



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO – CEFOR

JAIR FRANCELINO FERREIRA

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA
E OS SISTEMAS ELEITORAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO

BRASÍLIA – DF

2015

JAIR FRANCELINO FERREIRA

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

E OS SISTEMAS ELEITORAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como parte da avaliação do Curso de Especialização em Parlamento e Direito.

Orientador: Prof. Ricardo Chaves R. Martins

BRASÍLIA – DF

2015

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial exclusivamente para fins acadêmicos.

Assinatura: _____
Jair Francelino Ferreira

Data: 30/06/2015.

Ferreira, Jair Francelino.

A representação política e os sistemas eleitorais do parlamento brasileiro [manuscrito] /
Jair Francelino Ferreira. -- 2015.
82 f.

Orientador: Ricardo Chaves R. Martins.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Parlamento e Direito, Câmara dos Deputados,
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Representação política, Brasil. 3. Sistema eleitoral,
Brasil. I. Título.

CDU 328(81)

A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA
E OS SISTEMAS ELEITORAIS DO PARLAMENTO BRASILEIRO

Monografia – Curso de Especialização em Parlamento e Direito
Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2015

Aluno: Jair Francelino Ferreira

Banca examinadora:

Prof. Ricardo Chaves R. Martins (orientador)

Prof. Márcio Rabat

Brasília, 19 de junho de 2015.

DEDICATÓRIA

Às minhas filhas caçulas, Lívia e Taís, com um pedido de desculpas pela minha desatenção e impaciência nos meses em que me angustiei com a elaboração deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Ricardo Martins, por ter acreditado no meu projeto e ter me propiciado desenvolvê-lo com liberdade e segurança.

Ao professor Marcio Rabat, por ter despertado o meu interesse pelo tema da representação política e aceitado o convite para a banca examinadora desta monografia.

Ao meu chefe Luiz Paulo Pieri, Secretário da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, por ter autorizado a minha matrícula no curso de Especialização em Parlamento e Direito, bem como a licença para capacitação a fim de me dedicar à elaboração desta monografia.

À Câmara dos Deputados, Casa da representação popular, por investir na formação e capacitação de seus servidores, que são, em última instância, servidores da sociedade.

À minha filha Bruna Ferreira, por ter feito a revisão gramatical deste trabalho e sofrido com os meus erros de digitação.

A Deus, único governante que não está obrigado a prestar contas dos seus atos, por ter me permitido concluir mais essa etapa na minha formação acadêmica.

RESUMO

Esta monografia analisa os sistemas eleitorais adotados para a escolha dos representantes das duas Casas do Congresso Nacional, à luz da teoria da representação no Estado democrático moderno. No primeiro capítulo, apresenta-se um histórico de como a representação se firma como uma fórmula eficiente para viabilizar a democracia no Estado moderno, tendo o Parlamento como o *locus* da representação da pluralidade da sociedade e a universalização do voto como forma de legitimação dos representantes. Abordam-se também as discussões teóricas acerca da participação popular nas democracias representativas modernas e das justificativas para a existência do Parlamento bicameral. No segundo capítulo, confrontam-se as regras atuais para as eleições dos deputados com as propostas de alterações em discussão no Congresso Nacional e outras possibilidades de mudança logisticamente viáveis, enfocando o voto proporcional, a lista aberta e a permissão de coligações partidárias para se atingir o coeficiente eleitoral. Seguindo a mesma metodologia, o terceiro capítulo é dedicado às regras eleitorais para a escolha dos senadores, notadamente quanto ao sistema de voto majoritário simples e à eleição de dois senadores por circunscrição eleitoral no mesmo pleito para a renovação de dois terços do Senado Federal, além das regras para a eleição dos suplentes de senador. Conclui-se que, tanto o sistema de voto proporcional de lista aberta para escolha dos deputados, quanto o sistema de voto majoritário para a eleição dos senadores, com a eleição vinculada de titulares e suplentes, são compatíveis em sua essência com os pressupostos da teoria da representação. Sugerem-se, entretanto, alterações pontuais que visam corrigir algumas distorções na representação plural da sociedade no Parlamento e fortalecer o vínculo político entre representantes e representados.

Palavras-chave: representação política; sistemas eleitorais; Parlamento brasileiro; democracia; reforma política; Câmara dos Deputados; Senado Federal.

ABSTRACT

This paper analyzes the electoral system adopted for the selection of representatives of both houses of Congress in the light of representation theory in the modern democratic state. The first chapter presents a history of how the representation became an effective formula to enable democracy in the modern state and the Parliament as the locus of representation of the plurality of society and the universal vote as a way of legitimizing representatives. It also address the theoretical discussions of popular participation in modern representative democracies and the justifications for the existence of the bicameral Parliament. In the second chapter, the current rules for elections of deputies are confronted to the proposed amendments under discussion in Congress and other logistically viable possibilities of change, focusing on the proportional vote, the open list and the admission of coalitions to achieve the electoral coefficient. Following the same methodology, the third chapter is devoted to electoral rules for choosing senators, especially regarding simple majority voting system and the election of two senators per constituency in the same elections for the renewal of two-thirds of the Senate, as well the rules for the election of Senator alternates. This study concludes that both the proportional voting system open list to choose the deputies, and the majority vote system for the election of senators, with the linked election of members and alternate members are consistent with the assumptions of the theory of representation. In addition, it presents some suggestions for specific changes aimed at correcting some distortions in the plural representation of the society in parliament and to strengthen political ties between representatives and represented electors.

Keywords: political representation; electoral systems; Brazilian parliament; democracy; political reform; House of Representatives; Senate

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
I – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	10
1 Representação e Democracia	11
2 Representação e Participação	20
3 Representação e Bicameralismo	23
II – O SISTEMA ELEITORAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	28
1 O Sistema Proporcional	30
2 A Lista Aberta	40
3 Coligações Partidárias e Coeficiente Eleitoral	47
III – O SISTEMA ELEITORAL DO SENADO FEDERAL	51
1 O Sistema de Maioria Simples	51
2 A Eleição de Dois Senadores no Mesmo Pleito	54
3 A Forma de Escolha dos Suplentes	59
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

A discussão em torno de uma reforma política vem se arrastando há décadas no Congresso Nacional, sem que haja consenso sobre quais alterações deveriam ser feitas. O tema, que já era importante, ganhou maior relevância a partir das manifestações de junho de 2013, em que o povo foi às ruas expor sua insatisfação com os representantes e exigir mudanças na condução política do país. A principal consequência dessas manifestações foi reacender o debate em torno da necessidade de uma ampla reforma política, tema reiteradamente discutido no Congresso, que foi levado à campanha eleitoral pelos principais candidatos, como essencial para coibir os constantes escândalos de corrupção no Governo. Dentre os principais pontos da reforma política, que voltou a ser discutida em uma comissão especial neste início de legislatura (REFORMA POLÍTICA, 2015) está a mudança nas regras de votação e computação dos votos dos eleitores na escolha dos seus representantes no Congresso Nacional, em especial quanto ao sistema proporcional utilizado para eleição dos deputados, que levaria a um distanciamento entre representantes e representados, além de favorecer a fragmentação partidária e a consequente dificuldade de se formar maiorias mais estáveis que garantam a governabilidade. Entretanto, entendemos que qualquer alteração no sistema eleitoral brasileiro deve se basear no fortalecimento do instituto da representação, uma vez que essas discussões se dão no âmbito da defesa e da manutenção do regime democrático representativo. Assim, a defesa da governabilidade não é justificativa aceitável para que se imponham mudanças no sistema eleitoral que levem à exclusão de grupos sociais do direito de se fazerem representados ou restrinjam de qualquer forma a participação popular no processo de escolha dos seus representantes.

Considerando que, historicamente, o Parlamento é o *locus* por excelência da representação popular, o objeto desta monografia são os sistemas eleitorais adotados para a escolha dos representantes das duas Casas do Congresso Nacional. O objetivo é analisá-los, à luz da teoria da representação, no Estado democrático moderno, confrontando as regras atuais com algumas propostas de

alteração, tendo sempre em vista o fortalecimento e aprimoramento do instituto da representação. A hipótese que se levanta é que, tanto o sistema de voto proporcional para escolha dos deputados, quanto o sistema de voto majoritário para a eleição dos senadores, ainda que possam ser aperfeiçoados com alterações pontuais, são compatíveis em sua essência com os pressupostos da teoria da representação. Como *sistema eleitoral*, estamos entendendo, restritivamente, apenas as regras que definem como o eleitor dará o seu de voto e como os votos serão computados para o preenchimento das vagas em disputa. Não obstante, outras questões importantes discutidas no âmbito da reforma política, como financiamento de campanha e sistema partidário, são abordadas secundariamente, por suas estreitas relações com o tema analisado.

O trabalho, dividido em três capítulos, se baseia na leitura e análise de textos teóricos e legislativos. No primeiro capítulo, apresenta-se um histórico de como a representação se firma como uma fórmula eficiente para viabilizar a democracia no Estado moderno, destacando-se a evolução da relação entre representantes e representados e da universalização do voto como forma de legitimar a representação. Há também um tópico em que se discute a participação nas democracias modernas, entendida como uma atividade complementar da representação, e outro dedicado à questão do bicameralismo do Parlamento, a partir do modelo americano, que justifica a existência do senado como a Casa da representação igualitária das unidades federativas. No segundo capítulo, confrontam-se as regras atuais para as eleições dos deputados, enfocando o voto proporcional, a modalidade de lista aberta e a permissão de coligações partidárias para se superar o coeficiente eleitoral, com as propostas de alterações em discussão no Congresso Nacional e outras possibilidades de mudança logisticamente viáveis. Seguindo a mesma metodologia, o terceiro capítulo é dedicado às regras eleitorais para a escolha dos senadores, notadamente quanto ao sistema de voto majoritário simples, o segundo voto para senador nas eleições em que são eleitos dois senadores por circunscrição eleitoral para a renovação de dois terços do Senado Federal, além das regras para a eleição dos suplentes de senador, vinculada à eleição do titular da vaga.

I – A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Conforme nos descreve Hanna Pitkin (2006), a ideia de “representação política” está intimamente ligada à ascensão da burguesia e ao surgimento do Estado liberal. No mundo antigo, grego e romano, o conceito de “representação” era inexistente ou significava apenas "tornar presente ou manifesto" ou então "apresentar novamente". Ao longo de quase toda a Idade Média, na qual a Igreja Católica foi presença institucional dominante, a questão da representação se voltava para a sucessão religiosa, a partir dos apóstolos. Mas ainda assim não havia a noção de delegação de autoridade ou de capacidade de agir como se fora outrem. Ao final desse período, o conceito aparece aplicado à comunidade como pessoa coletiva, uma pessoa por representação. Também desenvolveu-se a noção de que o príncipe ou monarca atuava em nome do povo, ocupava seu lugar para promover seu bem-estar. Essa noção será utilizada por Hobbes em meados do século XVII, para definir o soberano (um monarca ou uma assembleia) como um representante da multidão de indivíduos que fazem um contrato social entre si abdicando do poder que possuíam igualmente no Estado da natureza em favor do soberano. Este passa a deter todo o poder para, em tese, promover o bem-estar da comunidade social assim formada, não cabendo, quanto às suas ações, qualquer possibilidade de crítica ou resistência por parte dos súditos que lhe confiaram o poder.

Entretanto, ainda no século XVI, o conceito de representação política, num sentido mais próximo do que possui atualmente nas democracias representativas, começa a se definir, especialmente na Grã-Bretanha, relacionado com a história do surgimento do próprio Parlamento inglês. Inicialmente, os cavaleiros e os burgueses compareciam ao Parlamento para, junto ao rei e aos lordes, dar consentimento quanto à cobrança de impostos, trazer e levar informações de suas regiões e fazer o registro de disputas judiciais aí em curso. Esse canal assim aberto passou a ser mais e mais utilizado pelas comunidades para que suas demandas chegassem ao monarca. O papel de representantes de interesses das comunidades começou então a se esboçar. Estas passaram a controlar seus

representantes, remunerando-os e colocando limites para sua atuação ou decisão. Essa prática coletiva ensejou o reconhecimento da existência de demandas comuns e do sentimento de pertença a um colegiado que servia como elemento de participação nas decisões sobre a coisa pública.

Os representantes passaram então a perceber-se como "membros do Parlamento", com certa estabilidade (reeleição) e continuidade de ação e, eventualmente, posições diferenciadas em relação àquelas do soberano. Progressivamente, o Parlamento veio a atuar como um corpo coletivo. Ao fim do século XVI, já se encontrava a noção de que, embora eleito por uma determinada localidade (condado), o membro passava a servir ao país como um todo, quando tomava assento no Parlamento. Este, por sua vez, foi percebido como representante de todo o reino. A individualização do conceito de representante do povo, aplicado ao membro do Parlamento, só apareceu em meio ao século XVII. A questão da representação se consolidou com o passar do tempo e com a evolução das sociedades em direção a práticas democráticas – como o sufrágio, a divisão de distritos para fins eleitorais, o surgimento de partidos políticos e a configuração mais complexa das instituições políticas. (PITKIN, 2006). É sobre essa relação nem sempre harmoniosa entre representação e democracia que trataremos neste capítulo, abordando também as questões relacionadas ao bicameralismo parlamentar e à participação popular no âmbito da democracia representativa.

1. Representação e Democracia

Historicamente, quanto ao conteúdo da função representativa e ao papel dos representantes, foram discutidos três modelos interpretativos alternativos: a representação como delegação, em que o representante é percebido como um mero executor de um mandato imperativo que recebe dos representados, não possuindo iniciativa ou autonomia; a representação como relação de confiança (fiduciária) que atribui autonomia ao representante para agir de acordo com sua consciência, embora tendo em mente os interesses dos representados; e a representação como espelho (descritiva ou sociológica), que em vez de focar o

papel do representante, concebe o organismo representativo como um microcosmo que deve refletir fielmente as características da sociedade representada (KINZO, 1980; COTTA, 1984.). Embora, como veremos adiante, o modelo de representação fiduciária predomine juridicamente nas democracias modernas, cada um desses modelos considerados individualmente apresenta problemas práticos, já que a representação política é um fenômeno complexo, que abrange características dos três modelos:

Um atento exame da realidade dos sistemas políticos representativos permite dar-mo-nos conta de que nenhum desses três modelos consegue uma atuação completa, em sua forma pura. Pelo contrário, poderia ser bastante exato no plano descritivo definir o representante como “um fiduciário controlado que, em algumas de suas características, espelha as dos seus eleitores”. Do modelo do fiduciário se conclui a indicação da necessidade para os representantes, de certa margem de autonomia que lhe permita um fôlego de ação bem mais amplo do que permitiria a presença de um mandato imperativo. O modelo do delegado nos dá, de sua parte o elemento do vínculo ao qual fica sujeito, em qualquer hipótese, o representante. [...] a representação-espelho parece responder às exigências de ordem simbólica e psicológica, que, em certos níveis e em certas situações, podem assumir notável importância. Por exemplo, os grupos pouco integrados, marginais, de um sistema político, terão necessidade não só de representantes que “zelem seus interesses”, mas ainda de representantes que, pelas suas características pessoais, neles se possam identificar e sentir-se “presentes” na organização política. (COTTA, 1984, p. 8)

De fato, no contexto das democracias representativas modernas, a representação política se insere em um mundo real complexo, no qual se entrecruzam vários fatores ou relações: entre os representantes e seus eleitores; entre os representantes e os partidos políticos e destes entre si; entre interesses locais e os interesses nacionais; entre deliberação legislativa e voto individual de cada representante e deste com os anseios de seus eleitores; entre os poderes da República, para citar apenas as relações mais significativas (PITKIN, 2006). Como destaca Gussi (2009), em relação às instâncias do poder político, a representação política possui três dimensões distintas, embora nos sistemas presidencialistas as duas últimas se concentrem na mesma pessoa: representação da pluralidade da sociedade – o Parlamento; representação da maioria – o “governo” (chefe do Executivo); e representação da unidade nacional perante as outras nações – o chefe de Estado. Nos sistemas presidencialistas

federativos, como o brasileiro, a representação política abrange também as esferas subnacionais de poder, em especial porque essas autoridades também são eleitas diretamente pelo voto popular. Entretanto, podemos, sem favor algum, considerar que é no Parlamento nacional que se encontra a essência da representação política, pelo menos nos regimes democráticos representativos. Isso porque pode haver regimes democráticos unitários, com chefes de Estado e de governo (e mesmo senados, nos sistemas parlamentaristas bicamerais) não escolhidos diretamente pelo povo, mas não se pode falar em democracia representativa sem assembleias parlamentares nacionais eleitas diretamente pelo voto popular. Corroborando esse raciocínio, Cotta (1984, p. 5) observa que – ao menos nas democracias ocidentais – a opinião corrente é geralmente concorde em identificar, nas assembleias parlamentares periodicamente eleitas, a expressão concreta da representação política”.

John Locke pode ser considerado o precursor da noção de democracia representativa, por defender a supremacia do Poder Legislativo, que impõe limite aos poderes do rei (monarquia constitucional). Escrevendo no contexto da revolução gloriosa na Inglaterra, Locke (2006) não trata propriamente de um governo democrático, mas da constituição do governo civil “sob quaisquer formas de governo”. Entretanto, defende que, o legislativo, poder supremo, não deve ser exercido pela mesma pessoa que detém o poder executivo, para que não haja a tentação de usá-lo em seu favor pessoal, mas confiado a várias pessoas, que se reúnem para legislar e em seguida se separam, ficando elas mesmas sujeitas às leis que fizeram. Isso garantiria que as leis fossem feitas visando ao bem público, cabendo ao legislativo “governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas, e se abster de modificá-las em casos particulares, a fim de que haja uma única regra para ricos e pobres, para o favorito da corte e o camponês que conduz o arado” (LOCKE, 2006, p. 75). Além disso, o teórico observa que o poder legislativo pode ser exercido, ao menos em parte, por representantes eleitos periodicamente pelo povo. Quando assim não o for, o povo deve ao menos consentir com as obrigações que as leis lhe criarem, pois como se trata apenas de um poder fiduciário, “permanece ainda no povo um poder supremo para destituir ou alterar o

legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou” (LOCKE, 2006 p. 76).

A partir do precedente histórico da representação política – o “Parlamento modelo” dos ingleses, convocado por Eduardo I, em 1295, com representantes dos três “estados” do reino (clero, nobreza e burguesia) – o poder da Câmara dos Comuns irá crescer, relacionado com o crescente aumento da participação da burguesia na vida econômica e social da época, culminando com a conquista do Poder Legislativo, ao lado da Câmara dos Lordes. Essa transferência do Poder Legislativo para o Parlamento vai levar ao controle final sobre os atos do rei, consagrado após a revolução de 1688, dando origem ao governo representativo na Inglaterra. (BARRETO, 1984, p. 18). Quando o Parlamento passa a ser o poder supremo no governo representativo e se diz que esse poder é originário do povo, surge uma polêmica em relação ao papel dos representantes: o poder de representação, o mandato, é vinculado ao que determinam os eleitores ou o representante é independente para agir de acordo com suas convicções. Edmund Burke, ainda no século XVIII, foi o defensor mais notável da independência do Parlamento e do representante, expressa no seu famoso discurso aos eleitores de Bristol, condado que o elegera deputado. Segundo Burke, uma vez escolhido por uma comunidade, o eleito passaria a ser representante não restritivamente dessa localidade, mas um membro do Parlamento, comprometido com o interesse geral da Nação. Embora a relação do representante com seus eleitores se mantivesse, e os interesses e opiniões da comunidade de origem pudessem ser considerados, o representante tomaria suas decisões baseado nas suas próprias convicções, sem estar vinculado a instruções dos eleitores:

Dar opinião é direito de todos os homens. A opinião dos eleitores é uma opinião de peso e respeito que um representante deve sempre se alegrar por ouvir e sempre examinar com a máxima atenção. Mas instruções imperativas, os mandatos que o deputado está obrigado, de maneira cega e implícita, a obedecer, votar e defender, ainda que sejam contrárias às convicções mais claras de seu juízo e de sua consciência, são coisas totalmente desconhecidas nas leis do país e surgem de uma interpretação fundamentalmente equivocada de toda a ordem e respeito à nossa Constituição.

O Parlamento não é um congresso de embaixadores que defendem interesses distintos e hostis, interesses que cada um dos seus membros deve sustentar, como agente e advogado, contra outros agentes e advogados, mas uma assembleia deliberativa de uma nação, com um interesse: o da totalidade, onde o que deve valer não são os interesses e preconceitos locais, mas o bem geral que resulta da razão geral do todo. Elegei um deputado, mas quando o haveis escolhido, ele não é o deputado por Bristol e sim um membro do Parlamento. Se o eleitor local tiver um interesse ou formar uma opinião precipitada, que claramente se oponham ao bem estar geral do resto da comunidade, o deputado, no assunto em pauta, deve se abster, como os demais, de qualquer gestão para levá-lo a cabo. (BURKE, *apud* WEFFORT, 2003, p. 29)

Esse princípio da não-vinculação jurídica do representante em relação aos seus eleitores também é defendido pelos federalistas americanos, nas discussões sobre a organização política dos Estados Unidos da América. Especialmente no artigo nº 10 de *O Federalista* – conjunto de artigos escritos por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, que abordam os principais temas voltados para a Constituição, a República e a Federação americanas –, Madison defende a noção de que o governo representativo, a que chama de república, é um substituto vantajoso para o encontro pessoal dos cidadãos, que caracterizava a “democracia pura”, forma de governo impraticável numa grande federação. O representante não pode ser meramente advogado dos interesses particulares dos seus eleitores, pois um governo representativo bem constituído deve visar o bem público, controlando os interesses ou facções, males inevitáveis de toda sociedade:

Os dois grandes pontos de diferença entre uma democracia e uma república são: primeiro, o exercício do governo, nesta última, é delegado a um pequeno número de cidadãos eleitos pelos demais; segundo, são bem maiores o número de seus cidadãos e a área que ela pode abranger.

O efeito da primeira diferença é, por um lado, aperfeiçoar e alargar os pontos de vista da população, filtrando-os através de um selecionado grupo de cidadãos, cujo saber poderá melhor discernir os verdadeiros interesses de seu país e cujo patriotismo e amor à justiça dificilmente serão sacrificados por considerações temporárias ou parciais. [...]

Outro ponto de diferença é que um número maior de cidadãos e um território mais extenso se ajustam melhor sob um governo republicano do que sob um democrático, e é essa circunstância principalmente que torna as combinações facciosas menos temidas no primeiro caso do que no segundo. (MADISON, *apud* WEFFORT, 2003, p. 268).

Na Grã-Bretanha, teóricos como Bentham também reconheceram a existência, no indivíduo, de interesses privados e de interesses coletivos ou universais. Deixado livre, cada um iria buscar a máxima satisfação de seus interesses privados. Surge o papel das instituições legislativas, que criariam condições de recompensa para as ações socialmente desejáveis (mas não tão atrativas sob o ponto de vista individual) e de punição para as ações excessivamente individualistas e não socialmente desejáveis. Uma espécie de equilíbrio entre o interesse privado e o bem público. Este equilíbrio deveria ser perseguido nas sociedades políticas, e importava a criação de mecanismos institucionais que o garantissem (PITKIN, 2006). Ainda no século XVIII, o teórico inglês Stuart Mill se destaca na defesa do governo representativo como um mecanismo democrático sucedâneo da democracia direta antiga. Argumentando que as comunidades livres do mundo, seja na antiguidade, seja em sua época, sempre gozaram de maior prosperidade se comparadas com os súditos contemporâneos do despotismo monárquico ou oligárquico, o teórico inglês defende veementemente a participação do povo nas instituições públicas, como forma de favorecer o bom governo e promover a melhora do caráter nacional. Um governo assim constituído tenderia a ser superior, em termos de bem-estar da sociedade, primeiro porque “os direitos e interesses de todos ou de cada um só se encontram garantidos de desconsideração quando o interessado é capaz de sustentá-los e está habitualmente disposto a fazê-lo”; segundo porque “a prosperidade geral atinge maior elevação e difunde-se mais amplamente na proporção do volume e variedade das energias pessoais interessadas em promovê-la” (MILL, 1954, p. 40). Mill reconhece que um governo no qual se estendam os benefícios da liberdade imparcialmente a todos, constituindo-se o que ele chama de “estado social”, ainda é um “desiderato a se realizar”, mas isso é o que deve ser considerado na concepção idealmente perfeita de um governo livre, que ele considera ser o governo representativo, visto que numa comunidade que exceda uma cidade pequena, não seria possível a participação de todos no governo (MILL, 1954, p. 48).

Entretanto, ao defender o governo representativo como ideal, Mill esclarece que sua significação, contra outras possíveis interpretações, consiste em “o povo inteiro, ou certa porção numerosa dele, exerce, por meio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder controlador extremo, que em qualquer constituição tem de residir em alguma parte” (MILL, 1954, p. 60). A esse tipo de governo representativo é que Mill vai passar a chamar de “democracia representativa” (Mill, 1954, p. 78). Nela, a função própria do Parlamento não é a de governar, no sentido de exercer as funções administrativas, nem mesmo redigir as leis – o que deveria ser delegado a uma comissão menor especializada – mas sim vigiar e controlar o governo, garantindo a publicidade e exigindo justificativa para os seus atos. Outra função não menos importante seria servir de palco para os debates das opiniões divergentes da sociedade, onde todos teriam voz, por meio dos representantes, em busca do convencimento dos grupos contrários, prevalecendo ao final a opinião predominante na nação (MILL, 1954, p. 71). Portanto, o governo representativo realmente democrático pressupõe o sufrágio universal e a representação proporcional da população. Evitar-se-ia assim o perigo da falsa democracia, como até então praticada na Inglaterra: o “governo de todo o povo por simples maioria do povo, exclusivamente representada”, promovendo-se a verdadeira democracia: “o governo de todo o povo pelo povo todo, igualmente representado” (MILL, 1954, p. 88). Assim, a forma de computar os votos não deve privar as minorias do direito de representação e voz, ainda que deva prevalecer a vontade da maioria nas deliberações:

[...] Em um grupo representativo que de fato delibere, a minoria tem, fatalmente de ver-se dominada; e em qualquer democracia igual (desde que as opiniões dos eleitores, quando nelas insistem, determinam as do corpo representativo), a maioria do povo, por meio dos seus representantes, excederá em votos a minoria e seus representantes, prevalecendo sobre eles. Seguir-se-á daí que a minoria não deve ter qualquer representante? [...] Será necessário que nem mesmo se ouça a minoria? [...] Em qualquer democracia realmente igual, toda ou qualquer seção deve ser representada, não desproporcionalmente, mas proporcionalmente. Maioria de eleitores terá sempre maioria de representantes, mas a minoria dos eleitores deverá ter sempre uma minoria de representantes. [...] A menos que tal se dê, não há governo igual, mas governo de desigualdade e de privilégio: uma parte do povo manda na outra; retirar-se-á de certa porção da sociedade a parte justa e igual de influência da representação, contrariamente a todo governo

justo, mas acima de tudo, contrariamente ao princípio da democracia, que reconhece a igualdade como próprio fundamento e raiz. (MILL, 1954, p. 89)

Mill (1954), assim como os federalistas e em oposição a Burke, reconhece que as pessoas – inclusive os representantes no Parlamento – tendem a defender seus próprios interesses, mas acredita que havendo um equilíbrio nas classes representadas, pelo menos uma minoria de cada uma delas subordinará esse interesse “à razão, à justiça e ao bem geral; e essa minoria de cada uma juntando-se ao total da outra, inclinaria a balança contra qualquer pedido da sua própria maioria que não estivesse em condições de prevalecer” (MILL, 1954, p. 87). Essa mesma visão do Parlamento como um local de debates a fim de prevalecer o interesse geral também é defendida entre os liberais franceses:

Em todas as deliberações, há um problema a ser resolvido: o de saber, em cada caso, o que prescreve o interesse geral. Quando começa o debate, não se pode saber que rumo ele tomará até que se tenha a certeza da descoberta desse interesse. Não há dúvida de que o interesse geral nada representa se não for o interesse de alguém: esse interesse específico é que é comum ao maior número de eleitores. Daí decorre a necessidade da competição entre opiniões. O que aparenta ser uma mistura, uma confusão capaz de tudo obscurecer, é um passo preliminar indispensável para se alcançar a luz. É preciso deixar que todos esses interesses pressionem uns aos outros, concorram entre si, lutem para definir o problema, e é preciso incitá-los, na medida da força de cada um, em direção à meta oposta. Nesse processo de teste, ideias úteis e perniciosas são separadas; as últimas são abandonadas, as primeiras prosseguem em busca de um equilíbrio até que, modificadas e purificadas por sua ação recíproca, por fim se fundem numa só opinião. (SIÉYÈS, *apud* MANIN, 1995, p. 8)

Assim, de qualquer forma o liberalismo pressupõe algo como um interesse público objetivo que de alguma maneira abarcaria o verdadeiro interesse próprio de longo alcance de cada indivíduo. Este, portanto, não seria o melhor juiz do seu próprio interesse, pois sua vontade fixa-se geralmente apenas nos interesses mais imediatos. O principal crítico dessa teoria clássica da representação, ainda no século XVIII, foi Jean Jacques Rousseau, justamente por entender que a vontade do povo é que deve prevalecer e esta vontade não se representa. Assim, ainda que pudesse haver “representantes” exercendo tarefas administrativas, judiciais e executivas, por não serem atos de vontade, o povo não poderia ser representado,

sob pena de perder a liberdade, em suas funções legislativas. De um modo geral, entretanto, a perspectiva de Rousseau foi ignorada pela maioria dos defensores da democracia da sua época, que aceitaram a representação como sua forma moderna, seu equivalente indireto. Até os críticos socialistas da democracia liberal, em sua maior parte, não questionaram a representação em si, mas a sua autenticidade no sistema capitalista (PITKIN, 2006).

Analisando a questão da vinculação entre representantes e representados, já no século XX, Sartori (1962) defende que a representação política não pode ser entendida como uma relação identitária, mas como uma forma de organização do Estado, que se legitima por meio do sufrágio. Ela se distingue da representação privatística em que o representante deve apenas executar a vontade do representado. Os representantes, diferentemente do que ocorria no regime feudal, não são mais meros substitutos dos representados para defenderem seus interesses nas negociações com o Estado – entendido como ente privado, à parte do povo. Ao se associarem ao poder, as assembleias representativas não mais apenas tutelam os interesses dos mandantes, (eleitores representados), mas, ao mesmo tempo, passam a governá-los, tornam-se Estado, são paradoxalmente súditos e soberanos.

Isso não significa, porém, que os representantes não estejam de nenhuma forma vinculados aos seus eleitores por não representarem a vontade particular destes, entendimento que poderia levar à conclusão de que – embora seja a norma geral nas democracias representativas modernas – não haveria necessidade de eleição para que se legitimasse a representação política, já que todos os que estivessem investidos legalmente dessa condição seriam legítimos representantes da Nação. Sartori contesta essa conclusão lembrando que a questão da legitimidade da representação política deve ser discutida no âmbito não do direito positivo, mas no âmbito da teoria constitucional, visto que o ordenamento jurídico, sendo determinado pelos próprios representantes, não pode estabelecer a legitimidade destes. Portanto, ainda que se possa considerar um “soberano constitucional” ou uma “Câmara de Pares” como órgãos e corpos “virtualmente” representativos,

como defendia Burke, o Estado representativo precisa se apoiar sobre um substrato eletivo. A representação virtual é importante, mas como integrante e complementar à representação eletiva, e não como sua substituta. Daí a preponderância do Parlamento neste modelo de Estado. São os representantes eleitos que podem conferir legitimidade a toda organização do Estado (por meio das leis), pois têm autorização do povo para isso, o qual os controla principalmente – mas não exclusivamente – mediante o processo eleitoral, reelegendo-os como representantes ou substituindo-os por outros candidatos.

2. Representação e Participação

Consolidada a teoria da representação como método democrático no século XIX, os defeitos do governo representativo passaram a ser atribuídos aos sistemas eleitoral e partidário ou à exclusão de algum grupo do sufrágio. Somente nas últimas décadas do século XX, é que alguns pensadores voltaram a questionar os pressupostos da democracia representativa e a sua aceitação como alternativa superior à democracia direta:

Esses pensadores têm sugerido que a participação no poder público e a responsabilidade podem ter um valor intrínseco e não apenas instrumental, necessário, portanto ao bem da vida e ao pleno desenvolvimento dos seres humanos. Eles têm sugerido que apenas um povo ativo e com envolvimento político é livre e que as instituições representativas, inicialmente projetadas para abrir o domínio público para o povo comum anteriormente excluído, têm, de fato, servido para desencorajar a cidadania ativa. (PITKIN, 2006, p. 42)

Em que pesem as verdades contidas nessas críticas quanto aos resultados obtidos nos governos representativos atuais, é preciso salientar que os teóricos clássicos da representação (Mill, os federalistas e mesmo Burke) não se opunham propriamente à participação dos cidadãos na vida pública, nem propugnavam que o representante devesse agir completamente desvinculado dos interesses dos seus eleitores e do povo em geral. Como vimos, Mill (1954) defendia a participação o quanto possível dos cidadãos nas atividades públicas e alertava para os riscos da falsa democracia, aquela em que apenas parte do povo tinha voz e voto e governava o povo todo. Assim, a cidadania ativa pode e deve manter-

se não em oposição, mas em complemento ao modelo representativo. Mesmo Sartori, em geral criticado por reduzir a participação do povo ao momento do voto, não considera a eleição o único momento de controle popular sobre o representante, apenas o mais importante e legitimador do mandato. Teóricos mais recentes também vão salientar que a não-vinculação jurídica do representante aos seus eleitores não rompe necessariamente o vínculo político entre eles e que há sim uma adequação da representação ao princípio democrático. Para seus defensores, a democracia representativa foi a fórmula encontrada, num processo histórico, para viabilizar que o povo, por meio de seus representantes eleitos, pudesse participar da tomada de decisões nos governos democráticos que surgiam – o que seria inviável via democracia direta, considerando o tamanho dos Estados modernos. Pitkin (2004) alerta, entretanto, que se trata de uma “uneasy alliance”, uma aliança difícil, trabalhosa, que precisa superar o paradoxo da existência de um governo do povo sem a presença direta do povo nas deliberações políticas. Para superar esse paradoxo, Young (2006) pondera que a representação eficaz não se limita ao caráter fiduciário, mas engloba também elementos do mandato vinculado à vontade do eleitor. A representação, portanto, não deve ser pensada como uma relação de identidade ou de substituição, mas como um processo que envolve uma relação mediada dos eleitores não só com o representante, mas também entre eles próprios, que são diferentes entre si e, portanto, diferentes também do representante, que obviamente não poderia ser igual a vários eleitores, com interesses diversificados, que ele representa:

Conceber a representação como um relacionamento diferenciado entre atores plurais dissolve o paradoxo posto pela situação na qual só uma pessoa representa as experiências e opiniões de muitas outras. Não há uma específica vontade do povo que possa ser representada. Uma vez que o eleitorado é internamente diferenciado, o representante não se põe por ou se reporta a uma opinião ou interesse compartilhado por todos os eleitores que ele deva expressar e defender. (YOUNG, 2006, p. 149)

A representação assim se justifica porque favorece o diálogo dos diferentes grupos por meio de representantes que ouvem uns aos outros e podem ser convencidos a mudar suas posições. Entretanto, ao longo desses momentos de ação e avaliação independentes o representante deve retomar o processo de

discussão que levou à sua autorização (no momento da eleição) e antecipar o momento de prestar de contas à sua base eleitoral, pois, se ele está autorizado a agir, suas avaliações estão sempre em questão. Por isso, o principal problema normativo da representação é a desconexão entre o representante e aqueles que ele representa, pois quando os representantes se afastam dos seus eleitores, estes não percebem mais que influem na produção de políticas e deixam de participar (YOUNG, 2006). Portanto:

[...] numa democracia comunicativa inclusiva, representação e participação não são excludentes, mas requerem uma a outra. As instituições representativas contribuem para organizar as discussões e as tomadas de decisão políticas ao introduzir procedimentos e uma pertinente divisão do trabalho. Dessa forma, os cidadãos têm objetivos em torno dos quais podem se organizar entre si e tomar parte em discussões críticas e avaliações antecipatórias e retrospectivas. Sem essa participação cidadã a conexão entre representantes e eleitores fica mais sujeita a romper-se, fazendo do representante o agente da elite. De sua parte, os representantes devem responder a esses processos participativos. As esferas públicas da sociedade civil são importantes arenas para a participação cidadã e contribuem para manter tais conexões. (YOUNG, 2006, p. 156)

Isso posto, num governo representativo que realmente faça jus ao adjetivo “democrático” é preciso haver espaço para a participação popular na política, seja por meio de maior fiscalização e tomada de contas dos atos dos seus representantes ou da iniciativa popular de leis, seja pela inserção de instrumentos de democracia direta na tomada de decisões, por meio de plebiscitos e referendos como os previstos na Constituição brasileira, além de outros meios que os avanços tecnológicos podem propiciar, sem desfigurar-se o seu caráter predominante de democracia representativa, tendo o Parlamento como palco das deliberações legislativas. Do ponto de vista específico do sistema eleitoral, Kinzo (1980), ao analisar a representação no Brasil, aponta as distorções causadas pelos vários sistemas eleitorais adotados, sempre no sentido de excluir do processo democrático grupos hostis aos interesses dos detentores do poder e, assim, produzir artificialmente falsas maiorias parlamentares. A realidade atual demonstra que o desiderato de Mill (1954) de um governo em que os benefícios da liberdade se estendam a todos, ainda está por se realizar. Assim, qualquer reforma do sistema eleitoral que se pretenda fazer deve ter como objetivo garantir

o quanto possível, que todos os interesses e ideologias presentes na sociedade estejam proporcionalmente representados no Parlamento.

3. Representação e Bicameralismo

Geralmente, quando se fala em Parlamento, está se pensando na Casa da representação popular, que é de fato a atribuição essencial do Parlamento, constituído em muitos países por uma única câmara de representantes da nação como um todo, eleitos pelo voto popular. Entretanto, como vimos, o governo representativo moderno tem origem bicameral, no modelo britânico, formado pela Câmara dos Lordes, portanto, um espaço aristocrático, a que se juntou a Câmara dos Comuns, com os representantes do povo em geral, embora dominada pela burguesia em ascensão. Entretanto, o modelo de bicameralismo que prevaleceu nas democracias modernas bicamerais foi o dos Estados Unidos da América, composto pela Câmara dos Representantes do povo em geral (câmara baixa) e pelo Senado, que seria a casa da representação igualitária dos estados, como uma garantia aos pequenos estados que aderiram à Federação, de que seus interesses – que em suma também são os interesses dos seus cidadãos – não fossem preteridos pelos grandes, o que ocorreria num Parlamento unicameral com representação proporcional à população de cada estado:

A igualdade de representação no Senado é outro ponto que – evidentemente resultando do compromisso entre pretensões conflitantes dos estados grandes e dos pequenos – dispensa maiores discussões. Se é verdade que, em um povo integralmente incorporado em uma nação, cada distrito deve ter uma participação proporcional no governo e que, tratando de estados independentes e soberanos, unidos em uma mesma liga, deve existir uma participação igual nos conselhos comuns, por mais desiguais que sejam as partes – não parece desarrazoado que em uma república complexa, com características tanto de natureza nacional como federal, o governo deve apoiar-se em uma combinação dos princípios de representação proporcional e igual. (MADISON, *apud* WEFFORT, 2003, p. 281).

A adoção da forma federativa do Estado ainda é o principal argumento utilizado para justificar a existência do Senado nas democracias representativas atuais. Sartori (*apud*. NEIVA, 2006, p. 7) afirma que, “nas estruturas federativas, não há dúvida de que há necessidade de duas casas (a opção unicameral não chega a

ser uma opção), pois é necessária uma câmara alta que represente os estados membros e que seja, portanto, baseada na representação territorial". Assim, as câmaras altas, os senados, seriam, por excelência, a câmara de representação das unidades federadas, uma representação territorial, em contraponto à câmara baixa, representando a nação com base no critério populacional. Essa justificativa leva a críticas de alguns autores, especialmente juristas (MAGALHÃES, 2008), quanto à extensão dos poderes políticos e legislativos dos senados, que, a exemplo do brasileiro, não se detêm a tratar de assuntos específicos do equilíbrio federativo, mas têm basicamente os mesmos poderes legislativos das câmaras baixas. Entretanto, os próprios federalistas americanos apontavam também para outra função do Senado, que era a de garantir certa estabilidade à política, evitando que as paixões momentâneas do povo, refletidas na casa dos representantes, levassem ao cometimento de erros e à produção de leis instáveis. Assim o Senado, a fim de corrigir as falhas das eventuais ações impetuosas da câmara baixa, deveria além da composição igualitária, ser formado por um número mais reduzido de representantes, em tese mais bem qualificados, com mandato maior que o da câmara baixa. (MADISON, *apud* WEFFORT, 2003, p. 282)

Em seus estudos, Neiva (2004; 2006), confirma a tese predominante na teoria política de que o federalismo é um fator determinante para a existência do bicameralismo, mas cita Lijphart para contestar-lhe a conclusão de que o federalismo também explicaria os poderes das câmaras altas – “um federalismo forte demanda uma câmara federal [senado] forte” (LIJPHART, 1984, *apud*, NEIVA, 2006, p. 7). Para Neiva (2004; 2006), que considera o Senado brasileiro o segundo mais forte dentre os 51 países democráticos que constituem a sua amostra, a força dos senados está relacionada ao sistema presidencialista de governo, onde se aumenta a separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo. Nesse sistema, mais do que representar os estados-membros da federação, os senados serviriam para evitar que os estados sufoquem a União. Ao serem formadas por representação igualitária – e, portanto, desproporcional – dos estados, essas câmaras altas evitariam que uma coalizão minoritária de estados ricos ou populosos elegeesse a maioria dos representantes no Parlamento e

bloqueasse as ações do governo nacional, que precisa agir no interesse geral, acima dos interesses locais e regionais. Entretanto, Lijphart, (2003, p. 58) defende a existência de um bicameralismo forte, com as duas câmaras com poderes simétricos não apenas nos estados presidencialistas e federativos, mas como forma de proteção das minorias em geral, considerando este um dos critérios para se distinguir o modelo de democracia consensual, que busca dividir e compartilhar o poder, preferível ao modelo majoritário, centralizador e excludente, de origem britânica.

A forma de escolha dos seus membros também é um dos fatores que distinguem o papel representativo das câmaras altas (ao lado da representação igualitária dos estados, duração do mandato e renovação parcial dos membros). Neiva (2004; 2006) concorda com a opinião corrente entre os teóricos, que a escolha por meio de eleição direta legitima a força política dos senados, mas subordina esse tipo de escolha ao sistema presidencialista de governo, enfatizando que, em todos os países presidencialistas considerados democráticos de sua amostra, o senado é escolhido por meio de eleições diretas, ao passo que, nos parlamentaristas, normalmente seus membros são nomeados pelos primeiros-ministros ou pelos chefes de Estado e, nos semipresidencialistas, predomina a escolha por meio de eleição indireta, geralmente pelas assembleias estaduais ou regionais. De qualquer forma, diferentemente do que ocorre em outros sistemas de governo, parece lógico que haja uma relação entre o sistema presidencialista, nos Estados democráticos, e a adoção de eleições diretas para as câmaras altas. Uma vez que, nesse sistema, o chefe do Executivo não é escolhido pelo Parlamento, e sim pelo povo, geralmente por meio de eleições diretas, seria no mínimo incongruente dar a uma casa legislativa nomeada, ou eleita indiretamente, grandes poderes para controlar os atos do presidente. Outro ponto importante a se ressaltar é que, apesar de geralmente as circunscrições eleitorais de senadores e deputados em países presidencialistas serem formalmente as mesmas (estados/províncias), os votos dos deputados costumam concentrar-se em bases menores, formadas por poucos municípios. Já os senadores costumam ter votação distribuída por todo o estado, portanto, numa posição intermediária entre as bases dos deputados e a do

presidente. Isso quando essa base não é a mesma do presidente, como ocorre em três países presidencialistas (Colômbia, Paraguai e Uruguai), onde os senadores são eleitos por circunscrição nacional (NEIVA, 2004).

Os senados presidencialistas funcionariam, portanto, no sentido de fazer a comunicação entre os anseios imediatos da população e a necessidade de adotar políticas de longo prazo, de permitir que os diferentes interesses sejam representados, sem que se tenham rupturas, ideal defendido pelos teóricos clássicos do governo representativo. A legitimidade e a força para desempenhar esse papel, entretanto, só podem vir da eleição direta, que também lhes dá autonomia em relação à câmara baixa. Essa autonomia é reforçada pelo fato de em geral as câmaras altas serem menores e seus membros terem mandatos maiores, ganhando, com isso, maior fluidez e flexibilidade para negociar com o Executivo e com a outra câmara, o que permitiria a elas exercer especial influência sobre o equilíbrio geral do sistema político. O Senado assim, direta e democraticamente eleito estaria, portanto, mais apto a exercer o papel de controle sobre o Executivo devido ao seu caráter também nacional, em contraposição ao caráter localista da câmara baixa, que “poderia levar a impasses e paralisia decisória em questões cujas decisões nem sempre podem ser amplamente debatidas” (NEIVA, 2004, p.98).

Pode haver certo exagero ou generalização nas conclusões de Neiva (2004), pois, como demonstram os teóricos do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), especialmente no caso brasileiro, o arranjo institucional criou mecanismos (poder de agenda do presidente, concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, entre outros) para assegurar que os interesses locais não se sobreponham aos nacionais no Parlamento, câmara baixa inclusive. Não obstante, o papel do Senado como mediador de possíveis conflitos pode ser importante, por suas características de composição e de poderes diferenciados em relação à Câmara dos Deputados, no que tange à relação com o Executivo no sistema presidencialista. Isso, entretanto, não é, de forma alguma, inconciliável com a sua função constitucional de representação dos estados federados. O papel

principal dos senadores, sob essa ótica, não seria o de defender os interesses exclusivos do seu estado contra os outros, mas sim de garantir a harmonia da federação e preservar o Estado federativo. Portanto, ao favorecer as ações do governo nacional, que em tese visa aos interesses do país como um todo, independentemente das forças individuais das unidades federativas, os senadores também estão defendendo os interesses da população da unidade federativa que representam.

De qualquer forma, sendo um Estado democrático, federativo, presidencialista e com profundas desigualdades sociais que não se limitam às questões federativas, o Brasil apresenta todos os motivos que justificam a existência de um Legislativo bicameral com ambas as casas fortes, eleitas diretamente pelo povo, mas com regras eleitorais diferentes. Portanto, nas discussões sobre alterações nos sistemas eleitorais do Parlamento brasileiro, deve ser levada em conta a preservação dessas características do nosso bicameralismo, que favorece uma democracia mais inclusiva, buscando-se apenas alterações que visem fortalecer e ampliar o caráter democrático da representação nas duas casas do Congresso Nacional.

II – O SISTEMA ELEITORAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Segundo a fórmula eleitoral utilizada, ou seja, a maneira como os votos são contados para a distribuição das cadeiras, os sistemas eleitorais podem ser agregados em dois grandes tipos: majoritário e proporcional, cada uma delas se desdobrando em vários subtipos de sistemas. Os sistemas majoritários têm como propósito a eleição do candidato individualmente mais votado, nos distritos eleitorais uninominais, ou dos candidatos individualmente mais votados, nos distritos eleitorais plurinominais. Já os sistemas proporcionais, que só podem ser adotados em distritos plurinominais, buscam garantir que os cargos em disputa sejam distribuídos em proporção à votação recebida pelos partidos ou grupos políticos concorrentes (NICOLAU, 2004). A Constituição Federal, em seu art. 45, preconiza que a “Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” e define um número mínimo (8) e máximo (70) de deputados por unidade federativa. As demais regras eleitorais se encontram na Lei nº 4737/1965 (Código Eleitoral), e na Lei 9504/1997 (Lei das Eleições). Há também diversas resoluções do TSE que regulamentam as eleições em seus pormenores. Em suma, o modelo atualmente adotado nas eleições para a Câmara dos Deputados é o proporcional de lista aberta. Por esse sistema o partido lança uma lista de candidatos, que pode conter até uma vez e meia o número de vagas em disputa. O eleitor pode escolher um nome dessa lista ou votar apenas na legenda partidária, somando-se ambos os tipos de votos para definir o número de cadeiras a que o partido terá direito, de acordo com o coeficiente partidário, que se calcula dividindo-se o número de votos válidos do partido pelo coeficiente eleitoral. Este por sua vez é calculado dividindo-se o número total de votos válidos da unidade federativa pelo número de cadeiras a ser preenchido. As vagas restantes após a distribuição das vagas pelo coeficiente partidário são distribuídas entre os partidos ou coligações que atingiram o coeficiente eleitoral. Para isso, usa-se a fórmula de maiores médias, que se calcula dividindo-se o número de votos do partido pelo número de cadeiras já conquistadas mais um. O partido que não atingiu o coeficiente eleitoral não tem direito a ocupar cadeiras e não participa da distribuição dessas sobras. As

cadeiras obtidas pelos partidos são preenchidas pelos seus candidatos nominalmente mais votados. É ainda permitido aos partidos se coligarem para concorrer às eleições como se fossem um único partido, somando-se todos os seus votos, sem distinção de legenda partidária, para efeitos de atingir o coeficiente eleitoral e calcular o coeficiente partidário, bem como distribuir as cadeiras a que tiverem direito entre os candidatos mais votados.

A forma de escolha dos representantes do povo no Congresso Nacional, entretanto, já sofreu diversas alterações ao longo da existência do País. Da independência até 1930, vigoraram vários arranjos do sistema majoritário. De 1932 até 1945, foi adotado um modelo misto, mantendo-se parte dos representantes eleitos pelo antigo sistema e parte por meio do sistema proporcional. O modelo proporcional foi integralmente adotado a partir de 1945, e, embora com algumas modificações dos critérios para distribuição das cadeiras mantém-se até hoje. (KINZO, 1980; NICOLAU, 2003). Importante ressaltar também que a questão da representação vai bem além do sistema eleitoral adotado e está intimamente ligada à realidade social, econômica e cultural de cada país, gerando uma interligação entre essa realidade e o sistema eleitoral adotado. Como aponta Márcio Rabat (1997): “não só a fórmula institucional surgida em cada país decorre, em parte, de sua história particular, funciona de acordo com o contexto em que se insere, como ganha em eficiência à medida que as forças políticas e o eleitorado aprendem a lidar com ela”. Por isso, as fórmulas eleitorais, ainda que exitosas em outros países, não são imediatamente transplantáveis, pois funcionarão algo diferentemente em cada contexto; nem é salutar mudar constante e radicalmente as regras eleitorais, pois o bom funcionamento do regime representativo depende de alguma estabilidade dessas regras, para que o eleitorado e as forças políticas aprendam a expressar-se adequadamente por meio delas.

Neste início de legislatura, em que as discussões sobre reforma política voltam a ter destaque no Congresso, tendo a crise de representatividade como seu mote e o sistema eleitoral como um dos seus pontos-chave, essas considerações ganham

importância, pois ajudam a desmistificar a questão ao deixar claro que os outros modelos – majoritário ou misto – que os críticos do sistema proporcional, geralmente encantados com o êxito desses sistemas em outros países, apontam como solução para as distorções que o atual sistema gera no mecanismo da representação, já foram testados e reprovados na história política do país, justamente por também gerarem distorções equivalentes ou mais graves no governo representativo democrático.

Isso posto, o que procuramos neste capítulo, sem qualquer idealismo de que a solução de todos os problemas políticos por que passa o país possam ser sanados com uma mera reforma do sistema eleitoral, é analisar os principais pontos do modelo atual de voto proporcional para escolha dos representantes na Câmara dos Deputados, confrontando-os com as propostas de alteração em discussão ou outras que forem viáveis, a fim de identificar se e quais alterações, ao menos em tese, contribuiriam para propiciar um governo representativo mais democrático. Serão analisados, portanto o sistema de voto proporcional em contraposição ao modelo majoritário ou misto; dentro do sistema proporcional, a adoção do modelo de lista aberta, contrapondo-se à lista fechada ou flexível; e, nesse modelo de lista aberta, a possibilidade de coligações eleitorais relacionada com a exigência de se atingir o “coeficiente eleitoral”, para ter direito de participar da distribuição das cadeiras.

1. O Sistema Proporcional

O modelo histórico de sistema eleitoral no governo representativo, utilizado até hoje no Parlamento inglês, foi o majoritário, em pequenos distritos uninominais ou com um número reduzido de vagas, partindo do princípio da representação geográfica. Cada localidade teria representantes no Parlamento e estes seriam percebidos como representantes de todos os eleitores do distrito, inclusive dos que não os escolheram. Os poucos defensores atuais desse sistema ressaltam suas consequências positivas para a governabilidade, alegando que a redução do número de partidos, facilita ao chefe do Executivo conseguir o apoio da maioria no

Parlamento, que pode ser representada por apenas um partido ou por uma coligação mais homogênea, de poucos partidos. Isso porque o sistema costuma sub-representar os pequenos partidos, que elegem menos candidatos que o percentual de votos obtidos, e sobrerrepresentar os maiores, especialmente o mais votado, que geralmente consegue ocupar mais de 50% das cadeiras mesmo sem ter recebido a maioria absoluta dos votos (maioria manufaturada).

Entretanto, a necessidade de maiorias homogêneas no Parlamento é mais visível no sistema parlamentarista, em que o chefe do Executivo é escolhido pela maioria no Parlamento e pode ser destituído caso essa maioria oscile para o lado da oposição. No sistema presidencialista, o chefe do governo é eleito diretamente e só pode ser destituído pelo Parlamento por meio de um processo de *impeachment* – que envolve questões jurídicas e não mera divergência política. Essa estabilidade e o “poder de agenda” constitucionalmente conferido ao chefe do Executivo brasileiro facilitam a construção da maioria com um número maior de partidos, gerando um tipo de governo denominado pela literatura especializada de “presidencialismo de coalizão” que é o modelo vigente no Brasil há pelo menos duas décadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Essa característica coloca o Brasil mais próximo do modelo consensual de democracia defendido por Lijphart (2003), que, embora de forma mais branda, se assemelha ao que Mill (1954, p. 88) chamou de “democracia verdadeira”, em contraposição à “democracia falsa” do modelo majoritário inglês, que exclui as minorias do processo político. Baseado nesse modelo consensual de democracia, Anastasia e Nunes (2006) defendem a manutenção do voto proporcional nas eleições para a Câmara dos deputados. Na mesma linha, também pode ser considerada esta observação de Rabat (1997), favorável à manutenção do sistema eleitoral vigente:

Devemos aproveitar-nos dessa vantagem estrutural do presidencialismo, pois ela permite o funcionamento eficiente de um sistema eleitoral que não privilegie coesões partidárias fictícias, nem a predominância artificial das decisões partidárias centralizadas – fontes possíveis de distorções do regime representativo e de parte de seu relativo esgotamento atual. (RABAT, 1997, p. 16)

Insurgindo-se contra o sistema majoritário ainda no século XIX, Stuart Mill (1954) já lhe apontava os graves defeitos, mormente se considerada a ampliação do eleitorado e as divergências sociais e ideológicas existentes na sociedade. Dentre os defeitos apontados, que iam contra a sua visão de democracia representativa, baseada na representação do todo e não apenas da maioria, o teórico destaca o fato de que as minorias locais não elegiam representantes, embora representantes dessas minorias pudessem se eleger em outros distritos; e temia que, com a ampliação do direito de voto, defendido por ele, a maioria da classe trabalhadora pudesse definir todos os representantes. (MILL, 1954, p. 90). Além disso, Mill argumenta que os eleitos por esse sistema em geral não eram os preferidos nem mesmo dos eleitores do seu partido, além de serem em geral pessoas medíocres que tinham como único mérito não desagradar a nenhuma facção dentro do partido, sendo por isso escolhidas indicadas, a fim de garantir a unidade do partido contra seus opositores (MILL, 1954, p. 91).

Por essa razão Mill se entusiasma como o projeto apresentado por Thomas Hare, que criava um sistema de voto proporcional com voto alternativo, que viria a ser o protótipo dos sistemas proporcionais adotados atualmente. De acordo com o plano de Hare, a quota de eleitores que teria o direito de fazer um membro seria fixada dividindo-se o número de votantes pelo número de cadeiras da Casa. Quem conseguisse esse número estaria eleito. Embora os votos continuassem sendo apurados localmente, o eleitor poderia, se nenhum candidato local lhe agradasse, votar em qualquer candidato de qualquer parte do país e assim contribuir para eleger a pessoa que preferisse entre todas as que se tivessem apresentado ao eleitorado. Além disso, Mill ressalta que o projeto do Sr. Hare garante a representação dos eleitores que escolhessem candidatos locais, mas fossem derrotados, ao permitir que o eleitor apresentasse outros nomes na cédula, além do de sua preferência. O voto seria contado apenas para o primeiro candidato, mas se este não lograsse atingir a cota para ser eleito, poderia ser contado para os nomes seguintes na ordem indicada pelo eleitor. Da mesma forma, os votos recebidos em excesso por um candidato também migrariam para os outros candidatos que pudessem, assim, atingir a cota. (MILL, 1954 p.94). Mill defende a

implantação desse modelo na Inglaterra por apresentar amplas vantagens sobre o sistema majoritário no sentido de tornar mais democrático o governo representativo, garantindo a representação de toda a sociedade, expressa em diversos partidos, e não apenas da maioria do eleitorado:

Em primeiro lugar, assegura representação, em proporção a números, de qualquer divisão do corpo eleitoral, não somente a dois grandes partidos, juntamente com talvez algumas poucas minorias importantes em lugares particulares, mas qualquer minoria da nação inteira, que consista em número suficientemente grande para ter direito a um representante de eleitorado unânime. Representaria mil, dois mil, cinco mil ou dez mil eleitores, conforme fosse a quota, cada um dos quais teria não só votado nele, mas tê-lo-ia escolhido no país inteiro, não simplesmente de um sortimento de duas ou três laranjas, talvez podres que lhe oferecessem para escolher no mercado local. Sob esta relação, o vínculo entre o eleitor e o representante adquiriria força e valor de que não temos, atualmente, qualquer experiência. Cada um dos eleitores se identificaria pessoalmente com o seu representante, e o representante com os seus eleitores. (MILL, 1954, p. 95)

Esse modelo de voto proporcional proposto por Hare, embora não tenha sido implantado na Inglaterra à época de Mill, foi o embrião do sistema de voto único transferível, utilizado atualmente apenas nas eleições para a Câmara Baixa da Irlanda, embora no modelo Irlandês a eleição ocorra em pequenos distritos, que elegem entre três e cinco representantes, havendo possibilidade de transferência de votos apenas entre os poucos candidatos de cada distrito e não para qualquer candidato de todo o país. Entretanto o modelo proporcional de Hare inspirou outra fórmula de voto proporcional, criada pelo Belga Victor D'Hondt, em fins do século XIX, consagrando os partidos políticos como instituições organizadoras do governo representativo, por meio das quais as diferentes opiniões da sociedade seriam expressas. Nessa proposta, cada partido apresentaria uma lista de candidatos para as eleições, e a distribuição das cadeiras em disputa seria feita de acordo com os votos dados em cada lista partidária. Surge assim o sistema proporcional de lista partidária, cujas variantes analisaremos no próximo tópico. Por ora, cabe enfatizar que o sistema proporcional de lista, adotado primeiramente na Bélgica, em 1899, espalhou-se pela Europa na primeira metade do século XX em substituição ao sistema majoritário e é o modelo mais utilizado para a eleição dos representantes do povo nas democracias representativas atuais, (NICOLAU,

2004). A conferência internacional sobre reforma eleitoral realizada na Bélgica, em 1885, aprovou esse sistema como modelo de representação proporcional, com as seguintes resoluções:

1. que o sistema de eleições por maioria absoluta viola a liberdade do eleitor e provoca fraude e corrupção, e pode dar uma maioria de cadeiras para uma minoria do eleitorado;
2. que a representação proporcional é o único meio de assegurar poder para uma real maioria do país, e uma voz efetiva para as minorias, e exata representação para todos os grupos significativos do eleitorado;
3. que, embora as necessidades particulares de cada país sejam reconhecidas, o sistema D'Hondt de lista com divisor, adotado pela associação belga, é um avanço considerável em relação aos sistemas propostos anteriormente e constitui um meio eficiente e prático de atingir a representação proporcional. (CARSTAIR, *apud* NICOLAU, 2004, p.42).

O sistema proporcional de lista tem prevalecido entre os países democráticos sobre o sistema majoritário distrital desde a primeira metade do século passado. As exceções mais significativas são o Reino Unido e suas ex-colônias, inclusive os Estados Unidos. Entretanto, mesmo entre esse grupo de países, o sistema proporcional vem ganhando espaço, senão nos Parlamentos nacionais ao menos nas eleições regionais (NICOLAU, 2004; LIJPHART, 1997). Assim, soa anacrônico defender o retorno, no Brasil, ao modelo antigo, embora vozes políticas importantes ainda o tenham defendido no início deste século (CARDOSO; GRAEFF, 2007), sob o argumento de que o voto distrital fortalece a representação, pois os eleitores teriam mais facilidade pra identificar e acompanhar o trabalho do seu representante bem como exigir-lhe prestação de contas do mandato (*accountability*), uma vez que este seria escolhido nominalmente num distrito de magnitude eleitoral (número de cadeiras em disputa) reduzida. O mesmo não ocorreria no sistema proporcional, pois o eleitor pode votar num candidato e, com isso, ajudar a eleger outro que ele nem sabe quem é e que muitas vezes tem posições políticas bem diferentes das suas e do seu candidato. Como já vimos, a questão está mal colocada. É certo que, no sistema atual de voto proporcional, uma parte dos eleitores pode acabar elegendo alguém que não represente suas opiniões, em parte devido à falta de coerência ideológica interna de boa parte dos partidos, que aceita como candidato qualquer um que possa render-lhe votos e, conseqüentemente poder na Câmara dos Deputados, mas principalmente pela

possibilidade de coligações partidárias feitas sem qualquer critério ideológico, de que trataremos no último tópico. Entretanto, no sistema majoritário, como vimos, a situação é pior, pois todos os que não votaram no candidato eleito – o que pode ser a maioria absoluta dos eleitores, se a eleição se der por maioria simples – terão seus votos “jogados fora”, não contarão para a eleição do seu representante. No sistema atual, mesmo sem considerar que o eleitor possa ser representado por alguém do mesmo partido ou coligação do seu candidato que não se elegeu, a transferência de votos entre os candidatos do mesmo partido faz com que um número maior de eleitores consiga eleger o seu candidato. Nas eleições de 2014, por exemplo, os eleitos para a Câmara dos Deputados receberam em conjunto mais de 60 por cento dos votos válidos; percentual bem maior que o recebido pelo conjunto de senadores eleitos pelo sistema majoritário simples, e maior até que o percentual obtido pela presidenta da República, eleita pelo sistema majoritário de dois turnos, que garante maioria absoluta.

Por tudo isso, é alvissareiro que a adoção do modelo clássico de voto majoritário tenha sido descartada no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte e, de lá para cá, não tenha figurado com destaque nas discussões da sempre protelada reforma política. Entretanto, no momento atual das discussões, tem ganhado força uma variante do voto majoritário, apelidado de “distritão”. Nessa proposta, seriam mantidos os distritos com as respectivas magnitudes atuais. Porém seriam eleitos os deputados mais votados, independentemente da votação total obtida pelos seus respectivos partidos. Em defesa desse modelo de sistema majoritário, Temer (2015) relembra o caso concreto de um deputado de São Paulo eleito com cerca de 1,5 milhão de votos, conduzindo com isso mais quatro deputados do seu partido – um deles com 382 votos – enquanto um candidato de outra legenda com 128 mil votos não foi eleito, por não ter atingido o quociente eleitoral. Com base nesse caso, conclui que o sistema proporcional não respeita a regra da maioria como princípio democrático e desigual o voto do eleitor, contrariando a regra constitucional de que o voto deve ser igual para todos. Observa também que, no modelo atual os partidos tendem a lançar muitos candidatos que somam poucos votos apenas para engordar o quociente partidário, bem como a buscar uma figura

muito popular e fora dos quadros partidários que possa conseguir um número extraordinário de votos e assim ajudar a legenda a eleger outros deputados.

Casos de deputados com votação extraordinária que ajudam a eleger outros da mesma legenda, em detrimento de candidatos mais bem votados de outras legendas, são frequentemente apontados como exemplos das distorções do atual sistema proporcional por aqueles que preferem algum modelo majoritário. O “Caso Enéas”, citado por Temer, sem mencionar nomes, é emblemático para mostrar o equívoco desse raciocínio. Isso porque Enéas não era uma celebridade trazida para algum partido com o fito de puxar votos. Ele era o presidente, fundador e maior cabo eleitoral de um partido com posições ideológicas conservadoras bem definidas (o extinto Prona), e foram essas posições, aliadas à sua capacidade de expressá-las, que encontraram eco em parcela significativa da sociedade e lhe garantiram aquela quantidade de votos. Ora, no sistema majoritário proposto, Enéas seria igualmente eleito, mas sua votação não ajudaria a eleger nenhum outro candidato do seu partido. O candidato de outro partido, com 128 mil votos, provavelmente também seria eleito. Com isso, entretanto, não estaria “igualado” o voto dos eleitores, pois teria sido necessário 1,5 milhão de votos para eleger um único deputado, enquanto para eleger outro bastariam apenas 128 mil votos. Ao contrário do distritão, o sistema atual faz esse ajuste proporcional para que a escolha de 1,5 milhão de eleitores tenha uma representação maior na Câmara dos deputados do que a de 128 mil. Note-se que, pela regra proposta, a diferença de votos entre os eleitos poderia ser ainda maior, bastando para isso que a maioria expressiva dos eleitores concentrasse seus votos em alguns poucos candidatos, sem que os partidos e os eleitores dos candidatos de votações mais expressivas tivessem qualquer bônus representativo por isso.

Do ponto de vista da representação, faz sentido, portanto, que os votos em excesso de um candidato, em vez de serem ignorados, contem para eleger um colega de partido, defensor das mesmas posições políticas que obtiveram a simpatia daquele número elevado de eleitores. Do mesmo modo, faz sentido que os votos dispersos entre candidatos do mesmo partido, insuficientes para elegê-

los individualmente, sejam agregados a fim de eleger ao menos um deles, em detrimento de um candidato de outro partido, que tenha mais votos individualmente, mas represente uma posição política menos expressiva da sociedade. Quanto à objeção de que os partidos busquem celebridades sem ligação com as opiniões partidárias apenas com intuito de garantir votos, esse não é um problema do sistema eleitoral vigente em si, mas da prática política do país, da forma como os partidos escolhem seus candidatos, e não seria automaticamente resolvido pelo novo sistema proposto. Aos partidos maiores, com um quadro de políticos experientes e já conhecidos do eleitorado, certamente não interessaria lançar um candidato celebridade que fosse competir com seus candidatos mais afinados com os interesses partidários. Entretanto, aqueles partidos menores que, por falta de quadros partidários competitivos individualmente, se vissem na iminência de diminuir ou não eleger sua bancada, poderiam ficar tentados a buscar cada vez mais celebridades para concorrerem sob suas legendas. Por tudo isso, o modelo proporcional atual, mesmo com suas eventuais distorções, ainda é mais representativo que o modelo do distrito, do ponto de vista da qualidade da representação que propicia.

Além dessas propostas majoritárias, ainda consta da pauta da reforma do sistema eleitoral a adoção de um sistema eleitoral misto, que, segundo os seus defensores, procura aliar as vantagens dos dois sistemas: a pluralidade e proporcionalidade da representação, do modelo proporcional, com o suposto vínculo mais direto entre eleitores e representantes, do modelo majoritário, além de facilitar a governabilidade, com a redução do número de partidos. O modelo mais citado é o alemão, em que o eleitor vota duas vezes, um no modelo distrital clássico de voto nominal num candidato do distrito, e outro na legenda partidária, no sistema proporcional, contabilizado no âmbito do país inteiro. As cadeiras no Parlamento são disputadas metade pelo sistema majoritário, em pequenos distritos, metade pelo sistema proporcional de lista fechada, no território nacional, mas o número de cadeiras de cada partido é determinado pela sua votação no sistema proporcional (quociente partidário). Essas vagas são preenchidas primeiramente pelos candidatos eleitos nos distritos, sendo as que sobram

preenchidas pelos nomes da lista preordenada indicada pelo partido. Caso o partido não eleja deputados pelo critério majoritário, preenche todas as vagas a que tiver direito com os nomes da lista. Caso eleja mais candidatos pelo sistema majoritário do que sua cota proporcional lhe daria direito, essas cadeiras excedentes serão acrescidas ao Parlamento naquela legislatura, mantendo-se para os outros partidos a quota de vagas alcançada na votação em lista partidária. Assim, “colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, dado em pequenos distritos, em vez de no território estadual como um todo, porém sem perder as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas fechadas permite praticar” (CINTRA, 2006, p. 31).

Não obstante o entusiasmo de Cintra, o modelo alemão além de apresentar diversas dificuldades operacionais para ser transplantado para a nossa realidade política, também não demonstra ser mais adequado, do ponto de vista da representação, que o nosso modelo atual. Afinal, como o próprio Cintra (2006) observa, o nosso sistema proporcional adotado atualmente no Brasil já agrega “as características específicas e louvadas do voto pessoal”, pois já permite que parte dos deputados tenha sua votação concentrada espacialmente em poucos municípios, que funcionariam com um distrito informal, ao mesmo tempo em que garante a proporcionalidade, “outro atributo valorizado do sistema” (CINTRA, 2006, p. 44). Portanto, não há necessidade de substituí-lo por um sistema muito mais complexo apenas para formalizar uma tendência natural. Além disso, no modelo alemão, ainda que os candidatos eleitos majoritariamente nos distritos sejam computados na cota proporcional do partido – o que ressalta a predominância do caráter proporcional do sistema – são mantidas as vagas para o partido que tenha elegido mais candidatos majoritários que sua cota proporcional comportaria, o que faz com que as posições políticas defendidas por esse partido sejam sobre-representadas no Parlamento. Há ainda no modelo alemão uma cláusula de barreira que o partido tem de superar para ter assento no Parlamento: é preciso conseguir no mínimo 5% dos votos nacionais ou pelo menos três candidatos com votação majoritária nos distritos, o que levou à redução artificial do número de partidos existentes. Essa redução, embora possa ser justificável do

ponto de vista da governabilidade conforme enfatiza Cintra (2006, p. 34), limita as possibilidades de representação de opiniões divergentes e, portanto, reduz o caráter democrático do governo representativo. É certo que, no nosso sistema atual, também há uma espécie de cláusula de barreira, sob a forma de coeficiente eleitoral, que leva a distorções na representação, mas essa questão pode ser tratada dentro do nosso modelo atual, conforme será abordado no último tópico deste capítulo.

Outro ponto que permeia a discussão sobre sistema eleitoral proporcional é a prescrição constitucional de um número mínimo e máximo de cadeiras por unidade federativa. Com isso, os estados menos populosos ficam sobrerrepresentados na Câmara dos deputados em detrimento dos estados mais populosos, especialmente São Paulo, o grande prejudicado com a perda de cadeiras. Embora haja defensores dessa desproporção a fim de evitar que os estados mais populosos pudessem formar maioria em favor dos seus interesses, os críticos lembram que justamente para fazer esse equilíbrio é que existe o Senado Federal, a câmara de representação igualitária dos estados, não se justificando, portanto, uma representação desproporcional na Câmara dos Deputados, a casa da representação popular. Embora esse seja um ponto importante do ponto de vista da representação, ela vai além da questão do sistema eleitoral *stricto sensu*, envolve a questão do federalismo e permeia qualquer que seja o modelo de eleição adotado. Mesmo num modelo majoritário, seria preciso decidir se os distritos seriam formados considerando-se a população de todo o país, ou respeitando-se os limites federativos, mantendo uma regra de proporcionalidade para definir o número de cadeiras para cada unidade federativa. De qualquer maneira, uma reforma que vise a diminuir essa distorção da representação, mantendo o sistema de voto proporcional, deve levar em conta a necessidade de se manter pelo menos cinco representantes por unidade federativa, número mínimo necessário, segundo os analistas políticos, para garantir o funcionamento eficaz do sistema eleitoral proporcional.

2. A Lista Aberta

Como vimos, o protótipo de voto proporcional foi o modelo proposto por Hare e defendido por Mill (1954), que deu origem ao modelo que hoje se chama voto único transferível, utilizado apenas na Câmara Baixa da Irlanda. O sistema proporcional de listas partidárias surge posteriormente, inspirado naquele, mas colocando o partido como mediador dos votos do eleitor. Embora Nicolau (2004, p. 42) enfatize que o voto único transferível “permite um grau de escolha maior que todas as outras variantes de sistema eleitoral, pois o eleitor não está limitado a escolher entre candidatos do mesmo partido”, de um modo geral é fácil perceber que o sistema de listas, embora retire a possibilidade de o eleitor indicar para quem vai o seu voto independentemente de partido, caso o seu preferido não seja eleito, mantém as premissas de representação proporcional com o aproveitamento dos votos do maior número possível de eleitores e agrega algumas vantagens operacionais ao modelo de voto único transferível. De fato, o eleitor continua com a possibilidade de eleger o candidato que melhor representa as suas opiniões, e, caso esse não consiga se eleger, seu voto ajudará a eleger outro candidato que, por pertencer ao mesmo partido, em tese, tem posição política semelhante.

Os partidos atuariam, assim, não como um empecilho, mas como um facilitador para que o eleitor pudesse ser, de alguma forma, representado na Câmara dos Deputados. Isso porque, principalmente em países de grande população e dimensões enormes como o Brasil, seria difícil ao eleitor médio – além de oneroso para as campanhas – conhecer todos os candidatos concorrentes no país inteiro, como propunha Hare, a fim de fazer suas escolhas nominais. Por outro lado, reduzir a escolha a um pequeno distrito, como no modelo irlandês, diminui sensivelmente a liberdade de escolha do eleitor. O sistema proporcional de lista permite que a escolha seja feita num distrito de magnitude maior, propiciando um maior grau de proporcionalidade na representação. Em países como Israel e Peru, o distrito eleitoral é o país inteiro (NICOLAU, 2004), o que faz sentido do ponto de vista da representação, considerando que os eleitos representam todo o povo. Entretanto em países federativos, como o Brasil, é razoável que esse distrito se

limite a cada unidade federativa. Considerando-se a extensão do país e as desigualdades sociais e populacionais entre os estados e regiões, o espaço geográfico, embora não deva ter o peso que lhe conferem os defensores do sistema majoritário distrital, é um fator importante na representação proporcional, e uma eleição em âmbito nacional dificultaria a eleição de candidatos dos estados e regiões mais distantes dos grandes centros e menos populosos, mesmo que os votos dessas localidades se concentrassem nesses candidatos.

Como já vimos, o sistema eleitoral proporcional vigente para a Câmara dos Deputados utiliza a modalidade de lista aberta, em que o eleitor pode votar tanto na legenda partidária, quanto escolher dentre os nomes propostos pelo partido aquele que mais lhe agrada, sendo eleitos os candidatos que receberem mais votos individualmente, no limite do número de vagas conquistadas pelo partido ou coligação. Além dessa modalidade, o sistema proporcional também pode se apresentar na modalidade de lista fechada ou preordenada, em que é o partido quem define a ordem de preferência dos seus candidatos na lista, e o eleitor vota apenas na legenda partidária. As vagas assim obtidas pelo partido são ocupadas pelos primeiros nomes da lista. Também pode haver várias formas de combinar os dois critérios, conhecidas genericamente como a modalidade de lista flexível, em que o partido preordena a lista, mas o eleitor pode alterar essa ordem com votos dados nominalmente aos candidatos. Existe ainda uma modalidade semelhante à lista aberta, conhecida como lista livre, adotada apenas na Suíça, em que o eleitor pode votar num número de candidatos igual ao número de vagas no distrito, inclusive em nomes de lista de partidos diferentes (NICOLAU, 2004). Essa modalidade, a exemplo do voto único transferível, exige um complexo sistema de votação e apuração e só é aplicável a sistemas proporcionais em pequenos distritos, razão pela qual não a estamos considerando na nossa análise. Importante ressaltar que todas essas modalidades são exemplos de voto direto do eleitor. Mesmo na lista fechada, o eleitor vota diretamente no partido de sua escolha, referendando os nomes e a ordem apresentada na lista partidária, e também poderá conseguir eleger seu candidato preferido, caso o partido consiga um número de cadeiras maior ou igual à posição desse candidato na lista. A

principal distinção entre essas modalidades, como aponta Nicolau (2004, p. 39) “é o grau de influência dos partidos comparado ao dos eleitores” em relação à escolha dos candidatos. Nisso reside a vantagem do sistema de lista aberta, do ponto de vista da representação, pois, nessa modalidade, são os eleitores quem definem exclusivamente, com o voto nominal, quais os nomes da lista serão eleitos. Esse critério privilegia a vinculação pessoal entre representantes e representados, como na proposta inicial de voto proporcional de Hare, sem desmerecer a importância dos partidos como aglutinadores das forças políticas dispersas na sociedade, já que estes são os responsáveis por escolher, dentre os seus filiados, os nomes que farão parte da lista.

Críticos desse modelo (CINTRA, 2006; NICOLAU, 2004) consideram que ele personaliza demais a escolha eleitoral, em detrimento do fortalecimento programático dos partidos, que se veem limitados na sua capacidade de favorecer a eleição de lideranças partidárias mais fortemente comprometidas com o programa do partido. Isso porque, uma vez que o número de vagas destinado a um partido depende do somatório de votos que cada nome da lista conquista individualmente, os partidos são tentados a atrair para a sua lista nomes de lideranças e personalidades populares, mesmo que essas não tenham muito vínculo com o partido. Outro problema comumente apontado na modalidade de lista aberta é que ela promove a disputa interna entre os candidatos do mesmo partido, pois interessa a cada um conseguir mais votos que os seus colegas a fim de garantir uma boa posição na lista partidária. Essa disputa pessoal interna e externa, somada à grande extensão do distrito eleitoral, faz com que a campanha encareça cada vez mais. Com isso, candidatos e partidos dependem cada vez mais do financiamento privado, especialmente das doações das grandes empresas, muitas vezes feitas por meio de “caixa dois”. Essa prática é apontada quase unanimemente como a principal causa dos escândalos de corrupção no país, bem como da crise de representação vivida atualmente, pois os representantes se veem mais comprometidos com os seus financiadores de campanha do que com os seus eleitores, que muitas vezes nem sabem qual deputado elegeram. A adoção da lista fechada, portanto, fortaleceria os partidos,

além de viabilizar a adoção do financiamento público exclusivo de campanha. Com isso, as campanhas se tornariam mais baratas, coibindo-se a influência do poder econômico, não só no resultado das eleições, como na prática política do país. Contra a crítica de que o sistema favoreceria as oligarquias partidárias, acena-se com a democratização dos critérios de composição da lista.

Não tanto pela questão da representatividade, mas pela constatação de que o sistema de lista fechada tende a favorecer os partidos cujas legendas têm maior penetração, em detrimento dos partidos que concentram seus votos na popularidade pessoal dos seus candidatos, as propostas de implantação de lista fechada não têm prosperado na Câmara. Entretanto, os mesmos argumentos utilizados na defesa dessa modalidade sustentam as propostas de adoção de alguma variante de lista flexível, razão pela qual analisaremos as duas modalidades conjuntamente. A diferença é que as variantes de lista flexível procuram combinar as supostas vantagens do sistema de lista fechada com a manutenção da possibilidade de o eleitor votar nominalmente no seu candidato preferido. Dentre as propostas de adoção da lista flexível, destaca-se o PL 6593/2013 (BRASIL, 2013), fruto das discussões de uma comissão especial instaurada na Câmara para tratar de reforma política, que, contudo, não concluiu seus trabalhos, sendo o projeto apresentado individualmente pelo relator, deputado Henrique Fontana. Pelo sistema proposto, o eleitor continuaria a votar no candidato de sua preferência ou apenas na legenda do partido, como na regra atual. Entretanto, o projeto acresce um parágrafo único ao art. 108 do Código Eleitoral determinando que, antes de se definir a ordem da votação nominal para a distribuição das cadeiras a que cada partido terá direito, os votos na legenda sejam transferidos para os primeiros da lista preordenada pelos partidos. O projeto adota ainda o financiamento público exclusivo das campanhas, vedando as contribuições privadas para partidos e candidatos e prevendo punições severas para quem desobedecer a essa determinação. As empresas que quisessem contribuir para as campanhas teriam que fazer doações ao fundo público criado para custeá-las. O projeto define como seria feita a distribuição desses recursos aos partidos e destes para os candidatos, privilegiando os partidos com maior

bancada e os candidatos das eleições majoritárias. Prevê ainda a adoção de regras democráticas para a escolha e ordenamento das listas partidárias, estabelecendo ainda que haja alternância de gênero a cada três nomes da lista a fim de ampliar a representação feminina na Câmara dos Deputados.

Como se vê, o projeto encampa basicamente as alterações comumente propostas para a adoção do modelo de lista fechada sob os mesmos principais argumentos: fortalecimento dos partidos e coibição da influência do poder econômico nas eleições. Os argumentos em favor da lista fechada não afastam, entretanto, o fato de que essa modalidade retira do eleitor a possibilidade do voto nominal no candidato de sua preferência, dentre os nomes oferecidos pelo partido. Já pela regra proposta para a adoção da lista flexível, o eleitor ainda pode votar no seu candidato preferido, mas os partidos podem complementar a votação dos primeiros da lista preordenada, até o limite dos votos de legenda, a fim de que estes atinjam número suficiente de votos para conseguir uma das vagas atribuídas ao partido. Assim, os candidatos mal posicionados na lista só conseguirão se eleger se atingirem votação nominal suficiente para, após a transferência dos votos de legenda, ainda figurarem, na ordem de votação, dentro do número de vagas alcançadas pelo seu partido. Isso, aliás, retira desse modelo a vantagem, apregoada pelos defensores da lista fechada, de evitar a disputa entre os candidatos do mesmo partido, já que os candidatos mal colocados na lista teriam mais motivação ainda pra tentar angariar mais votos que seus colegas e assim conseguir alterar o pré-ordenamento da lista. Quanto à forma de contabilização dos votos para definição dos eleitos, embora seja uma regra mais democrática que a da lista fechada, a lista flexível ainda reduz o poder de decisão do eleitor e amplia o do partido, que, mesmo na lista aberta, já tem grande influência no processo eleitoral ao definir a lista dos candidatos, que necessariamente têm de concorrer por algum partido. Como já destacamos, embora o partido político tenha se firmado como instituição mediadora da representação no Estado democrático moderno – e essa mediação tem seu mérito – a essência teórica da representação está no vínculo entre representantes e representados, que se legitima pelo voto. A regra atual, portanto, está mais condizente com os princípios da representação por

permitir aos eleitores escolherem nominalmente os seus candidatos, em vez de delegar essa atribuição aos partidos, como no modelo de lista fechada, bem como ao transferir os votos dados na legenda para os candidatos que receberam mais votos personalizados dos outros eleitores, não para os nomes indicados pelo partido, como ocorreria no modelo de lista flexível.

Também não se sustenta o argumento de que o modelo de lista aberta leva a uma ação individualista do deputado no Congresso, enfraquecendo o seu vínculo com o partido e, em consequência, com o eleitor. Os partidos possuem mecanismos institucionais e regimentais para controlar os seus deputados e garantir que em geral estes votem de acordo com as orientações partidárias, conforme demonstram os estudos sobre a atuação parlamentar na Câmara dos Deputados (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2001). Além disso, as regras vigentes sobre infidelidade partidária vêm coibindo a migração dos deputados para outras siglas, subterfúgio utilizado por deputados sem vínculo ideológico com o partido pelo qual foi eleito, a fim de atender os seus interesses pessoais de poder. Por outro lado, a infidelidade partidária deve ser entendida não apenas como infidelidade ao partido, mas também como infidelidade do partido, que muitas vezes nega o seu programa para defender – em troca de cargos e benesses – as propostas do Executivo; ou, ao contrário, para atacá-las apenas por uma questão de disputa de poder. Não se nega, portanto, que a existência de partidos fortes e com posições políticas coesas e bem delineadas contribua para uma melhor organização e funcionamento do Estado democrático, mas não se pode inverter a ordem da equação: o partido deve ser forte para ganhar legitimidade na mediação da representação; não, ao contrário, impor-se ao eleitor artificialmente essa mediação para que o partido se fortaleça.

De qualquer forma, o simples fato de o partido preordenar a lista dos seus representantes, podendo o eleitor alterar essa ordem ou não, não fará com que ele se fortaleça como instituição representativa – talvez apenas como máquina eleitoral – nem que componha sua lista como nomes que realmente estejam comprometidos com o programa partidário. Afinal, em tese, todos os filiados

deveriam estar comprometidos com as posições políticas defendidas por seu partido, e não é por ingenuidade que, no sistema atual, a cúpula partidária oferece a legenda para um candidato bom de voto, mas sem ligações com o programa do partido. Na prática, nada impede que isso também ocorra na lista fechada. Tal candidato poderia ser colocado num ponto intermediário da lista e, a fim de tentar se eleger, funcionar como um puxador de votos para o partido, tal como ocorre hoje, atraindo para a legenda os votos necessários para eleger também os candidatos listados à sua frente. Ademais, quanto à adoção de regras mais democráticas para a definição das listas partidárias, incluindo uma quota para mulheres ou outros grupos marginalizados, o mais interessante para o fortalecimento da representação é que essas regras sejam adotadas para a escolha apenas dos nomes que comporão a lista do partido, permitindo-se aos eleitores escolherem livremente o candidato que melhor os represente.

Quanto ao abuso do poder econômico nas campanhas, realmente essa é uma distorção que afeta a qualidade da representação e tem de ser enfrentada numa reforma política, mas não necessariamente com a mudança das regras de computação dos votos dos eleitores, nem com a adoção do financiamento público exclusivo, que, de qualquer forma, embora fosse mais facilmente implantado num sistema de listas fechadas, não está atrelado necessariamente à adoção desse sistema. O tema exige um tratamento aprofundado, que não é objetivo deste trabalho, mas o essencial, do ponto de vista da representação, é que se proíba doação de pessoas jurídicas, que não são cidadãos e não têm, portanto o direito a influir no processo eleitoral. Seus interesses são os interesses dos seus proprietários e dirigentes, que poderão defendê-los como cidadãos, inclusive por meio de contribuições pecuniárias aos candidatos de sua preferência, desde que em valores individuais limitados, a fim de evitar que o poder econômico continue determinando em boa parte o resultado das eleições. Ademais, a adoção do financiamento público não garante isonomia de recursos para os candidatos, já que em geral as propostas defendem a liberação de recursos para a campanha proporcionalmente à bancada do partido no Congresso – como já é hoje em relação ao fundo partidário – o que favorece a manutenção do quadro político

atual, em prejuízo dos pequenos partidos, que, além disso, ainda ficariam impedidos de tentar compensar essa desigualdade por meio de arrecadação entre os seus correligionários e simpatizantes.

Vale lembrar aqui também as considerações feitas por Santos (1997), condenando a relação espúria de causalidade que se costuma fazer entre a proliferação dos escândalos de corrupção no Estado e o sistema político em seu atual formato, notadamente em relação às regras eleitorais para a composição da Câmara dos Deputados. Santos observa que os países que conseguiram diminuir as taxas de corrupção no aparelho público – problema existente em todos os países capitalistas democráticos – obtiveram esse êxito por meio do aperfeiçoamento das suas instituições de controle – Ouvidoria, Ministério Público e Tribunais de Contas – órgãos que vêm aumentando a sua participação e importância no processo político brasileiro. Em relação à reforma política, Santos entende que a principal linha de aperfeiçoamento institucional passa pelo fortalecimento do Legislativo frente ao Executivo e faz esta defesa antológica da preservação do caráter democrático do governo representativo brasileiro:

Mudanças são bem vindas, desde que preservando o caráter radicalmente democrático de nossa arquitetura institucional, calcadas no presidencialismo, grande símbolo da incorporação política em um país desigual, no voto proporcional, garantia dos direitos de minoria em uma sociedade complexa e plural, e na lista aberta, espaço vital de preservação da “accountability” nas eleições para o Legislativo. (SANTOS, 2007, p. 65)

3. Coligações Partidárias e Coeficiente Eleitoral

Uma das regras mais criticadas do sistema proporcional vigente é a possibilidade de os partidos se coligarem para disputar as eleições como se fossem um único partido. Nas eleições majoritárias, especialmente para o Senado, onde não há segundo turno, as coligações fazem sentido e não costumam gerar muitas críticas, a não ser pelo caráter pragmático com que são feitas, independentemente das afinidades ideológicas e programáticas dos partidos. Como, nesse caso, só uma ou no máximo duas vagas estão em disputa, é razoável que alguns partidos resolvam se unir, principalmente se possuírem afinidades programáticas, em torno

de um candidato mais competitivo para a disputa. Quanto ao eleitor, se não gostar do candidato ou coligação do seu partido preferido, pode optar por mudar seu voto, pois sabe de antemão a quem ajudará a eleger. Já nas eleições proporcionais, as coligações geram distorções no resultado das eleições, alterando sensivelmente a vontade expressa no voto dos eleitores. As distorções na representação são mais graves porque, em geral, as coligações são feitas sem critério ideológico ou programático, apenas como forma de somar os votos para a definição das vagas em disputa. Como as vagas conquistadas por uma coligação são preenchidas pelos candidatos mais votados nominalmente sem distinção partidária, o eleitor pode votar no candidato de um partido e ajudar a eleger o candidato de outro partido coligado com o qual não tenha qualquer afinidade ideológica.

Essas coligações, entretanto, interessam aos partidos menores— principalmente aqueles sem muitos pruridos ideológicos — que, concorrendo sozinhos não conseguiriam atingir o coeficiente eleitoral e, portanto, não teriam como conseguir uma das vagas. Isso porque o coeficiente eleitoral (número de votos necessários para se garantir uma cadeira) também funciona como cláusula de exclusão e impede os partidos que não o alcançarem de participar da distribuição das sobras eleitorais — cadeiras restantes após o preenchimento das vagas a que os partidos fizeram jus pelo critério do coeficiente partidário (número de votos obtidos pelo partido dividido pelo coeficiente eleitoral). Isso, entretanto, pode agravar as distorções inerentes às coligações, pois um partido com poucos votos concentrados num único candidato pode conseguir uma vaga, em detrimento de outro partido da mesma coligação com muito mais votos dispersos entre vários candidatos. Quanto aos partidos grandes, ainda que percam cadeiras devido às coligações proporcionais, elas lhe interessam como moeda de troca para obter apoio dos partidos coligados para os seus candidatos majoritários. Já os partidos pequenos de caráter ideológico mais radical, que se negam a fazer coligações pragmáticas, são os grandes prejudicados por essas regras, que, juntas fazem com que eles sejam sub-representados.

Como forma de dar um caráter mais programático às associações partidárias, vários projetos em tramitação na Câmara propõem substituir as atuais coligações, de caráter meramente eleitoral, por federações partidárias. A diferença é que os partidos que formassem uma federação teriam de continuar atuando unidos após as eleições, por um prazo determinado, sob pena de sofrer sanções se a abandonassem. Isso, entretanto, além de não resolver as questões relativas à distorção das representações partidárias, não faria com que as federações tivessem mais afinidades ideológicas que os atuais blocos partidários, reunião de partidos que atuam conjuntamente na Câmara, em geral unidos apenas para garantir cargos e prerrogativas parlamentares na estrutura da Câmara. Outra proposta para reduzir as distorções provocadas pelas coligações, mantendo-se as outras regras atuais, é fazer a distribuição proporcional das vagas entre os partidos coligados. Essa regra é adotada em vários países que permitem coligações no sistema proporcional e gera um resultado mais proporcional entre os votos obtidos pelos partidos e o número de cadeiras que conseguem (NICOLAU, 2004). Entretanto, ela não afasta o fato de que as coligações são um artifício que cria um falso partido apenas para fins eleitorais, descaracterizando o princípio de que os partidos são os mediadores da representação. Além disso, só resolveria as distorções intracoligação, mas não aquelas provocadas extracoligação por fazer com que um candidato bem votado, mas cujo partido não alcançou o coeficiente eleitoral, perca a cadeira para outro de um partido que tenha uma soma de votos menor, mas que conseguiu superar a cláusula de exclusão por estar coligado a outros partidos.

A simples proibição das coligações nas eleições proporcionais, como propõem muitos analistas e políticos, entretanto, em vez de corrigir as distorções na representação, faria com que essas aumentassem sobremaneira, favorecendo os partidos maiores em detrimento dos partidos pequenos. Isso porque a exigência de se atingir o quociente eleitoral para ter direito a disputar uma cadeira funciona como uma cláusula de exclusão, que pode ser altíssima, dependendo do número de vagas em disputa. Nas eleições de 2014, por exemplo, apenas o PT conseguiu atingir o coeficiente eleitoral no DF e no Acre, o mesmo ocorrendo com o PMDB

em Rondônia e Tocantins, e com o PSDB, em Roraima. Mantida a cláusula de exclusão do coeficiente eleitoral e proibindo-se as coligações, esses partidos teriam preenchido todas as vagas em disputa nos respectivos estados. No resultado geral, sem a possibilidade de coligações, o número de partidos com representação se reduziria de 28 para 22, e os grandes partidos (PT, PMDB e PSDB) seriam os grandes beneficiados, com o aumento de suas respectivas bancadas, em detrimento dos partidos menores (DIAP, 2014, p. 138). Esse resultado hipotético, longe de mostrar que as coligações prejudicam os grandes partidos, demonstra que são elas que diminuem as distorções causadas pela cláusula de exclusão do coeficiente eleitoral. O Caso do PT no DF é emblemático, pois se não houvesse coligação, mantidas as demais regras atuais, teria conseguido as oito vagas em disputa, mas pelas regras atuais, ficou com apenas uma vaga e ainda ajudou a eleger um candidato de outro partido da coligação com posturas ideológicas bem distintas. Se há aí a evidência de que a vontade do eleitor do PT foi adulterada, pois ajudou a eleger um candidato de perfil possivelmente oposto ao do seu candidato (como destaca a análise do DIAP), o que salta aos olhos é o fato de que, sem a existência das coligações e mantida a cláusula de exclusão do coeficiente eleitoral, uma minoria de eleitores teria dado a um partido só todas as vagas em disputa, subvertendo assim totalmente o princípio do voto proporcional. É preciso, portanto, conjugar o fim das coligações com o fim da exigência de coeficiente eleitoral como cláusula de exclusão, mantendo-o apenas para determinar o coeficiente partidário. Distribuídas as vagas que cada partido obtivesse por esse critério, as sobras eleitorais seriam disputadas por todos os partidos, pela regra atual das maiores médias ou outra mais proporcional, independentemente de terem atingido o coeficiente eleitoral. Assim cada partido teria representação o mais proporcional possível ao número de votos obtidos e, mais importante que isso, seria respeitada a vontade do eleitor e espelhada na Casa do povo a pluralidade das opiniões políticas dispersas na sociedade. Além dessas, outras medidas podem ser pensadas e adotadas para fortalecer a democracia representativa, bem como algumas alterações no sistema eleitoral do Senado, de que trataremos no próximo capítulo.

III – O SISTEMA ELEITORAL DO SENADO FEDERAL

Ao contrário do que ocorre com o sistema eleitoral para a escolha dos deputados, em que são várias as propostas em tramitação no Congresso que defendem alterações drásticas no sistema de voto proporcional em lista aberta adotado atualmente, pouco se discute sobre o sistema de voto majoritário em vigor para a eleição dos senadores. A polêmica costuma ficar restrita à forma de escolha dos suplentes e à sua legitimidade para assumir o mandato. Entretanto, uma vez que os suplentes só eventualmente assumem mandatos, as distorções que o sistema eleitoral vigente pode causar à representação no Senado são mais graves quando se referem à escolha dos titulares, tema que vem sendo negligenciado nas discussões da reforma política no Congresso. Essa questão se reveste de maior importância quando se considera que os Senados tendem a ser mais fortes no sistema presidencialista, sendo o Senado brasileiro um dos mais fortes entre os países democráticos, e a sua legitimação advém da escolha por meio de eleições diretas (NEIVA, 2004; 2006). Nesse contexto, é essencial analisarmos o sistema eleitoral vigente a fim de detectar as distorções causadas à representação no Senado por essas regras eleitorais e propor alterações que possam resgatar a legitimidade dos representantes eleitos.

Portanto, neste capítulo nos deteremos a analisar os pontos principais do sistema majoritário vigente que podem gerar distorções na representação, dois deles referentes à escolha dos titulares: a adoção da maioria simples para a eleição dos senadores e, dentro desse sistema, a eleição de dois senadores por circunscrição eleitoral no mesmo pleito como consequência da renovação alternada de 1/3 e dois terços do Senado. Por último também será analisada a polêmica questão da eleição dos suplentes na mesma chapa dos titulares.

1. O Sistema de Maioria Simples

Como vimos no capítulo anterior, o sistema proporcional é o mais adequado para a escolha dos representantes do povo, pois permite uma representação mais eficaz dos diversos interesses existentes na sociedade e contribui para a busca do

consenso nas decisões. Em relação à eleição dos senadores, porém, especialmente nos sistemas presidencialistas e federativos como o nosso, o modelo é o Senado americano, que teria como funções principais representar igualmente os interesses dos estados federados e contrapor-se à Casa dos representantes do povo, a fim de moderar-lhe os eventuais ímpetus legislativos motivados por paixões momentâneas. Deveria, portanto, além de ser menor do que aquela, ter seus membros escolhidos de forma distinta. (MADISON, *apud* WEFFORT, 2003). Além disso, devido ao número restrito de vagas por circunscrição eleitoral, não seria viável adotar-se o sistema proporcional para o Senado brasileiro. Assim, o constituinte agiu certo quando determinou o sistema majoritário para a escolha dos senadores. Não havendo condições para a representação proporcional, é razoável que o eleito seja o escolhido pela maioria dos eleitores, já que a própria existência do Senado já se justifica por favorecer a proteção e representação das minorias, pelo menos em relação às divergências entre os estados federados. Entretanto, a regra majoritária nem sempre é respeitada no sistema de maioria simples, como o adotado nas eleições do Senado, em que uma minoria pode eleger o representante do distrito, em detrimento da maioria dispersa entre outros diversos candidatos com menor votação derrotados. A situação ainda é mais grave quando há duas vagas em disputa por distrito, pois, pelas regras atuais, uma minoria dos eleitores pode conseguir eleger os dois senadores, como veremos no próximo tópico.

Considerando, por ora, a eleição de um único representante por circunscrição eleitoral, modelo clássico do sistema majoritário, a forma de garantir que o candidato tenha a aprovação da maioria absoluta dos eleitores – ou pelo menos a maioria expressiva dos votos, quando puderem concorrer mais de dois candidatos no segundo turno, como nas eleições parlamentares francesas (NICOLAU, 2004) – é a exigência de um segundo turno de votação quando o mais votado em primeiro turno não obtiver a maioria absoluta, ou seja, 50% dos votos válidos, mais um. A Constituição Federal, entretanto, só determina esse mecanismo para as eleições majoritárias do Executivo. Para o Senado, tanto a CF quanto as legislações infraconstitucionais apenas determinam que seja adotado o sistema

majoritário, o que tem sido entendido pelo TSE como a adoção do sistema majoritário simples, em que se elegem os mais votados, independentemente do percentual de votação obtido. Assim, a representatividade dos senadores eleitos pode ser questionada haja vista que nem sempre representa a vontade da maioria dos eleitores do seu estado. Nas eleições de 2014, por exemplo, nada menos que dez senadores foram eleitos sem ter a maioria absoluta dos votos válidos, dentre os quais se destaca o senador eleito pelo Amapá, com apenas 36% dos votos, pouco mais de um terço do total de votos válidos (TSE, 2014). O caminho mais óbvio para resolver essa distorção na representação é a extensão para as eleições senatoriais da regra do segundo turno prevista para a eleição presidencial. Note-se que isso poderia ser feito por legislação ordinária, haja vista que a Constituição Federal, embora não preconize, não veda a extensão desse mecanismo para outros cargos eletivos.

A extensão do segundo turno tradicional para as eleições senatoriais, entretanto, esbarra na questão do aumento do custo da campanha, já exorbitante. A fim de contornar essa dificuldade, pode-se implementar outra forma de segundo turno, com a adoção de uma espécie de voto alternativo, aproveitando-se a experiência que o eleitor já tem em votar duas vezes para senador. Porém, ao contrário do que ocorre no modelo atual quando da eleição de dois senadores, o segundo voto só seria computado se, na apuração do primeiro voto, nenhum candidato atingisse a maioria absoluta. Nesse caso, os dois candidatos mais votados passariam para um segundo turno de apuração, sendo os demais eliminados. Nesse segundo turno, computar-se-iam para os dois candidatos remanescentes os votos que receberam como segunda opção dos eleitores que votaram primeiramente em um dos candidatos eliminados. Estaria eleito o candidato que somasse a maioria dos votos válidos, após essa segunda rodada de apuração, sendo desconsiderados os votos alternativos destinados a candidatos já eliminados na primeira rodada de apuração. A desvantagem dessa fórmula frente ao modelo tradicional de segundo turno é que o eleitor, por não saber ainda quais candidatos passarão para o segundo turno, poderia escolher como alternativa um candidato que também seja eliminado no primeiro turno, invalidando o seu voto. Entretanto, com todas as

informações que lhe são disponibilizadas durante a campanha, ele terá condições de saber quais são os candidatos competitivos e direcionar, se assim o quiser, o seu voto alternativo a um candidato que provavelmente estará no segundo turno, com a grande vantagem de poder aplicar essa lógica do “voto útil” sem sacrificar o voto no seu candidato preferido, que receberá o seu voto principal a ser computado no primeiro turno.

2. A Eleição de Dois Senadores no Mesmo Pleito

A regra atual que prevê a renovação de 2/3 do Senado, com a eleição de dois senadores por circunscrição eleitoral no mesmo pleito, agrava ainda mais a distorção da representação nas eleições pelo sistema majoritário de maioria simples. Isso ocorre porque, na ausência de previsão constitucional ou legal de como proceder para definir o preenchimento das duas vagas pelo sistema majoritário, o TSE vem utilizando a fórmula em que cada partido ou coligação pode apresentar dois candidatos, e o eleitor tem direito a dois votos, sem qualquer distinção entre o primeiro e o segundo votos, sendo eleitos os dois candidatos individualmente mais votados na soma total dos votos válidos. Córdova Júnior (2011) contesta a legitimidade do “segundo voto” para senador nesse sistema, salientando, entre outros argumentos, que, embora esse voto tenha o mesmo peso que o primeiro para efeitos eleitorais, na prática o eleitor o considera como uma segunda opção, utilizando-o, após já ter votado em seu candidato preferido, como voto de exclusão, voto de protesto ou voto útil:

Voto de exclusão, porque o eleitor se vale de sua segunda escolha para votar em candidato que ele considera com menor potencial eleitoral, enfim, que não venha a ameaçar a eleição de seu candidato de fato, “excluindo” aquele que considera o principal adversário. Voto de protesto, quando o eleitor tem seu “principal candidato” definido, se valendo do segundo voto para “protestar”, escolhendo candidatos que em condições normais, não receberiam esses votos. Voto útil, porque os eleitores podem ser influenciados – e muitas vezes são – por apelos do seu candidato principal (candidato “X”), ou de outras lideranças políticas, para que também vote no candidato “Y”, que ajudará “X” no Senado. (CÓRDOVA JÚNIOR, 2011, p. 2)

Embora não haja dados que comprovem as supostas motivações apontadas pelo jurista para o segundo voto para senador na renovação de dois terços do Senado,

é razoável supor que pelo menos uma parcela significativa dos eleitores não escolha os dois candidatos com o mesmo entusiasmo, e todos teriam algum critério para definir o qual o seu preferido dentre esses dois, se o sistema assim o exigisse, como acontece nas eleições majoritárias uninominais. Considerada essa hipótese de hierarquização dos votos, o mais provável é que ocorra, em relação à segunda escolha do eleitor, o que Córdova Júnior chamou inadequadamente de “voto útil” – melhor seria chamar de voto “de influência” ou “de coerência”, pois voto útil é aquele que o eleitor dá a um candidato mais competitivo, em detrimento do seu candidato preferido, a fim de evitar a eleição de outro candidato que ele rejeita. Esse não é caso do segundo voto para senador, pois o eleitor não precisa abrir mão de votar no seu candidato preferido. Além disso, a escolha do segundo senador pode se dar tanto pela influência de um candidato ou líder mais conhecido, como pela própria coerência ideológica do eleitor, que tende a votar nos dois candidatos do mesmo partido ou coligação. De qualquer forma, daí resulta que um candidato com pouquíssimos “primeiros votos” pode ser eleito pelo “segundo voto” da mesma minoria que também elegeu, com o “primeiro voto”, o seu candidato realmente preferido, fazendo com que a maioria, com votos dispersos entre os outros candidatos, não consiga preencher nenhuma das vagas.

Seguindo o raciocínio exposto acima, o fato de o eleitor votar em dois candidatos possibilita que um candidato que seja a primeira opção de uma minoria ínfima possa surgir das urnas até como o mais votado, por ser a segunda opção do maior número de eleitores. O segundo voto para senador pode, assim, impedir até a eleição de um candidato que obtenha mais de 50% por cento dos primeiros votos, sendo, portanto, o preferido de fato da maioria absoluta dos eleitores. Para percebermos como isso pode ocorrer, imaginemos que os candidatos A e B, de um mesmo partido ou coligação X, com forte identidade ideológica, foram bem votados como primeira opção e conseguiram puxar um para o outro a maior parte do segundo voto de seus respectivos eleitores. Além desses votos, também receberam um bom percentual de segundos votos de eleitores que deram o primeiro voto ao candidato C, do Partido/Coligação Y, que recebeu a maioria absoluta dos primeiros votos, mas não conseguiu ou nem objetivou concentrar os

segundos votos dos seus eleitores no candidato D, seu colega de partido/coligação, com o qual não tem muita afinidade ideológica. O candidato D, por sua vez, teve uma votação inexpressiva como primeira opção e, portanto, não poderia, nem se quisesse, angariar muitos segundos votos para o seu colega de partido/coligação. Assim, na apuração total dos votos, os candidatos A e B ultrapassaram a votação do candidato C e ficaram com as duas vagas em disputa! Essa é uma possibilidade real, que pode ser visualizada mais claramente na tabela abaixo:

Partido/Coligação	Candidato	1º voto (100%)	2º voto (100%)	Total (200%)
X	A	30%	28%	58%
	B	13%	44%	57%
Y	C	51%	4%	55%
	D	4%	21%	25%
Outros	Outros	2%	3%	5%

Fonte: elaboração do autor.

Para garantir a eleição dos dois candidatos efetivamente preferidos pelo eleitorado, Córdoba Júnior (2011) propõe que o TSE altere a regra, permitindo ao eleitor apenas um voto, como ocorre nos outros pleitos majoritários, sendo eleitos os dois candidatos mais votados. Essa proposta, porém, não resolveria o problema da ilegitimidade dos representantes eleitos pelo voto da minoria. O eleitor ter apenas um voto impediria que o candidato preferido da maioria absoluta fosse preterido por dois candidatos minoritários, mas não evitaria que os dois candidatos eleitos fossem os preferidos de minorias distintas, quando a maioria não se concentrasse em um dos candidatos. Mais grave ainda: retiraria o direito do eleitor de influir na escolha de uma das vagas, já que ele só daria um voto, sendo a outra vaga preenchida à sua revelia.

Votar num só candidato tendo mais de uma vaga em disputa é aceitável no sistema proporcional em que as vagas são distribuídas proporcionalmente ao

número de votos de cada partido. No sistema majoritário, em que os vencedores levam tudo, é inconcebível que o eleitor não possa influir na escolha da totalidade de vagas disputadas. Para evidenciar a distorção que isso poderia causar na representação, basta imaginarmos que uma maioria de, digamos, 90% dos eleitores poderia concentrar seu voto num dos candidatos, garantido uma das vagas. Já outra vaga seria decidida pelos 10% dos votantes restantes. Pior ainda, como é possível que esses 10% de votos se dispersem entre vários candidatos, a segunda vaga estaria garantida para o candidato que conseguisse pelo menos 5% dos votos! Poderíamos ter, então, um candidato de um determinado partido com o apoio de 90% (ou mais) dos eleitores e outro, de um partido rival, com 5% (ou menos), igualando-se a vontade política da esmagadora maioria com a de uma minoria inexpressiva. Óbvio que isso também seria uma flagrante distorção do princípio representativo. Portanto, não se resolve o problema da eleição de dois senadores no mesmo pleito apenas limitando o voto do eleitor a um dos dois candidatos.

Portanto, mantendo-se o sistema de voto majoritário para as eleições senatoriais, o ideal é que em cada eleição seja escolhido apenas um senador por circunscrição. Isso pode ser feito de duas maneiras: reduzindo-se o número de senadores ou o tamanho do mandato. Reduzindo-se o número de senadores para apenas dois, como no modelo americano, mas mantendo-se o mandato atual de oito anos, teríamos a renovação de 50% do Senado a cada quatro anos. Assim, não se afeta a representação igualitária dos entes federados, justificativa principal para a existência do Senado nos Estados federativos, e mantém-se sua outra função histórica: ser a Casa da estabilidade do Parlamento. Mantendo-se o número de senadores, a alternativa seria reduzir a extensão do mandato para seis anos, renovando-se um terço do senado a cada dois anos. Nesse caso, a escolha de um dos senadores coincidiria com as eleições municipais. A vantagem desse modelo é que a renovação de um terço do Senado no meio do mandato do presidente e dos governadores sinalizaria o grau de satisfação dos eleitores com os chefes do Executivo, ao eleger senadores que apoiem ou façam oposição aos respectivos governos estaduais ou ao governo federal. Ambas as propostas teriam

de ser aprovadas por meio de emenda constitucional e são de difícil aprovação, visto que obviamente contrariam interesses políticos. A redução do mandato, entretanto, teria mais chance de prosperar, principalmente num contexto favorável à reforma política, com a pressão popular e o engajamento de um presidente recém-eleito. Essas propostas consideram ainda a manutenção do tamanho dos atuais mandatos dos cargos do Executivo, incluindo a possibilidade de reeleição, bem como a atual separação das eleições municipais, questões sobre as quais não nos deteremos, mas que em nada ferem os princípios da representação democrática.

Não se viabilizando nenhuma das reformas propostas acima para pôr fim à eleição de dois senadores no mesmo pleito, ainda é possível melhorar a regra atual para a escolha de dois senadores. O eleitor continuaria podendo votar em dois candidatos, mas em ordem de preferência, e a apuração seria feita em dois turnos, embora de um modo um pouco diferente da apresentada para a eleição de apenas um senador. O primeiro turno apuraria apenas o voto preferencial do eleitor, e o candidato que atingisse a maioria absoluta desses votos, estaria automaticamente eleito, sendo apenas segunda vaga decidida então no segundo turno, considerando-se a soma dos dois votos de todos os eleitores, como ocorre agora na eleição dos dois senadores. No caso de nenhum candidato atingir a maioria absoluta dos primeiros votos, a segunda apuração funcionaria como na regra atual, elegendo-se os dois candidatos mais votados, considerada a soma dos primeiros e segundos votos de todos os eleitores. A nova regra evitaria a possibilidade de o candidato efetivamente preferido dos eleitores, aquele com a maioria absoluta dos “primeiros votos”, ser preterido por outros dois candidatos que o ultrapassem na computação total dos votos, contando inclusive com a contribuição dos segundos votos daqueles eleitores que votaram no candidato que teve a maioria absoluta dos primeiros votos. Mesmo com essa alteração, entretanto, ainda se manteria a possibilidade de que o mesmo grupo de eleitores, ainda que não forme maioria absoluta, consiga eleger os dois senadores, se concentrar também os seus segundos votos num mesmo candidato, razão pela qual se insiste preferencialmente numa regra de eleição de apenas um senador

por vez, já que, mantendo-se a eleição concomitante de dois senadores na mesma circunscrição pelo sistema majoritário, a representação também seria distorcida se não se desse ao eleitor o direito de deliberar sobre o preenchimento das duas vagas em disputa. Outra vantagem dessa proposta é que poderia ser implementada por uma lei ordinária ou até, na ausência da lei, por resolução do TSE, como ocorre com a fórmula atual que também não tem previsão legal. Seria, portanto, uma opção mais fácil de ser adotada imediatamente, para valer já para as próximas eleições e enquanto não fosse possível aprovar uma das propostas apresentadas para a eleição de um senador de cada vez, num sistema majoritário de segundo turno.

3. A Forma de Escolha dos Suplentes

A forma de escolha dos suplentes de senadores é a regra que mais sofre críticas no atual sistema eleitoral utilizado nas eleições para o Senado federal. A principal crítica, de cunho jurídico, é de que os suplentes não teriam votos visto que são eleitos juntamente com os titulares, em quem de fato o eleitor deposita o seu voto. Daí decorreria a falta de legitimação da representatividade do suplente que, ao assumir a vaga do titular, não teria nenhum vínculo com os eleitores do seu estado, devendo o seu mandato a arranjos políticos pouco republicanos, como o parentesco com o titular, ou o fato de ter sido o financiador da campanha. Como não dependem dos eleitores e muitas vezes nem têm pretensões de seguir carreira política, os suplentes também estariam mais livres para assumir o mandato em determinadas situações e votar matérias impopulares no lugar dos titulares, que assim se livram de ter de prestar contas do seu voto ao eleitorado. A situação se agrava porque, ao longo dos oito anos de mandato, um número expressivo de titulares se afasta do Senado para assumir cargos no Executivo federal ou estadual, deixando a vaga aos seus suplentes, muitas vezes de forma definitiva (WEFFORT, 2009; NEIVA; IZUMI, 2012).

Juridicamente, entretanto, a interpretação de que os suplentes não possuem votos não se sustenta, pois estes são detentores dos mesmos votos dos titulares com

quem formam chapa. A situação jurídica dos suplentes de senador é mesma dos vices-mandatários do Poder Executivo dos três níveis da federação, dos quais não se contesta a legitimidade para assumir o mandato na ausência do titular. No nível federal, a diferença jurídica reside apenas no *status* da norma, já que a eleição simultânea do vice-presidente na mesma chapa do presidente da República é um preceito constitucional I (CF, art. 77), enquanto a dos suplentes de senador poderia ser feita de outra forma, já que a Constituição apenas define que o senador será eleito com dois suplentes, sem definir a forma em que se dará a eleição (CF, art. 46, §3º). Essa forma, idêntica à eleição dos vices do Poder Executivo, entretanto, está preconizada no Código Eleitoral:

Art.91

.....
 § 1º O registro de candidatos a senador far-se-á com o do suplente partidário.

Art. 178. O voto dado ao candidato a Presidente da Republica entender-se-á dado também a Vice-Presidente, assim como o dado aos candidatos a Governador, Senador, Deputado Federal nos Territórios, Prefeito entender-se-á dado ao respectivo vice ou suplente.

Art. 202

.....
 § 2º O Vice-Governador e o suplente de senador considerar-se-ão eleitos em virtude da eleição de Governador e do Senador com os quais se candidatarem. (BRASIL, 1965)

Conforme aponta Córdova Júnior (2011), citando juristas consagrados, como Sampaio Doria, Pinto Ferreira e Barbosa Sobrinho, a interpretação de que os suplentes são de fato eleitos simultaneamente com os titulares está sedimentada na jurisprudência e na doutrina brasileira e é a regra vigente desde que se criou a figura do suplente, então apenas um, na Constituição de 1946. Sobre os artigos do Código Eleitoral, citados acima, o jurista conclui:

Os textos desses dois últimos artigos são de excepcional clareza. Destroem quaisquer entendimentos da tese da "não eleição" do suplente de senador simultaneamente à do titular do mandato. Nenhuma dúvida pode resistir quanto ao entendimento – e à vontade **expressa** pelo legislador – de que o suplente de senador é, contrariamente ao que muitos "acham", eleito. E que esta eleição tem vinculação partidária, seja pelo partido ou, evidentemente, pela coligação. É necessário que se revogue, de uma vez por todas, a "Teoria do Achismo" nesse assunto! (CÓRDOVA JÚNIOR, 2011, p. 7)

Ao citar a vinculação partidária na eleição concomitante de senadores e suplentes, Córdoba Júnior toca no ponto essencial da questão, do ponto de vista da representação. A suplência de senador, pelas regras atuais, garante, ao menos em tese, que a correlação de forças políticas apuradas no momento da eleição permaneça inalterada, respeitando-se a vontade dos eleitores. Isso não seria possível, por exemplo, se o segundo colocado fosse considerado suplente, hipótese sugerida por Weffort (1999). Nesse caso, nos pleitos uninominais, em que cada partido lança apenas um candidato, o suplente seria sempre de um partido rival do partido do titular, e minoritário nas eleições, o que também feriria o princípio majoritário que norteia a representação no Senado. Mesmo quando há dois candidatos de cada partido, quando são eleitos dois senadores por circunscrição para renovação de dois terços do Senado, não seria viável considerar suplente o segundo colocado do partido do candidato eleito. Isso porque esse segundo candidato já pode ter sido eleito também, ou pode não ser o mais votado entre os derrotados, o que igualmente afetaria o princípio majoritário e distorceria a representação. Outras formas ventiladas para substituir a atual regra de escolha dos suplentes, como a vaga ser preenchida pelo deputado mais votado do mesmo partido na unidade federativa, ou o eleitor poder escolher entre dois candidatos a suplentes indicado na chapa do titular, também não resolveriam a questão das distorções na representação, no caso de o suplente assumir a vaga, visto que este de qualquer forma não seria escolhido pelo total de eleitores que escolheu o titular. Outra opção seria não haver suplentes, sendo necessária uma nova eleição para preencher a vaga aberta com o afastamento do titular. O principal problema, nesse caso, seria o período de vacância até a realização das novas eleições, o que afetaria a representação igualitária dos estados no Senado, razão histórica da criação da figura do suplente. Também não se justificaria realizar eleições desvinculadas para os suplentes, já que ou o resultado seria o mesmo das eleições vinculadas, com os eleitores dos titulares escolhendo também o suplente de seu partido ou coligação, ou seria eleito suplente um candidato de outro partido, com uma votação distinta, que causaria distorção na representação caso viesse a assumir a vaga de um senador eleito por um grupo

de opiniões e interesses distintos. Problema análogo já foi detectado na história política do país, em relação à eleição do presidente e vice-presidente em eleições distintas, que desaguou num golpe militar. Obviamente que, no caso das eleições para o Senado, as consequências seriam menos graves, por se tratar de um colegiado, mas a lógica do sistema para a representatividade dos suplentes é a mesma. De qualquer forma seria mais dispendioso e em geral inútil realizar-se uma eleição descasada para um cargo inexistente, já que, diferentemente da vice-presidência e dos cargos análogos nas outras esferas do Executivo, a suplência não é um cargo, o suplente não tem atribuição nem remuneração alguma, a não ser quando está no exercício efetivo do cargo de senador.

Defender a adequação da eleição vinculada para senadores e suplentes à democracia representativa, não significa, entretanto, ignorar os problemas apontados no início deste tópico. Tais problemas, porém, são decorrentes da nossa realidade política e não da essência democrática da regra atual. De fato, a questão da suplência só se torna relevante diante do número cada vez mais expressivo de suplentes que assumem o mandato em definitivo, devido ao fato de os titulares deixarem o Senado para assumirem cargos majoritários do Executivo, que costumam considerar mais atraentes para suas carreiras políticas. O presidencialismo de coalizão também faz com que, à semelhança do Parlamentarismo, o governo busque parlamentares para formar o ministério, a fim de fortalecer a base aliada. Nesse caso, embora o senador não precise renunciar ao mandato, pode ficar anos afastado ou mesmo não retomá-lo mais. Isso faz com que o Senado, tradicionalmente uma Casa composta por políticos renomados e experientes, tenha entre seus membros personagens desconhecidas e descompromissadas com os interesses dos eleitores do seu estado. Faz também com que o senador tenha interesse em deixar alguém de sua confiança – parentes, “laranjas” – no exercício do cargo que ainda considera “seu”. Isso quando não o entrega ao financiador de sua campanha como forma de pagamento. Outra distorção gerada é o uso das suplências para composição de alianças, às vezes esdrúxulas, não só para as eleições como também para o governo federal garantir a maioria no Congresso. Assim, um determinado senador

pode ser chamado a ocupar um ministério não tanto pela sua competência, mas como forma de abrir uma vaga no Senado para um partido aliado, que muitas vezes não tem qualquer afinidade ideológica com o partido do titular. Some-se a isso o desinteresse ou a falta de condições socioeconômicas dos eleitores de se informarem e o interesse de boa parte da elite política e econômica em mantê-los desinformados, e temos o quadro atual de crise na representatividade, pela desvinculação política entre representante e representados, não apenas no caso dos suplentes, mas de um modo geral, principalmente no Parlamento, composto por colegiados, onde essa identificação entre representantes e representados se torna mais rarefeita, menos direta e, portanto, menos emocional.

No caso específico dos suplentes, algumas medidas podem ser tomadas, mantendo-se a essência da regra atual, a fim de resolver as distorções causadas pelo grande número de suplentes que exercem o mandato de senador. Um dos caminhos para isso seria criar regras que desestimulassem o titular a se afastar do cargo, fazendo com que o exercício do cargo pelo suplente assumira sua condição de excepcionalidade, para aqueles casos eventuais em que, por motivo de força maior, o titular não possa exercê-lo. Uma medida nessa linha poderia ser reduzir o tempo em que o titular possa ficar afastado sem abrir mão do seu mandato. Outra medida necessária é a criação de regras mais democráticas para a escolha dos suplentes, evitando-se, entre outras coisas, que o titular influa demasiadamente na escolha – que em tese é uma decisão partidária. Uma regra nesse sentido, já em tramitação, é a proibição de que as vagas de suplente sejam preenchidas com parentes do titular. Sem poder controlar quem assume em seu lugar, nem retomar o mandato quando bem quiser, o titular não se sentirá tão à vontade para se afastar do cargo. O controle do abuso econômico nas campanhas, com o fim das doações de empresas já praticamente decidido no STF e também em tramitação no Congresso, seja com a adoção do financiamento público exclusivo ou com a permissão limitada de doações de pessoas físicas, também contribuirão para evitar a figura do suplente-financiador.

Além dessas alterações visando diminuir o número de suplentes em exercício, seria importante adotarem-se regras que facilitassem ao eleitor conhecer os suplentes que receberão o seu voto. Nesse sentido e na falta de legislação que tratasse do assunto, o TSE editou resolução obrigando, desde as eleições de 2002, que o nome dos candidatos a suplente constasse da propaganda eleitoral (CÓRDOBA JÚNIOR, 2011), regra que foi posteriormente incorporada à Lei 9.504/97, no § 4º do art. 36 (BRASIL, 1997). O nome dos suplentes, entretanto, costuma aparecer em tamanho minúsculo, quase ilegível, já que a lei determina apenas que seu tamanho não seja inferior a dez por cento do nome do titular. É preciso melhorar essa regra, garantindo uma proporção razoável entre o nome do titular e dos suplentes nas propagandas escritas, bem como reservando a estes um espaço no horário de propaganda gratuita de rádio e televisão destinado ao titular, a fim de que seu rosto e seu currículo sejam conhecidos do eleitor, que poderá assim exercer com mais consciência o seu direito de escolha. Outra alteração interessante nesse sentido, já em discussão no Congresso, é a redução do número de suplentes por senador de dois para apenas um, já que dificilmente haverá situações incontornáveis que impeçam ao mesmo tempo o titular e o primeiro suplente de exercer o mandato. Ademais, sem a possibilidade de negociação política da vaga e diante do risco de perdê-la numa nova eleição, o partido procuraria garantir que um dos dois estivesse em condições de exercer o mandato.

Uma regra mais ousada para fortalecer a representação no Senado envolvendo a questão da suplência seria a obrigatoriedade de os suplentes serem do mesmo partido dos titulares, visto que, embora as coligações se justifiquem nas eleições majoritárias, devem ser constituídas em torno de uma proposta programática, não como forma de se conseguir uma vaga no Senado por meio da suplência. Essa regra fortaleceria o papel do partido como organizador e avaliador do vínculo ideológico entre representantes e representados, à semelhança do que ocorreria em relação à suplência nas eleições proporcionais com o fim das coligações, conforme defendemos. Por outro lado, evitaria que, diante da necessidade real de um titular se afastar, a vaga fosse parar na mão de um ex-aliado, que, após as

eleições tenha mudado de posição e se afastado da base aliada. Nesse sentido, essa regra poderia também ser estendida às chapas majoritárias do Executivo, a fim de evitar que, num momento de crise, em que o presidente possa ser afastado do cargo, os vices se aliem a grupos políticos rivais daquele alçado ao poder pelo voto.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, analisamos os sistemas eleitorais adotados para a escolha dos representantes das duas Casas do Congresso Nacional, à luz da teoria da representação no Estado democrático moderno, confrontando as regras atuais com algumas propostas de alteração, tendo sempre em vista o fortalecimento e aprimoramento do instituto da representação. Apresentamos, no primeiro capítulo, um histórico de como a representação se firma como uma fórmula eficiente para viabilizar a democracia no Estado moderno, destacando-se a evolução da relação entre representantes e representados e da universalização do voto como forma de legitimar a representação. Também apontamos não só a possibilidade, mas a necessidade da participação popular nas democracias modernas, entendida como uma atividade complementar da representação, que não lhe desfigura o caráter de democracia representativa, visto que o *locus* das deliberações político-legislativas continua sendo o Parlamento, onde toda a população, com sua pluralidade de interesses e opiniões, deve estar proporcionalmente representada (MILL, 1954; PITKIN, 2006; YOUNG, 2006).

A questão do bicameralismo no Parlamento também mereceu destaque no primeiro capítulo, visto que a análise que nos propusemos a fazer abrange as regras eleitorais das duas casas que compõem o Congresso Nacional. Vimos que o bicameralismo adotado no Brasil tem sustentação na teoria da representação, a partir da forma federativa de Estado, a partir do modelo adotado na organização dos Estados Unidos da América, cuja forma de república federativa foi apontada como a justificativa principal para a existência do Senado, câmara da representação igualitária dos estados, a fim de evitar que os interesses dos estados grandes prevalecessem sobre os dos pequenos estados, risco iminente num Parlamento unicameral com representação proporcional à população de cada estado. Outra função da chamada “câmara alta” que apontamos, defendida não só pelos federalistas americanos do passado, mas também por teóricos contemporâneos que se dedicam à questão da representação bicameral, é a de garantir certa estabilidade à política, evitando que as paixões momentâneas do

povo, refletidas na “câmara baixa” levem ao cometimento de erros e à produção de leis instáveis. Por isso, a fim de corrigir as falhas das eventuais ações impetuosas da Câmara dos Deputados, justifica-se que o Senado tenha além da composição igualitária, um número mais reduzido e mais experiente de representantes, com mandato maior que o da câmara baixa e que não seja renovado todo de uma só vez (MADISON, *apud* WEFFORT, 2003; NEIVA, 2004, 2006; LIJPHART, 1997). Esse papel estabilizador do Senado também justifica que a forma de escolha dos seus representantes seja diferente da adotada na Câmara dos Deputados, embora deva ser igualmente legitimada pelo voto direto da população de cada unidade federativa, especialmente por termos um sistema presidencialista e um dos senados mais fortes entre os países democráticos (NEIVA, 2004; 2006).

Assim, considerando que as discussões sobre reforma política se dão no âmbito da democracia representativa, a qual só se consolidou como forma de governo sob a premissa de que a representação pode ser um método democrático de organização do Estado, defendemos que a escolha dos representantes deve ser feita, independentemente das conveniências dos partidos ou dos governantes, da forma mais democrática possível a fim de favorecer, especialmente no Parlamento – espaço da representação da pluralidade da sociedade – a representação proporcional dos interesses e opiniões da população, com suas diferenças e divergências não apenas regionais, mas também sociais, culturais, étnicas, religiosas, de gênero, orientação sexual e outras que forem significativas o suficiente para influenciarem o voto dos eleitores. Portanto, qualquer alteração nos sistemas vigentes só se justifica se for feita no sentido de ampliar o número de eleitores cujos votos serão computados na definição da composição do Parlamento e de fortalecer o vínculo político entre representantes e representados.

Com base nessas premissas, confrontamos as regras atuais para as eleições dos deputados, confrontando-as com as propostas de alteração em discussão no Congresso Nacional ou outras logisticamente viáveis e procuramos avaliar o que deve ser mantido e quais alterações poderiam contribuir para propiciar um

governo representativo mais democrático. Concluímos pela confirmação da hipótese inicial de que o sistema proporcional de lista aberta vigente não precisa ser alterado em sua essência, pois é não só compatível com a representação democrática, como é o que mais a favorece, na comparação com outros sistemas majoritários ou mistos e com outras modalidades de votos proporcionais. Vimos que o sistema proporcional tem origem no projeto apresentado por Thomas Hare, defendido entusiasticamente por Mill (1954) como forma de ampliar a participação popular na definição dos representantes e fortalecer o caráter democrático do governo representativo, prejudicado pelo sistema majoritário, que pode levar à exclusão da voz – e conseqüentemente dos direitos – das minorias nas discussões e deliberações políticas.

O projeto de Hare, embora nunca tenha sido implementado, inspirou o sistema proporcional baseado em listas partidárias criado por D'Hondt no final do século XIX, justamente como forma de assegurar poder para uma real maioria do país, garantindo ao mesmo tempo uma voz efetiva para as minorias e representação para todos os grupos significativos do eleitorado. Além disso, o novo sistema visava a combater outros problemas então atribuídos ao sistema majoritário como violar a liberdade do eleitor e provocar fraude e corrupção. O sistema proporcional se consolidou na Europa a partir do século XX e é hoje o mais utilizado nos países democráticos, até mesmo entre aqueles em que a democracia majoritária é uma tradição mais arraigada, como o Reino Unido, que, embora ainda mantenha o voto majoritário para o Parlamento nacional, já utiliza modalidades do voto proporcional em eleições subnacionais e na escolha dos seus representantes no Parlamento Europeu. (LIJPHART, 1997; NICOLAU, 2004). É também o sistema utilizado no Brasil, nas eleições da Câmara dos Deputados, desde 1945, em substituição a sistemas majoritários e mistos abandonados justamente por apresentarem os defeitos acima – os mesmos que os atuais defensores do sistema majoritário, em qualquer modalidade, querem atribuir ao sistema eleitoral proporcional vigente, negligenciado a evolução da teoria da representação nos regimes democráticos e a história política do país.

Em relação às diversas modalidades de sistema proporcional, a vantagem do sistema de lista aberta reside no menor grau de influência dos partidos comparado ao dos eleitores em relação à escolha dos candidatos. Essa modalidade permite que os eleitores definam exclusivamente, com o voto nominal, quais os nomes da lista serão eleitos, privilegiando a vinculação pessoal entre representantes e representados, essência do mecanismo de representação, que facilita a *accountability*, sem desmerecer a importância dos partidos como aglutinadores das forças políticas dispersas na sociedade. Ao contrário, seu papel de mediador entre representantes e representados é plenamente reconhecido pelo sistema vigente, que atribui aos partidos políticos a competência e responsabilidade de escolher, dentre os seus filiados, a lista de candidatos que apresentará ao eleitorado, proibindo-se candidaturas avulsas. Também refutamos o argumento de que o modelo de lista aberta leva a uma ação individualista do deputado no Congresso, enfraquecendo o seu vínculo com o partido e, em consequência, com o eleitor. Salientamos que os partidos possuem mecanismos institucionais e regimentais para controlar os seus deputados e garantir que em geral estes votem de acordo com as orientações partidárias e que a migração para outras siglas, subterfúgio utilizado por deputados sem vínculo ideológico com o partido pelo qual foi eleito, vem sendo coibida pelas regras vigentes sobre infidelidade partidária, que podem ser cada vez mais aperfeiçoadas.

Por outro lado, observamos que a infidelidade partidária deve ser entendida não apenas como infidelidade ao partido, mas também como infidelidade do partido, que muitas vezes nega o seu programa para migrar para a base de apoio do governo em troca de cargos e outras benesses muitas vezes inconfessáveis; ou, ao contrário, para votar sistematicamente contra o governo apenas por uma questão de disputa de poder. Assim o que interessa para a organização e funcionamento do Estado democrático é a existência de partidos fortes como instituição representativa, com coerência ideológica e atuação política firmes e em defesa dos interesses da sociedade, não por meio de regras eleitorais que lhes atribuam demasiado poder de controlar o voto dos eleitores e a atuação dos parlamentares, que se tornariam mais representantes dos interesses particulares

dos seus partidos do que da população que o elegeu. Ademais, quanto à adoção de regras mais democráticas para a definição das listas partidárias, incluindo quota para mulheres ou outros grupos marginalizados, o mais interessante para o fortalecimento da representação é que essas regras sejam adotadas apenas para a escolha dos nomes que comporão a lista do partido, deixando a cargo daqueles que serão representados a definição de quem serão os seus representantes.

Não desconhecemos, entretanto, os problemas do nosso sistema atual de voto proporcional e a necessidade de mudanças que, contudo, devem ser feitas respeitando-se o caráter democrático do modelo atual baseado no voto proporcional e na lista aberta, como destacou enfaticamente Santos (1997). Na nossa análise, identificamos que tais problemas, no âmbito estritamente do sistema eleitoral, tem origem principalmente na disposição de que o coeficiente eleitoral (número de votos necessários para se garantir uma cadeira) também funciona como cláusula de exclusão e impede os partidos que não o alcançarem de participar da distribuição das sobras eleitorais – cadeiras restantes após o preenchimento das vagas a que os partidos fizeram jus pelo critério do coeficiente partidário (número de votos obtidos pelo partido dividido pelo coeficiente eleitoral). Para superar esse obstáculo, os partidos podem recorrer à formação de coligações partidárias, que muitas vezes são feitas sem critério ideológico ou programático, apenas como forma de somar os votos para a definição das vagas em disputa, o que distorce o princípio da representação proporcional, pois, como as vagas conquistadas por uma coligação são preenchidas pelos candidatos mais votados nominalmente sem distinção partidária, o eleitor pode votar no candidato de um partido e ajudar a eleger o candidato de outro partido coligado com o qual não tenha qualquer afinidade ideológica.

Exemplo emblemático dessas distorções é evidenciado na simulação dos resultados das eleições de 2014 no DF, em que, se não houvesse o mecanismo das coligações, o PT, único partido a atingir o coeficiente eleitoral, ficaria com as oito vagas em disputa, mesmo tendo apenas cerca de 20% do total de votos do eleitorado. Já pelas regras atuais, ficou com apenas uma vaga e ainda ajudou a

eleger um candidato de outro partido da coligação com posturas ideológicas bem distintas. Como destaca a análise do DIAP (2015), o resultado real das eleições nesse caso, com a permissão de coligações, evidencia uma distorção na representação do DF, pois eleitores simpatizantes do PT ajudaram a eleger um candidato de perfil possivelmente oposto ao do seu candidato preferido. Entretanto, o que salta aos olhos é o fato de que a simples proibição das coligações eleitorais levaria a uma distorção maior, pois uma minoria de eleitores teria dado a um partido só todas as vagas em disputa, subvertendo assim totalmente o princípio do voto proporcional. Para minimizar essas distorções, sugerimos a alteração do sistema, conjugando o fim das coligações partidárias com o fim da utilização do coeficiente eleitoral como cláusula de barreira a ser atingida para que um partido possa disputar as sobras eleitorais, as quais passariam a ser disputadas por todos os partidos – independentemente de terem atingido o coeficiente eleitoral – pelo critério atual das maiores médias ou adotando-se outra regra mais proporcional. Assim, cada partido teria representação o mais proporcional possível ao número de votos obtidos, respeitando-se a decisão do eleitorado e espelhando na Casa do povo a pluralidade das opiniões políticas dispersas na sociedade.

Em relação ao sistema adotado nas eleições do Senado, a análise demonstrou que apesar de o voto majoritário ser defensável para as eleições dos senadores, como previsto na hipótese inicial, é necessário fazer vários ajustes nas regras eleitorais em vigor para corrigir as distorções que o sistema acarreta para os resultados eleitorais, que podem afetar negativamente a representação no Senado. Entretanto, ao contrário do que defendem a maioria dos analistas políticos, o grande problema do sistema não é a forma de escolha dos suplentes, mas sim a adoção do modelo de maioria simples para a eleição dos titulares, principalmente quando estão em disputa duas vagas por distrito, na renovação de dois terços do Senado. Para coibir a possibilidade de os senadores serem escolhidos de fato por uma minoria – ainda que maior que as outras minorias dispersas em candidatos diferentes – defendemos a adoção de uma modalidade de sistema majoritário com segundo turno. Considerando que o modelo tradicional

de segundo turno, com uma nova rodada de votação entre os candidatos mais votados no primeiro turno, tem como obstáculo o aumento do custo de campanha e do processo eleitoral como um todo, além de ter de disputar o foco das atenções com o segundo turno das eleições presidenciais e dos governos estaduais, sugerimos a adoção de um modelo com uma única rodada de votações, em que o eleitor, além do voto no seu candidato favorito, possa dar também um voto alternativo, que só será computado se nenhum candidato atingir a maioria absoluta na primeira rodada de apurações.

Para viabilizar um desses modelos de segundo turno, além de corrigir uma distorção mais grave ainda da lógica da representação democrática, é preciso modificar a regra atual da eleição de dois senadores no mesmo pleito, em que o eleitor tem dois votos de peso igual. Essa regra contraria o princípio majoritário, pois, além de permitir que senadores sejam eleitos com o voto de minorias, pode impedir, numa situação extrema, mas não improvável, a eleição do candidato de fato preferido pela maioria – aquele que obtenha mais de 50% dos primeiros votos do eleitorado, mas seja superado por outros dois na soma dos primeiros e segundos votos. Uma maneira possível de resolver esse problema é reduzir para apenas dois o número de senadores por unidade federativa, como no modelo americano, mantendo-se o mandato atual de oito anos, mas com a renovação de 50% do Senado a cada quatro anos. Assim, não se afeta a representação igualitária dos entes federados, justificativa principal para a existência do Senado nos Estados federativos, e mantém-se sua outra função histórica: ser a Casa da estabilidade do Parlamento. Mantendo-se o número de senadores, a alternativa que sugerimos é reduzir a extensão do mandato para seis anos, renovando-se um terço do senado a cada dois anos. Nesse caso, a escolha de um dos senadores coincidiria com as eleições municipais. A vantagem desse modelo é que a renovação de um terço do Senado no meio do mandato do presidente e dos governadores sinalizaria o grau de satisfação dos eleitores com os chefes do Executivo, ao eleger senadores que apoiem ou façam oposição aos respectivos governos estaduais ou ao governo federal.

Adotando-se uma ou outra alteração sugerida, não se afeta a representação igualitária dos entes federados, justificativa principal para a existência do Senado nos Estados federativos, e mantém-se sua outra função histórica, de ser a Casa da estabilidade do regime democrático representativo. A segunda, entretanto, contraria menos os interesses pessoais dos políticos, pois não reduz o número de cargos em disputa. Portanto, embora exija igualmente aprovação por meio de emenda constitucional, com quórum qualificado, teria mais chances de prosperar, principalmente num contexto favorável à reforma política, com a pressão popular e o engajamento da presidente da República.

Não se viabilizando nenhuma das reformas propostas acima para pôr fim à eleição de dois senadores no mesmo pleito, defendemos ao menos uma alteração na regra atual de computação dos votos a fim de evitar que o candidato preferido da maioria possa ser preterido por outros candidatos mais bem votados como segunda opção. Nossa sugestão é que o eleitor continue podendo votar em dois candidatos, mas em ordem de preferência, e a apuração seja feita em dois turnos, embora de um modo um pouco diferente da apresentada para a eleição de apenas um senador. O primeiro turno consideraria apenas o voto preferencial do eleitor, elegendo-se o candidato que atingir a maioria absoluta desses votos. Nesse caso, apenas a vaga restante seria decidida então num segundo turno de apurações, considerando-se a soma dos dois votos de todos os eleitores, como ocorre agora na eleição dos dois senadores, inclusive dos eleitores que já tivessem elegido o seu candidato preferido, pois estes, que podem inclusive formar uma maioria expressiva, precisam ter garantido o direito de participar da escolha dos dois senadores. Se nenhum candidato conseguir atingir a maioria absoluta no primeiro turno, elegem-se em segundo turno os dois mais votados, exatamente pela mesma regra de apuração utilizada atualmente em turno único. Essa pequena alteração na regra em vigor tem a vantagem de, dependendo da interpretação que se dê ao texto constitucional sobre eleição em dois turnos, poder ser definida por legislação ordinária, ou até mesmo uma resolução do TSE. A desvantagem é que ela não evitaria a possibilidade de um mesmo grupo eleger os dois senadores, mesmo não formando maioria absoluta, se concentrar os seus primeiros e

segundos votos nos mesmos candidatos, razão pela qual se insiste preferencialmente numa regra de eleição de apenas um senador por vez.

Quanto à questão da escolha dos suplentes de senador, consideramos que sua situação jurídica é a mesma dos vices-mandatários do Poder Executivo dos três níveis da federação, dos quais não se contesta a legitimidade para assumir o mandato na ausência do titular. Ressaltamos que, conforme aponta Córdova Júnior (2011), a interpretação de que os suplentes são de fato eleitos simultaneamente com os titulares está sedimentada na jurisprudência e na doutrina brasileira e é a regra vigente desde que se criou a figura do suplente, então apenas um, na Constituição de 1946. Tal entendimento, ao contrário do que dizem os críticos desse modo de escolha dos suplentes, favorece o fortalecimento da representação, visto que a regra atual propicia a manutenção, ao menos em tese, da correlação de forças políticas apuradas no momento da eleição, o que tenderia a não ocorrer com a adoção de outras regras sugeridas, como considerar como suplente o segundo colocado, fazer uma eleição separada para suplentes ou mesmo extinguir a figura do suplente, fazendo-se nova eleição no caso de vacância do cargo.

Não ignoramos, porém, os problemas que o desvirtuamento dessa regra na prática política tem demonstrado, com um número cada vez mais excessivo de suplentes completamente desconhecidos e desvinculados dos eleitores assumindo a vaga dos titulares, seja porque os titulares preferiram assumir cargos majoritários do Executivo, seja pela cessão de uma vaga de senador para o suplente de outro partido da base aliada a fim de garantir apoio político para o governo, ou para um suplente que financiou a campanha em troca de exercer uma parte do mandato. Um dos caminhos para resolver esses problemas causados pela realidade do nosso sistema político, sem alterar a essência democrática da forma atual de eleição dos suplentes, é a criação de regras que desestimulem o titular a se afastar do cargo. Nessa linha, defendemos a redução do tempo em que o titular possa ficar afastado sem abrir mão do seu mandato, bem como a criação de regras mais democráticas e transparentes para a escolha dos candidatos a

suplentes, como a proibição de que essas vagas sejam preenchidas com parentes do titular e a proibição de doações de empresas e limitação das doações de pessoas físicas, a fim de coibir o abuso do poder econômico nas campanhas e evitar a figura do suplente-financiador. Também defendemos a redução do número de suplentes por senador de dois para apenas um, já que, se aprovadas as outras sugestões que inibem o titular de se afastar do cargo, dificilmente haverá situações incontornáveis que impeçam ao mesmo tempo o titular e o primeiro suplente de exercer o mandato. Ademais, diante do risco de perder a vaga numa nova eleição, os partidos não abririam mão de garantir que o titular ou o suplente estivessem em condições de exercer o mandato.

Sugerimos também adotarem-se regras que facilitem ao eleitor conhecer os suplentes que receberão o seu voto, como exigir uma proporção razoável entre o tamanho do nome do titular e dos suplentes expostos nas propagandas e um espaço para o suplente na propaganda gratuita de rádio e televisão destinada ao titular. Outra sugestão apresentada é a obrigatoriedade de os suplentes serem do mesmo partido dos titulares, a fim de fortalecer o papel do partido como organizador e avaliador do vínculo ideológico entre representantes e representados, já que embora se justifiquem nas eleições majoritárias, as coligações partidárias devem ser feitas em torno de uma proposta programática, não como forma de assumir uma vaga no Senado por meio da suplência. Essa obrigatoriedade evitaria também que, diante da necessidade real de um titular se afastar, a vaga fosse parar na mão de um ex-aliado, que após as eleições tenha mudado de posição e se afastado da base aliada. Essa é uma regra que poderia até ser estendida às chapas majoritárias do Executivo, a fim de evitar que, num momento de crise política, o partido do vice se alie aos partidos de oposição no Legislativo para aprovar o *impeachment* do chefe do Executivo e fazer com que o seu filiado assumira a chefia do governo, à frente de um projeto político diferente daquele que o povo escolheu.

Assim, estamos convictos de que a adoção, ainda que parcial – até porque algumas são alternativas a outras –, das sugestões de alterações apresentadas

contribuiriam para o aperfeiçoamento do nosso sistema eleitoral no sentido de fortalecer o vínculo entre representantes e representados e ajudar a superar a crise de representatividade por que passa as nossas instituições políticas, notadamente o Congresso Nacional. Além disso, é interessante observar que as análises e sugestões de alteração em torno da reforma do sistema proporcional da Câmara dos Deputados podem ser facilmente aplicadas às eleições parlamentares estaduais e municipais, que adotam basicamente o mesmo sistema. Já a análise do sistema majoritário do Senado apresenta algumas considerações que podem ser válidas também para os sistemas majoritários do Poder Executivo. Destacamos também que, embora nossa análise tenha se concentrado nos sistemas eleitorais, algumas ponderações e sugestões de alteração na legislação vigente que apresentamos abrangem temas contíguos como o financiamento de campanha, em que defendemos a proibição de doações de pessoas jurídicas, e o sistema partidário, afetado pelas sugestões de democratização da escolha dos seus candidatos e de proibição de coligações.

Por fim, não perdemos de vista, ao longo da nossa análise, que o caráter democrático de qualquer governo representativo envolve questões que vão muito além da forma de escolha dos representantes. A democracia representativa exige todo um arcabouço institucional, com órgãos judiciais e de controle dos atos das autoridades governamentais e não prescinde da participação popular no controle e na tomada de contas das ações dos representantes, que, embora tenham autonomia jurídica para agir, estão vinculados politicamente aos seus eleitores. Sabemos que, qualquer sistema eleitoral adotado, por mais democrático que seja, é apenas um ponto de partida, mas as alterações sugeridas permitiriam que partíssemos de um patamar mais democrático do que o atual. Mais importante que aprovar essas alterações, entretanto, é manter as regras que já favorecem o caráter democrático do governo representativo, em especial o sistema proporcional de lista aberta nas eleições da Câmara dos Deputados, ameaçado por várias propostas de alteração em discussão no Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma da representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.p. 17-33.

AVRITZER, Leonardo. Reforma Política e Participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.p. 35-43.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, 2007, p. 443-464. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BARRETO, Vicente. Voto e representação. In: *Curso de Introdução à Ciência Política*, Unidade IV – Voto e Representação Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2. ed., 1984, p. 15-70. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/216322783/18-Vicente-Barreto-Voto-e-Representacao#scribd>. Acesso em 06 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 38. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

_____. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o código eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737compilado.htm. Acesso em 17 nov. 2013

_____. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2014.

_____. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096compilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 7537, de 2006*. Institui sistema proporcional de voto distrital para eleição de deputados federais e estaduais, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=335077>. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 4.636, de 2009 (a)*. Altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre o voto em listas partidárias pré-ordenadas. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423423>. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 6.593, de 2013*. Dispõe sobre o sistema eleitoral para as eleições proporcionais e sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597150>. Acesso em 17 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda Constitucional nº 365/2009*. Institui o sistema distrital misto, majoritário e proporcional, para a eleição dos deputados federais, alterando a redação dos arts. 29 e 45 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=434498>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2003*. Altera a Constituição Federal para disciplinar a candidatura do suplente de Senador e a eleição para o Senado Federal em caso de vacância. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=56281. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 18, de 2007(a)*. Dá nova redação aos arts. 46 e 56 da Constituição Federal, de modo a introduzir novas regras para a suplência de Senador. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=81744. Acesso em 18 nov. 2014.

_____. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2007(b)*. Altera o art. 45 da Constituição Federal, para estabelecer o sistema majoritário na eleição de deputados federais, deputados

estaduais e vereadores. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=81587. Acesso em 18 nov. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique; GRAEFF, Eduardo. A reforma política desejável. *Plenarium*, ano IV, n. 4, jun. 2007. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 128-132.

_____. Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (org.). *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Editora da Universidade de Rondônia: Porto Velho, 2008.

COTTA, Maurizio. Representação política. In *Curso de introdução à ciência política*, Unidade IV – Voto e Representação Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2. ed., 1984.

CÓRDOVA JÚNIOR, Milton. Suplente de senador: peça de ficção política? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 6, n. 52, 1 nov. 2001. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/2295>. Acesso em: 17 nov. 2014.

_____. A ilegitimidade da eleição da vaga do segundo senador. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, 18 abr. 2011. Disponível em: http://www.conteudojuridico.com.br/?colunas&colunista=4258_&ver=922. Acesso em: 17 nov. 2014.

FELISBINO, Riberti de Almeida. O cidadão na democracia de Joseph A. Schumpeter e Robert A. Dahl. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 14, n. 2250, 29 ago. 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/13421>. Acesso em: 27 abr. 2015.

FLEISCHER, David. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 142-164 2006.

GUSSI, Evandro Herrera Bertoni. *Representação política*. 2009. 191f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21082009-094450/pt-br.php>. Acesso em: 29 abr.2015.

KINZO, Maria D'Alva Gil. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. 4. ed. São Paulo: Vozes, 2006.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A necessidade de revisão do papel do Senado na democracia representativa brasileira- ou sua extinção. In: VIANA, João Paulo Saraiva; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (Org.). Porto Velho: Editora da Universidade Federal de Rondônia, 2008.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 29, n. 10, p.5-35, out. 1995. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm. Acesso em 17 nov. 2014.

MENDES, Denise Cristina V. R. Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático. *Rev. Katál.*, Florianópolis, v. 10, n.2, p. 143-153, jul./dez., 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a02v10n2>. Acesso em: 15 nov.2014.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Brasa, 1954.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Os determinantes da existência e dos poderes das câmaras altas: federalismo ou presidencialismo? *Dados*, v. 49, nº 2, p. 269-299, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v49n2/a02v49n2>. Acesso em 30 abr.2015.

_____. *Estudo comparado de Câmaras Altas: Os Poderes e o Papel dos Senados nos Sistemas Presidencialistas*. 2004. 127f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004. Disponível em: http://www.academia.edu/452317/Estudo_Comparado_De_Camaras_Altas_Os_Poderes_Eo_Papel_Dos_Senados_Nos_Sistemas_Presidencialistas. Acesso em 30 abr. 2015.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, v. 18, n. 1, Campinas, jun., 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0104-6276&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 nov. 2014.

NICOLAU, Jairo. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, Victória Maria; VANNUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (org.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

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

PITKIN, Hanna. Representation and Democracy: Uneasy Alliance. *Scandinavian Political Studies*, vol. 27, n. 3, p. 335-342, set. 2004. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9477.2004.00109.x/abstract>. Acesso em 13 abr. 2015.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. *Lua nova*, São Paulo, n. 67, p. 15-47, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

RABAT, Márcio Nunes. A favor do sistema eleitoral e partidário brasileiro. *Cadernos Aslegis, Brasília*, v. 1, n. 1, p. 14-16, jan./abr. 1997. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/index.php/1-a-reforma-politica/381-a-favor-do-sistema-eleitoral-e-partidario-brasileiro>. Acesso em: 17 nov. 2014.

REFORMA POLÍTICA. Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/agencia/infograficos-html5/reforma_politica/index.html. Acesso em: 20 abr. 2015.

TSE – Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas eleitorais 2014*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014-resultado>. Acesso em 20 abr. 2015.

SANTOS, Fabiano. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos (org.). *O sistema político brasileiro: continuidade ou reforma?* Editora da Universidade de Rondônia: Porto Velho, 2008.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da representação no Estado representativo moderno*. Belo Horizonte: Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 139-190, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n67a06n67>. Acesso em 17 nov. 2014.

WEFFORT, Francisco (Org.). *Os clássicos da política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O federalista"*. v.1. 13. ed. 9. imp. São Paulo: Ática, 2003.

_____. Qual reforma política? *Estudos Avançados*, v. 23, n. 67, p. 37-45, jan. 2009. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10371>. Acesso em: 30 mar. 2015.