, conseqüentemente, dificultam o controle sobre o processo eleitoral pela população votante. Ademais, outro grave revés do multipartidarismo é que, quando em um sistema proporcional em que as campanhas partidárias sejam financiadas pelo governo, total ou parcialmente, haverá um gasto estatal exorbitante e em vão já que a grande maioria dos candidatos não terá a menor possibilidade de vitória, principalmente em partidos pequenos quando da existência de cláusulas de barreiras, ou seja, quocientes eleitorais.

Assim, tendo como exemplo o modelo de quociente eleitoral brasileiro, vale analisar as distorções representativas que este reproduz nos resultados das eleições para deputados federais, estaduais e vereadores. A primeira distorção, muito recorrente, é conhecida popularmente pela prática do “uso do candidato puxador de votos”. Puxador de votos é aquele candidato que a grande votação somente em si ultrapassa o quociente eleitoral do pleito, gerando ele, portanto, sobras exorbitantes e suficientes para eleger outros colegas de partido ou legenda. Conseqüentemente, pequenos candidatos sem representatividade acabam por ser eleitos em virtude destes grandes números de votos dos puxadores de seu partido, ou legenda, e, assim, tomam a cadeira no legislativo de candidatos com votação mais relevante e inerente maior representatividade popular. Além disso, às vezes não só é eleito um candidato de mínima representação, mas também, devido a ideologias desfiguradas características de um excesso de partidos, torna-se representante do povo um candidato que sequer possui os mesmos interesses do puxador de voto. Exemplo disso foi a eleição de Clodovil, homossexual, candidato pelo PTC (Partido do Trabalhador Cristão) a deputado federal em 2006, que obteve quase meio milhão de votos e garantiu ao partido duas vagas na Câmara dos Deputados em Brasília, no

entanto, o colega beneficiado, Coronel Paes de Lira, sempre se manteve posicionado contrariamente aos interesses dos homossexuais (BRASIL, 2012).

Outra distorção comum é a participação nas sobras eleitorais, pois, no modelo em vigência, os partidos menores sofrem com uma cláusula de barreira, efeito também do quociente eleitoral, que impede os partidos de votos insuficientes para ultrapassar esse quociente disputem pelos votos restantes e, dessa forma, não aspirem às cadeiras de assembleias, ou câmaras.

No que diz respeito à Proporcionalidade, princípio fundamental do sistema proporcional, cujo conceito determina que o número de vagas conquistadas pelos partidos ou legenda deve ser proporcional aos votos recebidos. Contudo, tal princípio não é observado quando dentro das coligações, pois, altera a vontade do eleitor nas urnas no momento em que o preenchimento das vagas legislativas pelos partidos no interior das coligações não é feita em equivalência com a proporção dos votos por eles recebida. Assim, para se evitar esse tipo de deformidade, poderia haver a instituição da proporcionalidade de votos dentro da legenda, garantido, portanto, menor contrariedade à vontade do eleitor; ou, disputa de sobras de votos por todos os partidos no interior das coligações; ou, garantia de vagas no legislativo para os partidos coligados que individualmente ultrapassam o quociente eleitoral geral da eleição e o restabelecimento da essência do voto de legenda e ascensão ao parlamento dos partidos de acordo com a proporção de votos sofrida.

2 O VOTO DISTRITAL E A POSSIBILIDADE DA QUALIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

2.1 Características do voto distrital e a diferença entre o voto distrital puro e o voto distrital misto

Como visto no primeiro capítulo, o voto distrital foi o primeiro modelo eleitoral a ser utilizado na representação política e teve seu desenvolvimento na Inglaterra ainda durante o século XIII. O conceito dele, em síntese, segue as palavras de Luiz Pinto Ferreira (2012):

A representação majoritária consiste na divisão do território de um país em tantas circunscrições eleitorais quantos forem os mandatos, elegendo-se o candidato mais votado ou a lista de candidatos mais votados em cada circunscrição.

Neste mesmo sentido, acrescenta Monica Caggiano (1987, p. 93):

Em cada distrito – artificialmente estabelecido ou fixado segundo critérios administrativos e/ou geográficos – os partidos apresentam os candidatos (um candidato por distrito), cuja eleição se operaria pelo sistema majoritário, único a se acomodar ao esquema idealizado.

Entretanto, o sistema distrital possui diversas variantes. Assim, pode tomar o modelo distrital majoritário em um ou dois turnos, bem como pode haver a escolha de um ou mais representantes em número proporcional à população ao passo que não descaracterize a lógica da eleição majoritária. Este modelo é o conhecido como voto distrital puro.

Pinto Ferreira (2012) o explana detalhadamente da seguinte maneira:

A representação majoritária admite duas variantes principais: a) o voto distrital; b) o escrutínio em dois turnos.

Voto distrital. O território é dividido em distritos eleitorais, cada um elegendo um ou vários candidatos. A maioria simples ou relativa, isto é, a maioria dos votantes necessária para a eleição.

O distrito eleitoral pode ser uninominal, isto é, cada distrito eleitoral se elege um deputado, é o voto distrital uninominal.

O distrito eleitoral pode ser plurinominal, ou seja, cada distrito elege um número maior de candidatos, é o voto distrital plurinominal.

Escrutínio em dois turnos. O escrutínio em dois turnos dá-se quando nenhum candidato obtém maioria absoluta (metade dos votantes mais um), fazendo-se então uma segunda rodada (*ballotage*), ou seja, apelando-se

para um segundo escrutínio e elegendo-se aquele que obtiver maior número de votos entre os primeiros colocados no primeiro escrutínio (primeira rodada).

De outro lado, há também a possibilidade de combinação entre o sistema majoritário e o critério proporcional. Diante de tal situação, parte das cadeiras no Parlamento será preenchida pelo sistema distrital majoritário e, a outra parte, completada pelo sistema proporcional. No referido modelo, os estados serão repartidos em um número de distritos igual à metade do número de cadeiras disponibilizadas pelo Legislativo, sendo que a meia parte é eleita pelos distritos e a outra, por listas de candidatos feitas pelos partidos em suas próprias convenções conforme melhor entenderem, definindo, por exemplo, nomes e ordens de preferencia na relação dos candidatos. Neste sistema, quão maior a votação na legenda, mais vagas serão preenchidas por candidatos do partido da legenda em questão eleitos pelos distritos. Se eles forem insuficientes para ocupar todas as vagas disponíveis, estas serão preenchidas pelos candidatos presentes na lista.

Das variantes apresentadas, têm-se como exemplo mais tradicionais de países adotantes do sistema de voto distrital puro os Estados Unidos, a França e a Inglaterra. No caso do sistema misto, a Alemanha é o maior destaque, seguida da Itália, que, em 1993, abandonou o sistema proporcional e passou a utilizar um sistema muito assemelhado ao do alemão, diferenciando-se somente no que diz respeito às listas, tendo em vista que o modelo italiano mantém uma lista para cada uma das vinte e seis circunscrições (BARTOLINI, 2012) enquanto o modelo alemão é nacional (CINTRA, 2012). Quanto às características, a publicação suprarreferida do IDEA trouxe a possibilidade de observar os aspectos positivos e negativos do sistema de voto distrital.

Inicialmente, dos aspectos positivos são elencados os seguintes: a) maior representação geográfica; b) responsabilização dos eleitos mais efetiva; c) facilidade na compreensão; d) oferecimento de evidentes escolhas; e) oposição fortificada e coerente; f) exclusão de partidos extremistas; g) possibilidade de escolha de candidatos; h) apoio legislativo possivelmente mais forte para o presidente em sistemas presidenciais; i) maior probabilidade de governos de maioria em sistemas parlamentares (IDEA, 2012).

O primeiro fator positivo, sobre o recrudescimento de uma representação geográfica, parece-me certo. Afinal, basta a condição de o candidato ser escolhido

por uma região previamente determinada para que ele se torne um intenso defensor dos interesses de seus eleitores. Assim, por essa mesma forte proximidade com o distrito, observa-se também o segundo fator exposto pelo estudo, a mais efetiva responsabilização dos eleitos, além da razão de ser o único, ou um dos poucos a representar a localidade. Neste sentido, Bonavides (2003, p. 248):

(O voto distrital) Aproxima o eleitor do candidato. O primeiro vota mais na pessoa deste, em suas qualidades políticas (a personalidade ou a capacidade de bem representar o eleitorado) do que no partido ou na ideologia.

Coloca o representante numa dependência maior do eleitor do que do partido.

Quanto ao terceiro aspecto, dá-se pela simplicidade do sistema, o qual não possui mistério: trata-se de maioria simples. O eleitor compreende o processo eletivo, bem como, identifica com maior facilidade em verificar os problemas concretos de governo e tende a os consertar com a eleição de candidatos com soluções e respostas objetivas, como observa Paulo Bonavides (2003, p. 249)

Os próximos três também possuem uma relação entre si, acredito; pois, todos são resultantes da Lei de Duverger, a qual aduz que o sistema majoritário tende a diminuir o número de partidos, apesar de haver métodos que atenuam o efeito da lei. O primeiro deles, sobre escolhas evidentes, é manifesto, tendo em vista que no momento de uma polarização de ideologias resta claro ao eleitor a que partido, ou candidato, escolher. Por conseguinte, aquele que não for eleito fará sua oposição de forma intensa frente à situação, mantendo cada lado suas posições contrárias bem definidas. A última das características, da exclusão de partidos extremistas, da mesma forma que as outras, mostra-se também muito provável, já que um partido extremo não possui muitos adeptos e, por sua impopularidade, não se sustenta e é forçado a ceder certas posições por outras mais amenas, sob pena de se ver extinto. No que diz respeito à possibilidade de escolha, apesar de ser de um modo peculiar ao sistema distrital, por outro lado, exceto ao sistema proporcional de lista fechada, cabe também aos eleitores em outros modelos eleitorais também a faculdade de escolher o candidato.

O penúltimo fator listado pelo guia trata da possibilidade de um apoio legislativo mais significativo ao presidente em caso de sistemas presidencialistas. Tal realidade é plausível, pois, no momento em que há uma concentração reduzida

de legendas, torna-se mais fácil governar e manter acordos com um número menor de partidos presentes no Legislativo. Já no que se refere o último aspecto favorável ao sistema majoritário presente no guia, Bonavides (2012) afirma o seguinte:

(Sistema majoritário) Favorece a função democrática, quando faz com nitidez emergir das eleições um partido vitorioso apto a governar pela minoria parlamentar que dispõe.

(...)

Afasta do Parlamento os grupos de interesses, que não têm oportunidade de organizar-se ou institucionalizar-se sob a forma partidária e acabam integrados no seio das duas principais agremiações.

Acrescenta ainda o mesmo autor duas virtudes do sistema majoritário que não estão presentes no referido guia e que eu acredito também serem resultantes da Lei de Duverger. A primeira é a produção de governos estáveis e a segunda é a menor pulverização partidária. Deste modo, ambas estão relacionadas entre si também, tendo em vista que a produção de governos estáveis se dá justamente pela supressão de partidos, gerando, assim, menores conflitos.

Por outro lado, há também os aspectos negativos do voto distrital e estes também estão relacionados no guia do IDEA. São eles: a) exclui partidos minoritários; b) exclui minorias; c) exclui mulheres; d) muitos votos desperdiçados; e) necessidade frequente de eleições suplementares; f) exige demarcação de limites; g) facilita a origem de falsificações; h) dificulta a organização do voto de eleitores ausentes.

Primeiramente, creio que os três aspectos iniciais sejam idênticos. As minorias não são representadas, pois, não há partidos minoritários eleitos e vice-versa. Ademais, afirma a mulher como minoria, já que é menor o número de mulheres participando ativamente na vida política. No entanto, o sistema eleitoral nada tem a ver com essa questão gênero. Quanto à questão das demais minorias, isso é facilmente desmentido. No sistema de voto distrital, os candidatos concorrem em seus distritos e não é incomum haver um líder local que não seja conhecido em todo estado assim como é em seu respectivo distrito, assim, é razoável que ele receba votos suficientes para obter uma vaga no legislativo, o que não aconteceria no sistema de voto proporcional, pois, o partido dele teria de ultrapassar o quociente eleitoral. Além disso, um parlamento dividido entre diversos partidos dá espaço à corrupção, ao loteamento dos ministérios e cargos, já que a falta de governabilidade

do presidente acaba gerando o chamado “presidencialismo de coalizão”, onde a grande base aliada cobra caro por seu apoio.

Quanto ao desperdício de votos, Paulo Bonavides (2012, p. 249):

A decepção causada a consideráveis parcelas do eleitorado, cujos sufrágios são atirados à “cesta de papel”, sem eficácia representativa. Produz-se destarte no animo do eleitor um sentimento de frustração.

Neste sentido, acredito que o sentimento de frustração sugerido pelo autor existe, entretanto, ele é inerente à derrota. Em caso de sistema representativo proporcional, no momento em que o eleito também não foi o seu candidato votado, a mesma decepção se fará presente.

No que diz respeito à necessidade de eleições suplementares, não há o que criticar. De fato é uma realidade do sistema de voto distrital, no entanto, talvez a ausência das eleições suplementares quando da abertura de uma vaga na casa legislativa não seja saudável da mesma forma. Afinal, geralmente no sistema proporcional acaba-se por dar espaço ao candidato suplente da legenda. Todavia, é muito provável que o candidato suplente em questão seja fruto de uma exorbitante votação de outro do mesmo partido, o qual extrapolou com folga o quociente eleitoral e ainda elegeu colegas de partido. Ademais, basta haver uma eleição para substitutos no mesmo momento em que se elegem os principais e a eleição suplementar perderá o sentido.

Sobre a necessidade de demarcação territorial, realmente é imprescindível para a formação do distrito, porém, acredito ser mero inconveniente, ou seja, não chega a ser uma distorção do sistema, ou que vá prejudicar a democracia representativa do Estado que utilize o sistema do voto distrital.

A próxima característica negativa elencada pela publicação do IDEA seria a possibilidade do voto distrital originar falsificações. Contudo, não consigo perceber como essa questão seria peculiar ao sistema eleitoral em questão, tampouco a publicação faz referência aprofundada sobre tal afirmação.

Quanto ao voto de quem não estiver presente em seu respectivo distrito durante as eleições, parece-me ser o maior desafio para a instauração do voto distrital sem que prejudique a representação popular, o que poderia também acarretar num recrudescimento dos custos eleitorais, todavia, não há como eu afirmar com propriedade.

Da mesma forma, seguem outras diferentes críticas recorrentes ao sistema de voto distrital que merecem ser comentadas: a) influência do fator econômico; b) tendência ao bipartidarismo; c) ausência de concorrência; d) salvaguarda de interesses regionais em desfavor do interesse nacional.

Sobre a influência financeira, apesar da usual crítica ao sistema de voto distrital, na verdade, aqui ela se encontra enfraquecida, já que as distâncias percorridas pelos políticos atrás de votos são significativamente menores e, por conseguinte, a campanha se torna muito mais acessível no tocante ao aspecto financeiro e, assim, permite a ascensão política de cidadãos que não possuem tantos recursos, mas que estão realmente interessados no bem-estar de sua região. Tal situação se difere bastante da encontrada no sistema de voto proporcional, pois, nela, os candidatos necessitam percorrer o estado inteiro em busca de votos e, certamente, haverá uma maior probabilidade de sucesso para aqueles candidatos de maior poder econômico.

No que tange à tendência de formação bipartidária do voto eleitoral, sabidamente, isto ocorre, afinal as leis de Duverger contam com poucas exceções. No entanto, há outros fatores que podem colaborar ou não para a formação destes sistemas bipartidários, afinal, também existem exemplos de sistemas majoritários de voto distrital em que prevalece o multipartidarismo, como é o caso da Índia. Como exemplo de fatores que podem contribuir para o bipartidarismo, como o tradicionalismo de alguns partidos, como acontece na Inglaterra e nos Estados Unidos; partidarismo sobreposto à personalidade dos candidatos, homogeneidade cultural das regiões, desencorajando partidos regionais.

Outra crítica comum ao sistema de voto distrital é a possibilidade de uma diminuição na concorrência pelas cadeiras no Legislativo por via da criação de “currais eleitorais” e a conseqüente volta do “coronelismo”.

No entanto, deve-se atentar para o fato de que, no atual sistema, outros políticos não tem interesse em concorrer no “curral eleitoral” do “coronel”, pois, os demais candidatos podem pedir votos em todo o estado ou cidade, então a disputa na região é mínima.

Neste sentido adverte Pinheiro Filho (1987, p. 38): “É provável, ao contrário da objeção, que o voto distrital venha a enfraquecer o caciquismo quando divide sua zona de influência entre vários distritos, pondo-se em confronto com outras lideranças limítrofes. Já no caso do sistema de voto distrital, a região passa a ser

interessante para outros candidatos e partidos, pois, o distrito passa a representar uma cadeira no Legislativo e haverá a disputa invariavelmente dentro daquele limite geográfico.

O último mito sobre o voto distrital se dá pela probabilidade de o candidato eleito somente se preocupar com as questões locais, esquecendo-se dos temas importantes para todo o Estado. Contudo, tal afirmação não possui sentido, já que a própria região que elegeu o representante tem interesses nas questões de cunho nacional, como saúde e educação. Portanto, no momento em que o legislador eleito limitar seus projetos a escala regional, passará a não satisfazer seus eleitores e correrá o risco de não se reeleger.

2.2 A formação geográfica dos distritos e *gerrymandering*

O processo de formação de distritos eleitorais no mundo inteiro deve relevar aspectos homogêneos das regiões a serem repartidas, equilibrando características geográficas semelhantes, sempre em relação ao número de eleitores, situação econômica, índices sociais e outros. Além disso, outra determinante dos limites distritais geralmente são acidentes geográficos, inclusive, pois, isso sempre afetou diretamente desenvolvimento econômico das localidades.

Neste sentido, Luiz Pinto Ferreira (2012):

Caso se procura realmente a igualdade de representação, é indispensável repartir os distritos eleitorais em igual peso, para evitar distorções no processo eleitoral, o que é tarefa difícil, mas não impossível, levando-se em consideração o quadro geográfico, econômico, político-cultural administrativo.

É de se considerar-se que a realidade demográfica e, sobretudo, o rápido crescimento da população, assim como êxodo rural, tende a alterar o quadro de distritos eleitorais.

De toda forma, é necessário entender de quem fica a carga tamanha responsabilidade de delimitar os distritos. Afinal, distritos mal elaborados poderiam distorcer não só apenas sua própria representação no Legislativo, mas também prejudicaria a representação dos demais. Nos Estados Unidos, ela é dever da Assembleia Legislativa de cada estado, o que não seria o ideal, já que é diretamente influenciada por políticos que poderiam ter algum interesse no momento da criação

dos distritos. Na Inglaterra a situação não é muito diferente, pois os distritos ingleses ficavam a função de uma comissão indicada por quem tivesse no poder.

Entretanto, no Brasil, explica Orjan Olsén (apud INSTITUTO MILLENIUM, 2012) que, provavelmente, tais divisões ficariam a cargo do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, podendo este utilizar-se das já existentes mesorregiões e microrregiões determinadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, já que as referidas demarcações foram feitas relevando justamente os mesmos quesitos a que interessariam a formação dos distritos, necessitando somente de alguns ajustes nas fronteiras para que se alcançassem, dessa forma, os melhores índices de representatividade democrática. Assim, tal modelo acredito que seria favorável ao Estado brasileiro, tendo em vista a sua independência quando da formação distrital em relação aos poderes Executivo e Legislativo, mantendo-se distante da política e interesses particulares, além de que todo o estudo já está realizado e não restariam escusas de deformação causaria suspeita à população.

O melhor dessa previsão sobre a situação das divisões dos distritos em território brasileiro seria a manutenção de uma recomendável distância da prática do *gerrymandering*, ou seja, geometria eleitoral no português. Nas palavras de Virgílio Afonso da Silva (1999, p. 44):

É a possibilidade dos distritos serem desenhados de forma a concentrar os eleitores de um candidato desejado e dividir aqueles de candidatos indesejados”, isso por que aquele que desenha o distrito pode “puxar seu contorno mais para um lado para angariar mais votos para um determinado candidato que lhe interesse.

Destarte, acrescenta o cientista político Alberto Carlos Almeida (2012):

Originalmente escrito "Gerry-mander", o termo foi utilizado pela primeira vez pelo "Boston Gazette" em 26 de março de 1812, quando o então governador de Massachusetts, Elbridge Gerry, manipulou os limites dos distritos de seu estado com o objetivo de beneficiar seu partido. Um dos distritos ficou com o formato de uma salamandra. Combinando-se Gerry com "salamander" tem-se hoje o consagrado termo "gerrymandering", que é sinônimo de definir o distrito eleitoral de maneira a assegurar a eleição de um determinado candidato.

Essa distorção também foi muito encontrada na Inglaterra, onde foi chamada de “burgos podres”, bem como na França, à época do governo do General De Gaulle, para privilegiar os distritos rurais, onde os eleitores foram mais

conservadores, em detrimento dos distritos urbanos, cujo eleitorado, em grande medida, apoiava a esquerda (COSTA FILHO, 2007, p. 107)

De toda sorte, a prática do *gerrymandering* é bastante comum ao sistema eleitoral de voto distrital, todavia, não dá para se afirmar que, na prática, ela seria realizada no Brasil, afinal, aqui se observa uma estrutura de instituições inexistentes nos demais Estados que, provavelmente, deixariam o país a parte deste tipo de distorção.

2.3 As experiências do voto distrital em sistemas políticos estrangeiros

Após a Segunda Grande Guerra, a Alemanha concebeu o sistema chamado proporcional personalizado, o qual é a simbiose dos sistemas proporcional e majoritário, que Pinto Ferreira (2012) vem a chamar de sistema misto equilibrado:

Na Alemanha, pelo sistema misto equilibrado, a metade dos representantes (deputados federais) no *Bundestag* (Câmara Federal dos Deputados) é eleita pelo escrutínio majoritário, mas a outra metade é eleita pela representação proporcional em cada estado federal (land). Cada eleitor tem o direito a dois votos, com um voto ele manifesta a sua vontade e a sua opinião política no distrito, o outro vota para uma das listas do Estado-membro (land).

Em outras palavras, das seiscentas e setenta e duas cadeiras do *Bundestag*, metade delas serão preenchidas pelos representantes eleitos em distritos uninominais, consoante o sistema de maioria simples e voto personalizado, isto é, no candidato. A outra metade é eleita conforme listas partidárias estaduais, com os candidatos listados ao eleitor na sequência em que serão eleitos.

Por meio desse sistema, os cidadãos alemães percebem as vantagens do voto em candidatos, sem perder, entretanto, as virtudes do voto partidário que o sistema de listas permite.

A forma de análise de quem ganhou a eleição, em nível nacional, é a representação proporcional. Por este sistema, ganha-se a eleição uma vez alcançada a cláusula de barreira dos 5% dos votos, resultado de atribuição graduada, consoante a porcentagem dos votos de cada partido.

Ainda, acrescenta Antonio Cintra (2012) sobre o sistema eleitoral alemão:

Contudo, conhecido o número de cadeiras a que o partido faz jus pelo critério da proporcionalidade, usa-se uma segunda regra de decisão para preenchê-las uma a uma, dentro do total de cada partido. Essa regra determina que o partido aplique o critério majoritário na eleição de uma parcela dos seus candidatos, os que venceram os pleitos distritais. Nessa parcela, as candidaturas são pessoais, ainda que patrocinadas pelo partido. Os demais candidatos, que permitem ao partido completar a sua quota proporcional de cadeiras, são tomados da lista. A lista recebe o que, no Brasil, chamaríamos os votos de legenda, os votos na chapa partidária preordenada.

Continua o autor (CINTRA, 2012):

Além da atuação do mecanismo proporcional em assegurar representação a todos os partidos que obtenham número suficiente de votos para passar a barreira — de tal sorte que perder em distritos não exclui o partido forçosamente do parlamento como acontece na Grã-Bretanha — os dois votos à disposição do eleitor permitem, como vimos, a sobrevivência dos pequenos partidos. O eleitor pratica o voto útil ou estratégico no voto distrital. Quando seu candidato não tem possibilidade de ganhar, procura evitar a vitória do candidato que não deseja, dando seu voto a um que não esteja tão distante do seu preferido. Como dispõe de um segundo voto, que não será desperdiçado, pois aí se contam todos os votos e se conferem as cadeiras em números que correspondam às proporções do partido no total de votos de lista, o eleitor pode votar no seu partido, mesmo que ele não seja um dos dois hegemônicos.

Analisando o sistema eleitoral alemão, nota-se que conseguiram alcançar um sistema realmente adequado, já que é capaz de conduzir a formação de um Parlamento de poucos partidos, mas com uma relevante representação democrática de minorias.

Em relação ao Canadá, deve-se recordar das suas fortes raízes inglesas. Neste sentido, mantém o sistema parlamentarista, formado pela Rainha (representada pelo Governador Geral), Senado, ou Câmara Alta e Câmara dos Comuns.

O Senado tem cento e quatro membros nomeados e estão essencialmente divididos pelas quatro principais regiões do Canadá. Já, a Câmara dos Comuns possui duzentos e noventa e cinco membros, cada um proveniente de uma das duzentos e noventa e cinco zonas eleitorais. As eleições ocorrem em pelo menos a cada cinco anos, sendo os representantes escolhidos em um ou dois turnos.

Em cada distrito eleitoral, o candidato que recebe o maior número de votos é eleito, mesmo não atingindo a maioria absoluta. Os candidatos, geralmente, concorrem representando um dos grandes partidos políticos. Entretanto, não há necessidade de se estar filiado a algum partido para ser eleito. Portanto, qualquer

cidadão interessado pode tentar uma vaga de forma independente. No entanto, o governo é formado pelo partido que ganha o maior número de cadeiras e o líder do partido com o maior número de representantes eleitos é nomeado pelo Governador-Geral como Primeiro Ministro, chefe do Executivo, podendo este escolher seus vinte e cinco ministros dentre os membros do Parlamento.

Nos Estados Unidos, segundo a Constituição (ICITIZEN FORUM, 2012) no que se refere às eleições do Legislativo, os locais e os processos de realizar eleições para Senadores e Representantes serão estabelecidos, em cada Estado, pela respectiva Assembleia; mas o Congresso poderá, a qualquer tempo, fixar ou alterar, por meio da lei, tais normas, salvo quanto ao local de eleição dos Senadores.

A Câmara dos Representantes (*House of the Representatives*, ou, *Lower House*) é composta por quatrocentos e trinta e cinco membros eleitos bianualmente pelo povo dos diversos Estados, de forma proporcional a quantidade de cidadãos livres do determinado Estado em relação à população de cidadãos livres no Estados Unidos.

Já o Senado dos Estados Unidos (*Senate*, ou, *Upper House*) é composto por dois Senadores de cada Estado, eleitos por seis anos, tendo cada senador direito a um voto. Após a reunião decorrente da primeira eleição, os Senadores dividir-se-ão em três grupos, em dois anos ficarão vagas as cadeiras dos senadores do primeiro grupo, em quatro anos ficarão vagas as cadeiras dos senadores do segundo grupo e em seis anos ficarão vagas as cadeiras dos senadores do último grupo. Tal sistema tem o objetivo de ser realizada bianualmente a eleição de um terço do Senado. O vice-presidente dos Estados Unidos presidirá o Senado, mas não poderá votar, senão em caso de empate.

No que se refere às eleições presidenciais, o colégio eleitoral é formado pelos delegados indicados por cada um dos 50 Estados e pelo distrito de Colúmbia. Atualmente, são quinhentos e trinta e oito delegados. Cada um destes possui o direito a dois votos independentes entre si, um para presidente e outro para vice-presidente, sendo que ambos representantes devem ser eleitos por maioria absoluta, isto é, o candidato deve ganhar ao menos duzentos e setenta colégios dos quinhentos e trinta e oito possíveis.

Não havendo nenhum candidato alcançado a maioria absoluta, a Câmara dos Deputados escolherá o presidente dentre os três mais votados. A escolha também

será por maioria absoluta. Nessa fase, cada Estado, representado por sua bancada parlamentar deverá depositar um único voto.

Na Índia, república federativa com sistema parlamentar de governo, formada por vinte e oito estados e sete territórios, o sistema eleitoral funciona a partir do modelo majoritário de voto distrital e foge à Lei de Duverger, pois, apesar de adotar este sistema de voto, trata-se de um país fortemente multipartidário. Provavelmente, este fenômeno se dê por causa da grande diversidade do país, bem como pode ser fruto de regionalismos presentes em um estado com proporções significativas.

Segundo Felix Lopez (2012), em Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil:

No sistema indiano, o parlamento federal é composto pelo Presidente da República, a Câmara Baixa (*Lok Sabha*) e o Conselho de Estados (*Rajya Sabha*). O Presidente é o Chefe de Estado e nomeia o Primeiro-Ministro, responsável por montar o Gabinete, que é o núcleo decisório do governo. Os membros do Gabinete provêm do partido ou de uma coalizão de partidos que forma o governo.

As eleições parlamentares para o Lok Sabha são distritais e majoritárias e o país está dividido em seiscentos e dois distritos eleitorais, definidos de acordo com o número de eleitores e as fronteiras dos estados.

Já o presidente é eleito por membros de um colégio eleitoral constituído por membros do *Rajya Sabha*, do *Lok Sabha* e deputados das assembleias estaduais.

3 O VOTO DISTRITAL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O referido direito fundamental de participação política mostra-se ser o poder de exercer o voto sob a finalidade de se notar representado nas casas legislativas. No entanto, em todos os sistemas eleitorais e seja qual for o formato do voto, são percebidas inúmeras distorções que recrudescem a distância entre representante e representado.

Diante de tais distorções, os eleitores, ao invés de tentar reverter a situação, ao contrário, afastam-se da realidade política e passam a ignorar as medidas que o governo toma em nome do Estado.

Tendo em vista a tamanha máquina que é o Estado e todo o poder que ele agrega, quando na mão de poucos e sem uma constante observação dos representados, torna-se um ambiente propício para o desenvolvimento dos maiores reveses democráticos, qual é o caso da corrupção, da burocracia, do aparelhamento do Estado, regulamentação da imprensa, entre outros.

Assim, qualquer sistema eleitoral deve, primordialmente, prezar pela capacidade de controle de seus representantes e, neste quesito, nenhum supera o sistema majoritário de voto distrital. Afinal, em distritos, a presença física do candidato é fator marcante, o contato com o eleitor é presente, há menos caminhos a serem percorridos pelo candidato, de tal modo que um candidato detentor de recursos econômicos, mas sem propostas de interesse popular, teria gigantescas dificuldades para ludibriar o eleitorado. A fiscalização, por parte dos eleitores e até mesmo da justiça eleitoral, seriam constantes, os escândalos atingiriam em choque os eleitores, vindo a prejudicar os inúmeros candidatos corruptos.

Em um segundo momento, porém, não menos importante, a capacidade de representação simétrica do povo é também imprescindível. Neste período, há quem acredite que as minorias são mais bem salvaguardadas pelo sistema proporcional. Contudo, trata-se de uma situação controversa. Os sistemas proporcionais trazem junto de si as cláusulas de barreira. Nesta circunstância, se não ultrapassar este limite chamado coeficiente eleitoral, o candidato não irá se eleger, mesmo que faça um número de votos substancialmente superior ao de outro candidato que venha a ser eleito, pois, possui uma legenda forte a seu favor.

No caso do voto distrital, isso não ocorre. Primeiramente, sequer o candidato precisaria ser filiado a um partido e, além disso, não há esta barreira de número de votos.

Um exemplo recente da injustiça cometida pelo voto proporcional foi a candidatura a deputada federal de Luciana Genro, do Partido do Socialismo e Liberdade, pelo Rio Grande do Sul. Em 2010, a candidata obteve cerca de 130 mil votos, mais de 2% da totalidade de votos. Todavia, o quociente eleitoral foi acerca de 193 mil e Luciana não foi eleita sendo a oitava candidatura mais votada em um universo de trinta e três eleitos. Nesta mesma eleição, para o mesmo cargo, houve por causa da legenda, candidato eleito com apenas 28 mil votos (TERRA, 2012).

Implantado o sistema distrital, os distritos eleitorais seriam repartidos proporcionalmente à população em regiões com características homogêneas. Todos os distritos deveriam conter, aproximadamente, o mesmo número de habitantes, sob a finalidade de evitar a sub-representação e o seu inverso.

Com a divisão dos distritos, cada partido pode indicar apenas um candidato por distrito, de modo que os candidatos de um mesmo partido não disputariam mais entre si, e sim contra os outros partidos. Tal atitude provavelmente resultaria na diminuição da personalização do voto, causa principal da ruína das greis partidárias. Os candidatos da mesma agremiação, no sistema majoritário de voto distrital, seriam aliados na busca de representação para o partido, colaborando uns com os outros, através de discussões sobre as necessidades das regiões, política, econômica, projetos, devolvendo a harmonia às siglas, o que pode fortalecer estas.

Além disso, com a divisão do território em distritos, todas as regiões geográficas têm garantido o direito de eleger um parlamentar e ver seus interesses salvaguardados. Neste sentido, vide o máximo exemplo gaúcho: a metade sul. Enquanto o norte do estado percebe o progresso, a metade sul do estado permanece sem recursos e sem representantes locais a que possa recorrer, resultando em uma evidente sub-representação da região.

Além disso, em uma eleição distrital, faz-se necessário ao candidato conquistar o voto da maioria para ser eleito, portanto, este tem de participar de forma intensa com o seu eleitorado e com os interesses ali representados. De um lado, isso confere ao eleito um mandato mais objetivo. De outro, permite aos eleitores avaliar o seu desempenho no Legislativo, punindo-o ou premiando-o na próxima eleição. No sistema proporcional, a possibilidade de controle sobre o

desempenho do parlamentar já se perde praticamente na partida: são tantos os candidatos que, mal depositado o voto na urna, o eleitor sequer se irá lembrar o nome do seu escolhido. Há inclusive pesquisa do Tribunal Superior Eleitoral que demonstra que, levando em consideração o eleitor brasileiro, em até 23% dos representados, após dois meses, esqueceram em quem votaram (CLICRBS, 2012).

Após o pleito, a população do distrito tem condições de acompanhar apenas um representante. O poder do eleitor depende de sua capacidade de punir ou premiar o seu representante, bem como o partido, na próxima eleição. O sistema distrital torna mais fácil escolher e acompanhar o deputado, aumentando o poder de fiscalização do eleitor. Assim, a qualidade do parlamento recrudescer por dois motivos: o cidadão escolhe melhor os candidatos, e os parlamentares têm mais incentivos para votar como quer o eleitor.

Por esses e já outros tantos motivos elencados no decorrer do presente estudo, acredito que o sistema majoritário de voto distrital deveria ser melhor considerado, tendo em vista a quantidade de benefícios que o acompanham, e, inegavelmente, ele possui os atributos necessários para se fazer instrumento de efetivação do direito fundamental de participação política

CONCLUSÃO

Fundar solidamente uma democracia não é manter apenas uma expressão em alguma Constituição, mas um dever do Estado que, sentindo-se coagido pelo indivíduo a ser representado na busca de uma política fiel aos interesses da sociedade, efetivando-os permeio de um sistema político adequado às pretensões dos cidadãos e que também esvaziem o máximo os vícios de governos, como a corrupção, entre outros.

Neste sentido, o presente trabalho, malgrado a noção das limitações intrínsecas e extrínsecas a que foi submetido, tem como objetivo ressaltar os diferentes aspectos do voto distrital, analisando críticas e desfazendo algumas referências consagradas sobre o método mais antigo de eleição, bem como demonstrar que o sistema proporcional não consegue cumprir efetivamente com sua suposta maior virtude, que seria a salvaguarda de uma melhor qualidade representativa do povo.

Para tanto, foi desenvolvido no presente trabalho um pequeno histórico da representatividade política, relacionando-a junto da democracia e soberania popular, assim como também foram relevadas as todas as hipóteses dos doze sistemas eleitorais apresentados, decorrentes dos três principais (sistema majoritário, sistema proporcional, sistema misto), demonstrando, dessa forma, que todas as técnicas apresentadas possuem distorções. Em um último momento, no primeiro capítulo ainda foi tentado demonstrar algumas características dos sistemas partidários.

Nos dois últimos capítulos, apresentou-se um estudo mais expressivo sobre o voto distrital. Primeiramente ressaltando aspectos inerentes a ele e, em um segundo momento, tentou-se provar da capacidade representativa do voto distrital, demonstrando inúmeros motivos para tal. Por fim, nota-se que não se trata de mera coincidência o fato de tal sistema eleitoral estar em uso há tantos séculos e, sobretudo, nas principais democracias mundiais, como é o caso dos Estados Unidos e Inglaterra.

Assim, após a análise dos tópicos mais relevantes, espera-se que este trabalho possa vir a recrudescer o estudo sobre o assunto, envolvendo mais pessoas em torno de uma discussão sobre a democracia e suas aplicações. Contudo, o escopo fundamental deste estudo monográfico foi estimular o

questionamento de todo e qualquer assunto relacionado à democracia, representação, política e direito. Afinal, em tempos de pensamentos massificados e sociedades apáticas, manter-se inquieto frente tais questões é fundamental para a manutenção da pluralidade, da liberdade e da autonomia de raciocínio.

Enfim, cumpre afirmar que não se pretendeu esgotar o tema abordado nesta monografia. Trata-se de um assunto extenso e de suma importância na manutenção dos Estados democráticos de direito e jamais deve deixar de ser fomentado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alberto Carlos Almeida. **Análise crítica dos votos distritais no mundo**. Disponível em: <<http://www.reformapolitica.org.br/artigos-e-colunas/44-artigos/238-analise-critica-dos-votos-distritais-no-mundo.html>>. Acesso em 15.out.2012.

BARTOLINI, Stefano. **As consequências políticas do sistema eleitoral misto**. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218739344U7sIT2kf3Dv85Jl3.pdf>. Acesso em 14.nov.2012]

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

BRASIL. Senado Federal. **Política e cidadania: unidade II; sistemas eleitorais**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/senador/geraldomesquita/Textos/cursos/Sist_eleit.pdf>. Acesso em 15.nov.2012.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais X representação**. São Paulo: Senado Federal, 1987.

CINTRA, Antônio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/007234.pdf>>. Acesso em 10.nov.2012

COSTA FILHO, Octaciano Nogueira. **Sistemas políticos e o modelo brasileiro**. Brasília: Unilegis, Brasília, pag 301) 2007

FERREIRA, Luiz Pinto. **Representação majoritária, representação proporcional e voto distrital**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/eleicoes-2006>>. Acesso em 25.out.2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Problemas políticos brasileiros**. Rio de Janeiro, Jose Olympio editora, 1975.

FERREIRA, Pinto. **Código eleitoral comentado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ICITIZEN FORUM. **Constituição dos Estados Unidos**. Disponível em: <<http://www.icitizenforum.com/portugese/constitution-of-the-united-states>>. Acesso em 08.nov.2012.

INSTITUTO MILLENIUM. **7º Colóquio do Instituto Millenium**: voto distrital ou voto proporcional. Disponível em: <<http://www.imil.org.br/destaque/7ocoloquio-audiocompleto>>. Acesso em 02.nov.2012.

JORNAL A NOTÍCIA. **Eleitor esquece em quem votou**. Disponível em: < TERRA. **Eleições 2010**: Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/anoticia/jsp/default2.jsp?uf=2&local=18&source=a3125512.xml&template=4187.dwt&edition=15997§ion=884>>. Acesso em 13.nov.2012.

JOUVENEL, Bertrand de. **As origens do estado moderno**: uma história das ideias políticas no século XIX. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1976.

LOPES, Felix. **Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782008000300006&script=sci_arttext>. Acesso em 15.nov.2012.

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

PINHEIRO FILHO, Israel. **Voto distrital misto**: solução que o Brasil quer conhecer. Brasília: Senado Federal, 1987.

REYNOLDS, Andrew; REILLY, Ben; ELLIS, Andrew. **Concepção de sistemas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD%20all-low%20res.pdf>>. Acesso em 15.out.2012.

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

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TERRA. **Eleições 2010**: Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://eleicoes.terra.com.br/apuracao/2010/1turno/rio-grande-do-sul/#/deputado-federal/>>. Acesso em 15.nov.2012.