

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO

ELION VARGAS TEIXEIRA

**FÓRMULA DA MAIOR MÉDIA E QUOCIENTE ELEITORAL
MÍNIMO: PROCEDIMENTOS QUE DIFICULTAM A
CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

VITÓRIA
2013

ELION VARGAS TEIXEIRA

**FÓRMULA DA MAIOR MÉDIA E QUOCIENTE ELEITORAL
MÍNIMO: PROCEDIMENTOS QUE DIFICULTAM A
CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Dr. Adriano Sant'Ana Pedra.

VITÓRIA
2013

ELION VARGAS TEIXEIRA

**FÓRMULA DA MAIOR MÉDIA E QUOCIENTE ELEITORAL
MÍNIMO: PROCEDIMENTOS QUE DIFICULTAM A
CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, como requisito para obtenção do grau e Mestre em Direito.

Aprovada em ____ de julho de 2013.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. Adriano Sant'Ana Pedra
Faculdade de Direito de Vitória
Orientador

Professor Dr. Daury Cezar Fabriz
Faculdade de Direito de Vitória

Professor Dr. Mário Lúcio Quintão Soares
Professor Convidado

A Deus por guiar-me no caminho da fé, da justiça e do amor: essa obra é apenas uma etapa do caminho que escolhi sob a iluminação do Espírito Santo.

AGRADECIMENTOS

Gratidão especial à minha mãe por me colocar no caminho da fé e por ensinar o valor dos estudos.

Ao pai pela sua força laborativa, simplicidade e carinho com os filhos.

À esposa pela paciência e compreensão durante esta dura e cansativa etapa de minha vida.

Aos filhos simplesmente por eles existirem.

Aos Procuradores e Promotores que lutaram pela minha causa.

Ao orientador por servir de guia ao aluno, principalmente nos momentos em que faltou luz no caminho do conhecimento.

“Todo homem que se entrega ao pecado é seu escravo”.

João, 8, 34.

RESUMO

A presente dissertação encontra abrigo na linha de pesquisa “Democracia, Cidadania e Direitos Fundamentais” do programa de mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais da FDV e tem por objetivo verificar se as regras de conversão de votos em mandatos legislativos previstas no art. 109, *caput*, I e II e art. 109, § 2º, todos do Código Eleitoral brasileiro, que instituíram, respectivamente, a fórmula da “maior” média e o quociente eleitoral mínimo estão em consonância com o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988. Para tanto, a pesquisa emprega o método dedutivo como método de abordagem e os métodos de procedimento tipológico e comparativo. A premissa maior do método dialético é a “democracia” considerada a *pedra angular* do sistema político constitucional brasileiro, signo multifacetado, difuso e utilizado como palavra de ordem em diversos contextos. Por isso, a opção pela *definição mínima de democracia* formulada por Norberto Bobbio, segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados, construída sob as bases da democracia procedimentalista, marco teórico da presente dissertação, uma vez que a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo são regras de procedimentos eleitorais. Para construção da premissa maior, são testilhados os elementos essenciais da definição mínima (os sujeitos e os procedimentos) e um pressuposto levantado (democracia enquanto forma de Estado contraposta à autocracia). As premissas menores (fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo) estão inseridas no sistema eleitoral pátrio, que tem seus elementos analisados no capítulo segundo, juntamente com a apresentação das principais fórmulas de conversão de votos em assentos. No terceiro capítulo a pesquisa enlaça o sistema eleitoral ao princípio democrático para responder ao questionamento proposto, partindo de teorias e leis gerais para as específicas. O confronto revela: que fórmula da maior média é uma fórmula autocrática com máscara de proporcional que possui a maior desproporção quando comparada com as outras fórmulas proporcionais utilizadas nos Estados democráticos e que favorece aos maiores partidos em detrimento dos menores; que o quociente eleitoral mínimo trata desigualmente os entes federados e exclui as minorias político-partidárias do processo de conversão de votos em assentos legislativos ao estabelecer índices mínimos, impedindo-os de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento; e que a resolução 23.389/2013 do TSE,

que alterou o número de deputados por estado, ao utilizar a fórmula da maior média no cálculo da distribuição de mandatos, favorece aos estados mais populosos em detrimento dos menos populosos. A conclusão é que a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo não estão em consonância com o regime democrático brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia. Sistema eleitoral. Fórmula da maior média. Quociente eleitoral mínimo.

ABSTRACT

This dissertation is based on the research "Democracy, Citizenship and Fundamental Rights" of the master's program in Fundamental Rights and Guarantees of FDV and aims to verify if the rules on conversion of votes into legislative mandates provided by the art. 109, caput, I and II, and art. 109, § 2, of the Brazilian Electoral Code, which established, respectively, that the formula of "bigger" electoral quotient average and minimum are in line with the democratic regime established in the 1988 Constitution. Therefore, the research employs the deductive method as the method of approach and typological and comparative as procedure methods. The major premise of the dialectical method is the "democracy" considered the cornerstone of the Brazilian constitutional political system, multi-faceted sign, difused and used as a watchword in various contexts. Therefore, the choice of the minimal definition of democracy formulated by Norberto Bobbio, according to whom a democratic regime means, primarily, a set of rules of procedure for the formation of collective decisions, it is planned and facilitated by the greatest amount of the people interested, built on the foundations of democracy proceduralist, theoretical framework of this dissertation, since the formula for the highest average and minimum are the electoral quotient rules of electoral procedures. For construction of the major premise, the the essential elements of the minimum are analyzed (the subjects and procedures) and an assumption raised (democracy as a form of state opposed to autocracy). The minor premises (the highest average formula and electoral minimum quotient) are inserted in the paternal electoral system, which has its elements analyzed in the second chapter, along with the presentation of the main formulas for converting votes into seats. In the third chapter the research connects the electoral system to the democratic principle to answer the question proposed, based on theories and general laws to the specific. The comparison reveals: that the highest average formula is a formula with autocratic mask which has the largest proportion disproportion when compared with the other proportional formulas used in democratic and it favors the larger parties at the expense of the smaller, the electoral quotient is minimal unequally the States and excludes minority political party in the process of conversion of votes into legislative seats to establish minimum levels, preventing them from participating in the dialectical procedure of parliament-contradictory, and that the resolution 23.389/2013 of TSE, which amended the number of seats per state, using the formula of the highest average in the calculation of the distribution of mandates, favors the

most populous states at the expense of less populated. The conclusion is that the formula of the highest average and the minimum electoral quotient are not in line with the Brazilian democratic regime.

KEYWORDS: Democracy. Electoral system. Formula of the highest average. Electoral quotient minimum.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de deputados federais e estaduais para legislatura 2011	85
Tabela 2 – Distribuição de assentos com base na Fórmula D’Hondt	105
Tabela 3 – Distribuição de assentos com base na Fórmula <i>imperiali</i>	106
Tabela 4 – Distribuição de assentos com base na Fórmula <i>Saint Laguë</i> original	107
Tabela 5 – Distribuição de assentos com base na Fórmula <i>Saint Laguë</i> modificada	108
Tabela 6 – Distribuição de assentos com base na Fórmula dinamarquesa	109
Tabela 7 – Distribuição de assentos básicos com utilização do quociente eleitoral tradicional	112
Tabela 8 – Distribuição de assentos básicos com utilização do quociente <i>Hagenbach-Bichof</i>	113
Tabela 9 – Distribuição de assentos básicos com utilização do quociente <i>imperiali</i>	114
Tabela 10 – Distribuição de assentos remanescentes pela fórmula dos maiores restos	117
Tabela 11 – Distribuição de assentos remanescentes pela fórmula das maiores médias	118
Tabela 12 – Distribuição do primeiro assento remanescente pela fórmula da maior média	120
Tabela 13 – Distribuição do segundo assento remanescente pela fórmula da maior média	121
Tabela 14 – Razão entre os dois primeiros divisores das fórmulas unioperacionais	137
Tabela 15 – Simulação de fórmula com razão fixa em 0,5 entre os divisores	137
Tabela 16 – Número de assentos totais por fórmula eleitoral	143
Tabela 17 – Índice de desproporção por fórmulas	144
Tabela 18 – Quociente eleitoral mínimo em valores percentuais para o legislativo federal	153
Tabela 19 – Número de deputados de acordo com fórmula da maior média	156
Tabela 20 – Número de deputados de acordo com fórmula dos maiores restos	160
Tabela 21 – Tabela de ganhos e perdas no cálculo do número de deputados	161

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a – Número de assentos legislativos

AC – Acre

ai – Percentual de assentos obtido pelo partido político

AL – Alagoas

AM- Amazonas

AP – Amapá

BA – Bahia

CE – Ceará

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

D – Índice de desproporção

DF – Distrito Federal

ES – Espírito Santo

FDV – Faculdade de Direito de Vitória

GO – Goiás

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

Mm – Índice das maiores médias

Mmr – Índice da maior média

MS – Mato Grosso do Sul

MT – Mato Grosso

N – Número de assentos a serem preenchidos em determinada circunscrição

NC – Número de assentos no Parlamento Federal

P – Quociente partidário

PA – Pará e Partido do Araçá

PB – Paraíba e Partido do Buriti

PE – Pernambuco e Partido da Embaúba

PFL – Partido da Frente Liberal

PI – Piauí

PJ – Partido do Jacarandá

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Pop – População estadual
PR – Paraná
PRP – Partido Republicano Paulista
PS – Partido da Sapucaia
 q – Quociente eleitoral
QEM – Quociente eleitoral mínimo
QPN – Quociente populacional nacional
 qp – Quociente partidário
QPE – Quociente populacional estadual
RJ – Rio de Janeiro
RO – Rondônia
RR – Roraima
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina
SE – Sergipe
SP – São Paulo
STF – Supremo Tribunal Federal
TO – Tocantins
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
 V_i – Percentual de votação do partido político
 vp – Votos conquistados pelo partido/coligação
 vv – Votos válidos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 ELEMENTOS MÍNIMOS DA DEMOCRACIA	22
1.1 DEMOCRACIA ENQUANTO FORMA DE GOVERNO CONTRAPOSTA À AUTOCRACIA	24
1.1.1 Formas de governo na antiguidade	25
1.1.1.1 Heródoto e a discussão dos reis persas	25
1.1.1.2 Aristóteles e a organização da cidade	26
1.1.1.3 Políbio e a teoria dos ciclos sucessivos	28
1.1.2 Forma de governo na modernidade	29
1.1.2.1 Maquiavel e a classificação bipartida	29
1.1.2.2. Bodin e a soberania	31
1.1.2.3 Montesquieu e a natureza do governo	31
1.1.2.4 Os princípios do direito político de Rousseau	32
1.1.2.4.1 Vontade geral e formas de governo	33
1.1.2.4.2 Manifestação da vontade geral e procedimentos políticos	37
1.1.3 Democracia versus autocracia	39
1.2 OS SUJEITOS DA DEMOCRACIA	44
1.2.1 O povo como unidade normativa	45
1.2.2 O povo como legitimação democrática	47
1.2.2.1 As diferentes utilizações do conceito de <i>povo</i>	48
1.2.2.2 A realidade legitimadora contra a prescrição constitucional brasileira	51
1.2.3 O povo além da democracia da identidade	53
1.2.4 A amplitude do signo <i>povo</i>	54
1.2.4.1 Uma abordagem da democracia etimológica	54
1.2.4.2 Uma abordagem além da democracia etimológica	58
1.2.4 Os partidos políticos como órgãos de formação da vontade do estado	60
1.3 OS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS	64
1.3.1 A regra da maioria	65
1.3.1.1 A minoria como complemento da maioria	71

1.3.2 Procedimento dialético contraditório do parlamento	72
2 SISTEMAS ELEITORAIS	77
2.1 CIRCUNSCRIÇÃO ELEITORAL	81
2.1.1 Magnitude das circunscrições	83
2.2 MODALIDADES DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATOS E VOTAÇÃO	88
2.2.1 Formas de candidatura	89
2.2.2 Modalidades de voto	92
2.3 FÓRMULAS ELEITORAIS DE CONVERSÃO DE VOTOS EM MANDATOS	94
2.3.1 Fórmulas majoritárias	96
2.3.1.1 Fórmulas de maioria simples	97
2.3.1.2 Fórmulas de maioria absoluta	99
2.3.2 Fórmulas proporcionais	101
2.3.2.1 Fórmulas proporcionais unioperacionais	103
2.3.2.1.1 Fórmula <i>D'Hondt</i>	104
2.3.2.1.2 Fórmula <i>imperiali</i>	106
2.3.2.1.3 Fórmula <i>Saint Laguë</i> original	107
2.3.2.1.4 Fórmula <i>Saint Laguë</i> modificada	108
2.3.2.1.5 Fórmula dinamarquesa	109
2.3.2.2 Fórmulas proporcionais bioperacionais	110
2.3.2.2.1 Quociente eleitoral tradicional	111
2.3.2.2.2 Quociente de <i>Hagenbach-Bichoff</i> e <i>Droop</i>	112
2.3.2.2.3 Quociente <i>imperiali</i>	114
2.3.2.2.4 Fórmula dos maiores restos	117
2.3.2.2.5 Fórmula das “maiores” médias	118
2.3.2.2.6 Fórmula da “maior” média	119
3 O SISTEMA ELEITORAL COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA	122
3.1 SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	123
3.2 FÓRMULAS ELEITORAIS COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA	131
3.2.1 Análise comparativa das fórmulas eleitorais na perspectiva da proporcionalidade	132

3.2.1.1 Comparação das fórmulas eleitorais unioperacionais na perspectiva da proporcionalidade	133
3.2.1.2 Comparação das fórmulas eleitorais bioperacionais na perspectiva da proporcionalidade	138
3.3 FÓRMULA DA “MAIOR” MÉDIA <i>VERSUS</i> DEMOCRACIA	140
3.3.1 Breve histórico da implementação do sistema eleitoral proporcional no Brasil ..	140
3.3.2 Uma fórmula autocrática “travestida de democrática”	143
3.3.3 A luta pela consolidação da democracia	147
3.4 QUOCIENTE ELEITORAL MÍNIMO <i>VERSUS</i> DEMOCRACIA	151
3.5 A FÓRMULA DA MAIOR MÉDIA APLICADA NO CÁLCULO DO NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO	155
CONCLUSÃO	164
REFERÊNCIAS	167

INTRODUÇÃO

Com o fim da ditadura militar, os representantes do povo brasileiro reunidos em Assembleia Nacional Constituinte promulgaram a Constituição brasileira de 1988 para instituir um “Estado Democrático” destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, conforme destaca o preâmbulo dessa Carta. Do mesmo modo, a República Federativa do Brasil constitui-se em “Estado Democrático de Direito”, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político – art. 1º da CF. Destarte, a “democracia” assume posição central na nova ordem constitucional, a *pedra angular* do sistema político constitucional brasileiro.

Noutra banda, o Código eleitoral contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado – art. 1º da Lei 4.737/65. Dentre elas, o Capítulo IV, Título I, Parte Quarta, que trata do Sistema Eleitoral, traz estipulações concernentes à representação proporcional, especificamente, regras postas para as eleições dos membros do Poder Legislativo, exceto o Senado, que é eleito pelo sistema majoritário.

Ante a efetiva repercussão no procedimento de conversão de votos em mandatos, duas normas que regem a representação proporcional pátria são compulsadas nesta pesquisa: a) a *fórmula da maior média*, utilizada para distribuição dos assentos remanescentes da primeira operação em fórmulas bioperacionais – art. 109, *caput*, I e II, do Código Eleitoral pátrio; e b) o *quociente eleitoral mínimo*, percentual mínimo que o partido/coligação tem que conquistar para poder participar do processo de distribuição dos assentos legislativos – art. 109, § 2º, do Código Eleitoral brasileiro. Destaca-se que os enunciados legais aqui elencados foram tecidos pela Lei 7.454/85, portanto, antes da promulgação da Constituição de 1988.

Sob a denominação de “reforma política” diversas normas eleitorais são constantemente contestadas, conforme noticiado pelos meios de comunicação em massa ou pelas inúmeras

propostas legislativas em tramitação ou arquivadas em ambas as Casas do Congresso Nacional, o que demonstra, *prima facie*, que o sistema eleitoral pátrio não corresponde aos anseios dos participantes da ordem democrática brasileira, o que justifica o estudo dos componentes deste sistema.

A função bussolar do princípio democrático na ordem política nacional tem como consequência a necessária submissão das normas inseridas no sistema eleitoral pátrio a esse princípio. Assim surge a pergunta que deverá ser respondida pela presente pesquisa: na medida em que a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo foram normas esculpidas sob a égide de um regime autocrático – ditadura militar –, pode-se afirmar que elas estão em consonância com o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988?

A hipótese é que fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo são normas autocráticas e constituem empecilho à participação das minorias político-partidárias.

A pesquisa emprega o método dedutivo como método de abordagem a partir de teorias e leis com a finalidade de tornar explícitas verdades particulares contidas em verdades universais mediante a construção de estruturas lógicas entre o antecedente e consequente. Do mesmo modo, como método de procedimento, etapas mais concretas da investigação, utiliza-se o método tipológico, que é empregado pelas ciências sociais para analisar aspectos essenciais dos fenômenos, criando tipos ou modelos ideais.

A premissa maior da presente pesquisa tem como signo determinante a “democracia”, vocábulo multifacetado e difuso. Tomada como palavra de ordem em diferentes contextos político-jurídico-social, a democracia quase sempre vem acompanhada por adjetivos que modificam o seu sentido. Portanto, imperiosa a tessitura de uma base teórica sólida e minimalista que permita a compreensão da essência do fenômeno.

Ao testilhar o “futuro da democracia”, Norberto Bobbio assevera que a única maneira de se estabelecer um acordo acerca do signo democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é tomá-la como um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos, e propõe uma *definição mínima de democracia*, “segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto regras de procedimento para a formação

de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2009, p. 22).

Com efeito, a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo são normas de procedimento eleitoral, ou seja, normas que estabelecem as “regras do jogo”, por conseguinte, uma definição procedimentalista é suficiente para desenhar os contornos da premissa maior, ou seja, para configurar o que se entende por democracia para fins do problema proposto. É neste trilho que a pesquisa caminha, o caminho da definição mínima de democracia construído na “concepção procedimentalista” de Norberto Bobbio – marco teórico da presente dissertação.

As premissas menores, que tem como determinantes a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo, por sua vez, estão inseridas no sistema eleitoral pátrio. Os elementos do sistema eleitoral, apesar terem efeitos específicos, em regra, influenciam nos resultados dos demais elementos, como exemplo o elemento circunscrição eleitoral que altera significativamente o índice do quociente eleitoral no processo de conversão de votos em assentos. Portanto, imprescindível a compreensão dos componentes deste sistema.

O trabalho científico está dividido em três capítulos: 1º) elementos mínimos da democracia; 2º) sistema eleitoral; e 3º) sistema eleitoral como elemento da democracia.

Com base no método tipológico, a presente dissertação analisa a democracia como tipo ideal a ser realizado nas sociedades contemporâneas. Em busca de seus elementos essenciais, tendo como marco teórico a definição mínima de democracia construída sobre base procedimentalista, o primeiro capítulo é decomposto em três seções, de modo a aþambarcar os dois os elementos da definição mínima e um pressuposto levantado por Bobbio: a) democracia como forma de governo contraposta à autocracia (pressuposto); b) quem está autorizado a tomar decisões coletivas, ou seja, os “sujeitos” da democracia (elemento); c) quais “procedimentos” que possibilitam a participação mais ampla dos interessados (elemento).

A construção de um conceito muitas vezes parte da definição de seu oposto, assim procedeu Kelsen e Heller ao classificar a democracia como forma de governo contraposta à autocracia. Em primeiro plano, eles refutaram as classificações construídas ao longo da história política

da humanidade julgando-as como insuficientes; após, propuseram a classificação adotada por Bobbio como pressuposto de sua definição mínima de democracia. Assim, serão expostas algumas classificações históricas, para melhor análise desta teoria.

Em busca da essência dos elementos componentes da definição mínima, o povo (sujeito da democracia) será analisado sob quatro óticas: o povo como unidade normativa, consoante escólio de Kelsen; o povo como legitimação democrática, na esteira de Müller; o povo além da democracia da identidade, levantado por Hesse; e a amplitude do signo povo, tendo como suporte teórico as lições de Sartori. Outrossim, considerando sua importância na democracia representativa os partidos políticos também serão investigados como sujeitos da democracia.

O segundo elemento (o procedimento) será compulsado na terceira seção, decomposta na regra da maioria e o procedimento dialético-contraditório do parlamento, que tem em Kelsen seu grande defensor.

O capítulo segundo apresenta os elementos essenciais do sistema eleitoral, enquanto conjunto de regras pelas quais os eleitores exprimem suas preferências políticas e os votos são convertidos em assentos parlamentares ou mandados executivos. Esse capítulo se divide em três seções: a primeira trata das circunscrições eleitorais e da magnitude da circunscrição, fator decisivo na fixação do quociente eleitoral mínimo, uma das premissas menores da pesquisa; a segunda, dos sistemas de candidatura e votações, cujas combinações são determinantes para os resultados das eleições e do sistema eleitoral, em especial na fórmula da maior média, que pressupõe determinado tipo de voto e de candidatura; a terceira, das fórmulas de conversão de votos em mandatos, dentre as quais a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo estão inseridos.

No terceiro capítulo, a pesquisa enlaça o sistema eleitoral ao princípio democrático para responder ao questionamento proposto, partindo de teorias e leis gerais para as específicas. A primeira seção trata do sistema eleitoral como elemento constitutivo do princípio democrático. A segunda, das fórmulas eleitorais como elemento da democracia, utilizando o método comparativo na perspectiva da proporcionalidade. Na terceira, a análise recai especificamente sobre a fórmula da maior média para demonstrar que ela não está em consonância com o regime democrático brasileiro instituído pela Constituição de 1988, na

medida em que ela favorece aos grandes partidos em detrimento dos pequenos, que ficam sub-representados, em clara violação dos direitos das minorias político-partidárias.

Na quarta, o quociente eleitoral mínimo é perscrutado sob a ótica democrática para chegar a conclusão de que ele não está em consonância com a Constituição de 1988, por tratar desigualmente os entes federados e excluir as minorias político-partidárias do processo de conversão de votos em assentos legislativos ao fixar índice mínimo para participação no processo de distribuição dos assentos.

Na quinta, a análise recai sobre a Resolução 23.389/2013 do TSE, publicada no dia 27 de maio de 2013, que aplica a fórmula da maior média no cálculo do novo número de deputados por Estado fixado recentemente pelo TSE, para concluir que ela não se adere ao princípio democrático, pedra angular do Estado Democrático de Direito, na medida em que não distribuiu os mandatos proporcionalmente ao número de habitantes. Com a aplicação da fórmula da maior média verifica-se o favorecimento dos Estados mais populosos como Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia em detrimento dos Estados menos populosos, uma verdadeira lei Robin Hood às avessas – tira dos que têm menos para dar aos que têm mais.

1 ELEMENTOS MÍNIMOS DA DEMOCRACIA

A pesquisa científica que se propõe ao estudo da democracia certamente percorrerá um caminho sinuoso com incontáveis trilhas devido às inúmeras teorias propostas, sem contar a imprecisão terminológica, portanto, conveniente traçar um percurso seguro de modo a não se perder no meio da aventura democrática. Nesta seara, impõe-se a confecção dos contornos do signo democracia para responder à pergunta preliminar: o que é democracia?

Diversas são as teorias que procuram responder ao questionamento, algumas extremamente antagônicas. Giovanni Sartori, teórico e cientista político italiano, inaugura o primeiro capítulo de sua obra “A teoria da democracia revisitada” com o seguinte título: “A democracia pode ser qualquer coisa?” Segundo esse autor, há motivos para que o conceito de democracia seja multifacetado e difuso, destacando que “entre as condições da democracia, a menos lembrada é que ideias erradas sobre a democracia fazem a democracia dar errado” (SARTORI, 1994, p. 17).

Por sua vez, ao prefaciar a primeira parte de sua obra “A democracia”, Kelsen localiza-se temporalmente e levanta os problemas da época em que foi formulada sua teoria filosófico-política, com destaque para a confusão vocabular acerca do signo democracia: “democracia é a palavra de ordem que, nos séculos XIX e XX, domina quase universalmente os espíritos; mas, exatamente por isso, ela perde, como qualquer palavra de ordem, o sentido que lhe seria próprio” (KELSEN, 2000a, p. 25). O uso da palavra democracia estava na moda política, sendo utilizada para todas as finalidades possíveis e em todas as possíveis ocasiões.

A percepção acerca do múltiplo uso do vocábulo democracia, no entanto, não se restringe àquela época; hodiernamente ainda se procura o verdadeiro significado deste termo. Goyard-Fabre (2003) publicou, obra que suscita o problema logo no título: “O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana”, assim como Touraine (1996) em: “O que é democracia?”. Por sua vez, Dworkin (2007, p. 163) indaga: “*Es posible la democracia?*¹” E Cattoni de Oliveira (2006, p. 310): “Afinal de contas, o que é democracia?”.

¹ “É possível democracia?” (DWORKIN, 2007, p.163, tradução pelo autor).

O próprio fato ter uma história tão comprida contribuiu para a confusão e discordância do vocábulo democracia: “os 25 séculos em que tem sido discutida, debatida, apoiada, atacada, ignorada, estabelecida, praticada, destruída e depois às vezes restabelecida aparentemente não resultaram em concordância sobre algumas das questões fundamentais sobre a democracia” (DAHL, 2009, p. 12-13).

As perspectivas democráticas são diferentes quando se considera os países recentemente democratizados, por um lado, e as democracias mais antigas, por outro: as dificuldades em relação aos primeiros é saber como as novas instituições e as práticas democráticas podem ser “reforçadas” ou “consolidadas” para que venham a suportar o teste do tempo, o conflito político e a crise; quanto aos últimos, o problema é “aperfeiçoar” e “aprofundar” suas democracias, por isso indaga: “Com referência à consolidação da democracia, o que é exatamente consolidado? E o que significa falar de aprofundar a democracia num país democrático? Se um país já é uma democracia, como ele poderá se tornar mais democrático? E assim, por diante ...” (DAHL, 2009, p. 12).

Fato concreto é que o Estado democrático brasileiro conta com pouco mais de vinte anos e não há sintomas de ruptura da ordem, entretanto, não se pode falar, com absoluta certeza, que democracia brasileira está consolidada, por isso a democracia no Brasil deve ser compulsada sob a perspectiva do aperfeiçoamento e aprofundamento, sem relegar sua consolidação ou reforço.

A profusão vocabular do signo dificulta a interpretação dos enunciados normativos no momento da submissão ao princípio democrático. Diz-se submissão ao princípio democrático na medida em que a democracia deve ser tomada como a *pedra angular* de todo Estado democrático, portanto, as demais regras devem aderência a ela.

Costuma-se adjetivar – adição de palavra variável que modifica o substantivo, estabelecendo entre ambos uma relação de sentido (SCHOCAIR, 2008, p.137) – o signo democracia: democracia direta, democracia deliberativa, democracia radical, etc. Entretanto, a proposta da pesquisa não é a perscrutação ou defesa de qualificadora ou limitadora do signo, antes, uma análise do substantivo. Por isso a opção pela *definição mínima de democracia* formulada por Bobbio, visto que composta de elementos mínimos. Tais elementos são indispensáveis ao

conceito de democracia, destarte, todos os tipos de democracia (democracia adjetivadas) devem levá-los em consideração na sua definição.

Os elementos mínimos da democracia são dois: os “sujeitos” e os “procedimentos”, mas, antes de analisá-los, um pressuposto levantado por Bobbio há de ser perquirido: a democracia enquanto forma de governo contraposta à autocracia.

1.1 A DEMOCRACIA ENQUANTO FORMA DE ESTADO CONTRAPOSTA À AUTOCRACIA

Inúmeras terminologias atribuídas às formas concretas apresentadas pelas instituições políticas sobrecarregam a atividade dos especialistas que se aventuram em reduzir a tipos fundamentais estas instituições, na medida em que a imprecisão conceitual embaraça o estudo. “Percebe-se a falta de acordo quando são utilizadas expressões como formas de governo, formas de Estado, sistema de governo, regime de governo, regime político, sistema político, forma política ou modelo político” (BARACHO, 1977, p. 9). O problema central da teoria política é a classificação de governos e, do ponto de vista jurídico, a distinção entre os diferentes arquétipos de constituições. (KELSEN, 2000b, p. 405).

Nesta seara, forma de governo pode ser compreendida como “a forma de uma comunidade política estatal estruturar o seu poder e estabelecer a diferenciação entre governantes e governados, à luz de certas concepções fundamentais vertidas em princípios político-constitucionais” (MIRANDA, 2007, p. 4). Essa conceituação procura responder a quatro problemas centrais da teoria político-constitucional: a) o da legitimidade do poder; b) o da liberdade política; c) o do grau de interferência dos governados sobre a condição e atos dos governantes; e d) o da concentração do poder atribuído aos governantes, da unidade ou da divisão do poder (MIRANDA, 2007, p. 4). Enfim, forma de governo refere-se ao exercício do poder político (MARNOCO E SOUSA, 1910, p. 105).

O art. 109, *caput*, c/c art. 109, I e II, e o art. 109, § 2º, todos do Código Eleitoral brasileiro, que instituíram respectivamente a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo

como regras do sistema eleitoral pátrio, podem ser considerados enunciados democráticos? Para responder a essa pergunta a presente dissertação parte da definição mínima de democracia, formulada por Norberto Bobbio, que considera democracia como uma forma de governo contraposta a todas outras tidas como autocráticas (BOBBIO, 2009, p. 30), portanto, com aderência à classificação dicotômica defendida por Hermann Heller e Hans Kelsen, que julga as classificações cunhadas na antiguidade e na modernidade como insuficientes.

Para melhor compreensão das razões expendidas em defesa da classificação dicotômica – democracia *versus* autocracia – e a rejeição das demais, serão levantadas algumas classificações formuladas na história política da humanidade, com destaque especial para Rousseau, que esculpiu princípios relacionados aos sujeitos e procedimentos políticos, elementos que serão objetos de investigação nas seções seguintes.

1.1.1 Formas de governo na antiguidade

1.1.1.1 Heródoto e a discussão dos reis persas

As reduções tipológicas das formas de governo remontam à antiguidade. Como marco inicial, cita-se Heródoto (484-425 a.C.) que relata a discussão entre os reis persas Otanes, Megabizo e Dario acerca da melhor forma de governo a ser implantada após a morte de Cambises. Tais formas são elencadas como governo de muitos (democracia), de poucos (aristocracia) e de um só (monarquia).

A discussão inicia-se com Otanes que elenca características negativas do monarca que não presta contas de seus atos, nem se submete à lei; noutra vertente, exorta o governo democrático, aduzindo que nesta forma de governo as deliberações são tomadas em comum, o magistrado é submisso à lei e tem que prestar conta de seus atos, uma vez que “todo o poder emana do povo” (HERÓDOTO, livro III, § 80).

Megabizo, do mesmo modo, afasta a monarquia, mas, ao contrário de Otanes, refuta a democracia, sustentado que não há nada mais insensato e insolente do que uma multidão inconsequente que não sabe usar a inteligência nem a razão para exercer o poder supremo, uma vez que não lhes foi dada a devida educação; giro outro, defende o governo aristocrático, que deverá ser composto por homens virtuosos que darão excelentes conselhos (HERÓDOTO, livro III, § 81).

Dario, contrapondo Otanes e Megabizo, rejeita a aristocracia, sob argumento de que, não obstante os escolhidos se aplicarem ao bem, com o decorrer do tempo, surgem rixas particulares e violentas, que levam ao morticínio e finalmente à monarquia; outrossim, condena a democracia, ressaltando que neste tipo de governo, uma vez a corrupção estabelecida, ao invés de produzir ódio entre os maus, une-os por laços de amizade e assistência mútua, até que se erga um monarca para reprimi-los; assim, defende a monarquia asseverando que nenhum governo se compara ao de um único homem quando esse homem é de bem, pois ele governará de maneira irrepreensível e suas deliberações serão secretas não permitindo aos inimigos seu conhecimento (HERÓDOTO, livro III, § 82).

Heródoto demonstra o notável grau de desenvolvimento dos pensadores gregos sobre a política (BOBBIO, 2001, p. 39), apesar de Heródoto não ter pretensão de ser um pensador político (GOYARD-FABRE, 2003, p. 17). Percebe-se claramente que Heródoto classifica os governos em razão do número daqueles que exercem o poder, exaltando características pessoais dos governantes, critério, portanto, superficial para a teoria político-constitucional.

1.1.1.2 Aristóteles e a organização da cidade

Aristóteles (384-322 a.C.) posta definitivamente os princípios do pensamento filosófico racional; seu procedimento repousa fundamentalmente no exame analítico, na demonstração lógica e no método histórico; ele introduz sistematicamente o raciocínio sócio-lógico na observação da vida da cidade e lança bases para uma verdadeira antropologia social, mas também uma teoria normativa, pois busca identificar critérios de uma vida social e política

moralmente aceitável (NAY, 2007, p. 49). Ele vê na forma a essência das coisas, e trata, portanto, de fixar o princípio determinante das formas de governo (SOARES, 2001, p. 473).

Na ordem natural o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo, na medida em que o todo deve necessariamente ser colocado antes da parte. Ademais, a natureza compele os homens a se associarem. O homem, quando perfeito é o melhor dos animais, todavia, se torna o pior deles, quando se afasta da lei e da justiça, pois quando destituído de qualidades morais – prudência e virtude – ele é impiedoso. Por sua vez, a justiça é a base da sociedade e sua aplicação assegura a ordem na comunidade social, por ser o meio de determinar o que é justo (ARISTÓTELES, 1997, p. 15-16)².

Ao introduzir a discussão acerca das formas de governo, Aristóteles fixa pontos fundamentais, ou seja, “qual é o objetivo da existência da cidade e quantas são as espécies diferentes de sistemas para governar os homens e as comunidades em que eles vivem” (ARISTÓTELES, 1997, p. 89)³, destarte, acrescenta ao aspecto numérico a finalidade dos governos, ou, como sustenta Miranda (2007, p. 11), ao aspecto quantitativo – *quem governa* –, acrescenta um valorativo – *como se governa* (MIRANDA, 2007, p. 11). E é com base nessa condicionante que classifica os governos, ou seja, o governo é considerado melhor ou pior na medida em que realiza o bem comum (HRYNIEWICZ, 2010, p. 282).

Aristóteles elenca três tipos de governos bons, considerados como os que usam a autoridade com vistas ao interesse geral (governo puro e são), em contraposição as formas degeneradas aqueles que governam com vistas ao interesse particular (governo corrompido): a.1) “monarquia”, governo de um só visando o bem comum; a.2) “tirania”, governo de um só visando ao próprio bem ou de poucos; b.1) “aristocracia” governo de poucos (os melhores) visando ao bem comum; b.2) “oligarquia”, governo de poucos visando ao bem de poucos; c.1) “politeia”, governo da maioria visando ao bem comum; e c.2) “democracia”, governo de todos, que por permitir o acesso dos incapazes ao governo era instável. A tipificação, essencialmente quantitativa e qualitativa, traduz-se na tricotomia monarquia, aristocracia e politeia, como formas puras e tirania, oligarquia e democracia como formas impuras; neste sentido, Aristóteles preconiza o governo misto ao delinear a politeia, que mescla as virtudes da oligarquia com as da democracia (SOARES, 2001, p. 475).

² ARISTÓTELES, I, 1, 1253 a.

³ Ibid., III, 4, 1278 b.

De fato, a tirania governa no interesse do monarca; a oligarquia no interesse dos ricos; e a democracia no interesse dos pobres, ou seja, nenhuma dessas formas é para o interesse geral da comunidade (ARISTÓTELES, 1997, p. 91)⁴. Partido do pressuposto de que o princípio da igualdade e equivalência entre os cidadãos levam esses a pleitearem o exercício alternado das funções governamentais, Aristóteles contrapõe o costume dos antigos, que se alternavam no exercício das funções governamentais olhando para os interesses dos outros como se fossem seus próprios interesses, ao da sua época: “hoje, porém, as pessoas querem ocupar permanentemente os cargos, por causa das vantagens que podem obter com as rendas públicas e com o exercício das funções, como se a permanência no poder desse saúde aos funcionários antes doentes crônicos” (ARISTÓTELES, 1997, p. 90)⁵.

Esse problema não se restringe à época de Aristóteles, hodiernamente tal comportamento é um dos maiores problemas dos governos democráticos, pois os governantes esculpem regras com a finalidade de se perpetuar no poder, inclusive fórmulas eleitorais mascaradas, com resquícios típicos dos governos autocratas. Essa constatação é de extrema importância para a dissertação, pois deve ser levada em consideração no estabelecimento das regras do jogo democrático.

1.1.1.3 Políbio e a teoria dos ciclos sucessivos

Outra obra fundamental acerca das formas de governo na antiguidade é o livro IV da “História” de Políbio. Grego de nascimento, Políbio foi deportado para Roma após a Grécia ser subjugada ao Império Romano no século II a.C. Ao contrário de seu compatriota Aristóteles, Políbio era historiador e não filósofo, mas seu legado acerca das formas de governo não é de menor autoridade do que aquele (BOBBIO, 2001, p. 65). Segundo ele, existem três formas de governo boas e três más; e uma sétima, síntese das formas boas, sendo o exemplo a Constituição romana. É um tratamento sistemático, histórico e axiológico (MIRANDA, 2007, p. 11). Suas considerações sobre a teoria das formas de governo é um dos maiores legados da antiguidade, mormente a tese dos ciclos sucessivos.

⁴ Ibid., III, 5, 1279 b.

⁵ Ibid., III, 4, 1279 a.

Políbio classifica as formas de governo em boas e más: a.1) “reino” (monarquia) – forma boa; a. 2) “tirania” – forma má; b.1) “aristocracia” – forma boa; b.2) “oligarquia” – forma má; c.1) “democracia” – forma boa; c.2) “oclocracia” – forma má. As formas más sucedem as boas com respaldo na força em movimento cíclico, ou seja, à monarquia (reino) se transforma pela força em tirania, que se transforma em aristocracia, que se degenera em oligarquia, que se transmuda em democracia, que se corrompe em oclocracia, repetindo o ciclo com o retorno à monarquia.

Considerando que as forma puras eram breves, Políbio pugna pelas formas mistas, como a romana, típico governo misto: os cônsules traduziriam o elemento monárquico; o Senado o aristocrático; e a assembleia popular o democrático. A mais completa teoria de governo misto foi elaborada por Políbio ao descrever o êxito de Roma, atribuindo a prosperidade desta cidade-comunidade às virtudes dos seus cidadãos e à perfeição da Constituição romana, que realizava o ideal criado pelos filósofos gregos a partir de Platão (SOARES, 2001, p. 475) Esses governos mistos apenas adiariam os ciclos, mas não os impediriam.

A teoria dos ciclos sucessivos formulada por Políbio não pode ser desprezada, na medida em que os governos democráticos podem ser tornar oclocracias, contrariando a vontade da maioria do povo, e conseqüentemente, se tornar território fértil para instauração de um governo autocrático.

1.1.2 Forma de governo na modernidade

1.1.2.1 Maquiavel e a classificação bipartida

Dignas de referências, as lições de Maquiavel inovam no campo das classificações das formas de governo. Trilhando caminho distinto das concepções clássicas⁶ formuladas na antiguidade,

⁶ Clássicas são as ideias que sobrevivem ao tempo e, embora ressonâncias de uma passado distante, são recebidas por nós como parte constitutiva de nossa atualidade (WEFFORT, 1997, p. 8)

ele assevera que “todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm poder sobre os homens, são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2006, p. 19). Já no âmbito do Estado Moderno, Maquiavel propõe uma classificação bipartida, que corresponde à efetiva situação de seu tempo (MIRANDA, 2007, p. 12). Ele substitui a clássica classificação aristotélico-polibiana por uma bipartição, assim as formas de governos passam de três para duas: principados e repúblicas (BOBBIO, 2001, p. 83).

Maquiavel mantém a sistematização numérica clássica, agora bipartida, e acrescenta o critério volitivo: “monarquia”, que consiste na vontade de um só; e “república”, na vontade coletiva. A república, por sua vez, pode ser movida pela vontade de um colegiado restrito (aristocracia) ou pela vontade de uma assembleia popular (democracia). Em última instância, o que modifica na passagem do principado para a república é a própria natureza da vontade envolvida; da república aristocrática para a república democrática, apenas o modo de formação da vontade coletiva, na medida em que a vontade coletiva, para sua formação, necessita de regras de procedimento, como a maioria, à quais não se aplicam ao principado, que é a vontade de uma pessoa física (BOBBIO, 2001, p. 84).

A classificação dicotômica proposta por Maquiavel foi acolhida por inúmeros teóricos como Jellinek, ou democracia e autocracia em Kelsen (BARACHO, 1977, p. 32), entretanto, Kelsen não considera a classificação proposta por Maquiavel como dicotômica, na medida em que a república é subdividida em aristocracia e democracia, ou seja, no fundo permanece a classificação tricotômica posta na antiguidade. “A teoria política da Antiguidade distinguia três formas de Estado: monarquia, aristocracia e democracia. A teoria moderna não foi além dessa tricotomia” (KELSEN, 2000b, p. 405).

Maquiavel adota uma postura inteiramente heterodoxa ao debater o conceito de liberdade republicana; para ele a meta de manter a liberdade e segurança de uma República representa o valor mais elevado e decisivo da vida política, não tendo cabimento a utilização de uma escala de valores cristãos no exame de assuntos políticos, destaca Skinner (1996, p. 201-203). “Maquiavel invariavelmente vê o mundo da política como aquele em que os métodos racionais do legislador precisam ser completados pela ferocidade do leão e a astúcia da raposa” (SKINNER, 1996, p. 206).

1.1.2.2. Bodin e a soberania

A obra política mais importante do período de formação dos grandes Estados territoriais pertence a Bodin e foi publicada em 1576; *De la Republique* é, sem exagero, a obra de teoria política mais ampla e sistemática desde *Política* de Aristóteles (BOBBIO, 2001, p. 95).

Bodin classifica as formas políticas a partir da distinção entre titularidade e exercício da soberania (MIRANDA, 2001, p. 12). Ele sustenta a existência de três formas de regime ou Estado: “monarquia” é o Estado onde há um só soberano, estando o povo excluído da soberania; “aristocracia” onde uma minoria, reunida num órgão decisório, tem o poder soberano e legisla para o restante do povo; e “democracia” ou regime popular onde todo o povo, ou sua maioria reunida em assembleia, tem o poder soberano (BOBBIO, 2001, p. 97).

Logo depois postar tal classificação, Bodin se apressa em dizer que a distinção entre formas boas em más não tem nenhum fundamento e que nunca existiu a sétima forma que alguns escritores antigos e modernos erroneamente identificaram como governo misto, na medida em que uma classificação dos Estados com base em qualidades e defeitos levaria a uma casuística tão ampla que impossibilitaria qualquer tentativa de ordenação sistemática.

1.1.2.3 Montesquieu e a natureza do governo

O que muda em Montesquieu é conteúdo da tipologia, distinta da classificação tradicional (tripartição com base no *quem* e no *como*) e da maquiaveliana (bipartição em principados e repúblicas). Conforme destaca Montesquieu, as características gerais que permitem ordenar sistematicamente as inúmeras formas históricas de sociedade correspondem aos diversos tipos de organização política (BOBBIO, 2001, p. 83). Esses tipos de sociedade não diferem apenas em razão do número dos governantes e na administração dos negócios públicos, mas na sua natureza por inteiro (DURKHEIM, 1992b, p. 238).

Com fundamento no que denomina de natureza de cada governo – a natureza do governo é o que o faz ser, o mecanismo de sua estrutura – (DEDIEU, 1992, p. 249), Montesquieu apresenta três definições, ou antes, três fatos: a) “governo republicano”, aquele em que o povo como um só corpo (democracia), ou somente uma parcela do povo (aristocracia), tem o poder soberano; b) “governo monárquico”, aquele onde um só governa, mas por leis fixas e estabelecidas; c) “governo despótico”, aquele um só indivíduo, sem lei e sem regra, submete tudo a sua vontade e seus caprichos (MONTESQUIEU, 2007, p. 23).

Conforme ressalta Pedro Vieira Mota (MONTESQUIEU, 2004, p. 17), cada forma de governo tem um princípio que o informa e vivifica: na democracia republicana, o patriotismo, ou seja, o espírito público; na aristocracia republicana, a moderação; no monárquico, a honra; e no despótico, o terror.

1.1.2.4 Os princípios do direito político de Rousseau

Os princípios do direito político de Rousseau merecem atenção especial, na medida em que o conteúdo de sua doutrina não perdeu nada da sua atualidade (CASSIRER, 1992, p. 380), além de ser considerado, entre os autores modernos, o que mais enfatizou o verdadeiro regime político como aquele que impera a vontade do povo (BARZOTO, 2003, p. 85). Através da crítica radical ao absolutismo político e da desigualdade social, foi anunciador, no plano das ideias, da Revolução Francesa de 1789 (WEFFORT, 1997, p. 9). Ele é lembrado como um dos grandes expoentes do pensamento liberal democrático moderno (HRYNIEWICZ, 2010, p. 398; WEFFORT, 1997, p. 9). Fazer dele o defensor da democracia costuma ser lugar-comum, entretanto, tal consideração não corresponde à verdade e é desmentido pela letra de seus textos, especialmente os insertos no *Contrato social* (GOYARD-FABRE, 2003, p. 156). A dívida de respeito para com o Rousseau requer que seus livros sejam lidos à luz do que ele mesmo considera como sua concepção central (JOVENEL, 1992, p. 421).

De fato, as lições de Rousseau não mereceram a devida atenção. A má interpretação de seus textos e a desconsideração de seus princípios na confecção dos Estados democráticos nos obriga a caminhar em trilho mais robusto, ou seja, compulsar os princípios do direito político

postos por Rousseau não apenas com vistas à classificação das formas de governo, conforme se procedeu até agora, mas tomando-os como pressupostos na constituição das formas dos governos democráticos, portanto, impõe-se uma perscrutação mais rigorosa de seu escólio.

Rousseau anteviu a dificuldade de interpretação de sua obra, mormente o capítulo que trata do governo em geral, na medida em que inicia com a advertência: “avisei o leitor que este capítulo deve ser lido pausadamente, e que eu não conheço a arte de ser claro para quem não quer ser atento” (ROUSSEAU, 2002, p. 81). Ante a advertência de Rousseau, vem à colação alguns princípios de sua teoria do direito político, de modo a desfazer equívocos latentes e levantar pressupostos a serem considerados no estudo dos casos propostos: o art. 109, *caput*, c/c art. 109, I e II, e o art. 109, § 2º, todos do Código Eleitoral brasileiro, que instituíram respectivamente a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo como regras do sistema eleitoral pátrio, podem ser considerados enunciados democráticos?

1.1.2.4.1 Formas de governo e manifestação do soberano

Impossível estudar os princípios rousseauianos sem compreender a distinção entre soberano e governo: aquela se refere à formação da vontade coletiva (função legisladora) e essa à aplicação das leis (função executiva). A distinção entre governo e soberano inclui-se entre os temas mais candentes da filosofia política clássica (NASCIMENTO, 1997, p. 194). Com efeito, Rousseau distingue as diversas espécies ou formas de governo em razão do número dos legitimados ao exercício do poder executivo, portanto, sem nenhuma relação com o processo de formação da vontade coletiva:

O soberano pode, em primeiro lugar, delegar a função do governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais magistrados que simples cidadãos particulares. Denomina-se esta forma de governo de *Democracia*. Ou então pode restringir o governo às mãos de um pequeno número, de modo que haja mais simples cidadãos do que magistrados e esta forma tem o nome de *Aristocracia*. Finalmente, pode concentrar todo o governo nas mãos de um único magistrado, no qual todos os demais tenham poder. Esta terceira forma é a mais comum e se denomina *Monarquia* ou governo real (ROUSSEAU, 2002, p. 89).

Na sexta Carta do livro *Cartas escritas da montanha*, o autor distingue soberania e governo, e faz suas opções nestes termos: “deve-se lembrar que, aqui, a constituição do Estado e a do

governo são duas coisas muito diferentes e que eu não as confundi. O melhor dos governos é o aristocrático; a pior das soberanias é a aristocrática” (ROUSSEAU, 2006, p. 322). Portanto, afirmar que Rousseau é um defensor da democracia, enquanto forma de governo, é um equívoco grave, pois vai de encontro as suas lições.

Na verdade, Rousseau é defensor dos procedimentos de democracia direta. Ele não postula o governo de todos, entretanto, postula a participação de todos na formação da vontade coletiva, conforme ficará claro com os princípios a seguir colados. A classificação das formas de governo proposta por Rousseau refere-se ao exercício do poder executivo e não aos tipos de manifestação do povo, que diz respeito aos procedimentos políticos, tema a ser compulsado na próxima subseção.

Rousseau distingue a “vontade” – que anima a *potência legisladora* da República –, da “força”, sem a qual a *potência executora* ficaria vã e inoperante (GOYARD-FABRE, 1999, p. 221). Toda ação livre tem duas causas: uma moral, a vontade que determina o ato; outra física, o poder que a executa. Disso decorre que o *corpo político*, do mesmo modo, possui dois móveis: *força*, que denomina de poder executivo; e *vontade*, o poder legislativo, que pertence ao povo e tão somente a ele (ROUSSEAU, 2002, p. 81). O poder legislativo – o Soberano – tem necessidade de outro poder que execute, ou seja, reduza a lei a atos particulares; esse poder deve ser estabelecido de modo que sempre execute a lei e nunca execute a não ser a lei (ROUSSEAU, 2006, p. 321).

Consoante os princípios de Rousseau, a soberania do povo é fundamento de toda sociedade política e não critério de um governo democrático. Apesar da soberania do povo conotar o critério de todo Estado ou República, ela não determina por si só nenhum modelo de governo, portanto, os conceitos de soberania e governo não se confundem (GOYARD-FABRE, 2003, p. 156).

A associação das pessoas particulares faz surgir um corpo moral e coletivo, ora denominado de *República* ou *corpo político*, “que é chamado, por seus membros, de *Estado*, quando é passivo, *Soberano*, quando é ativo e *Poder*, quando comparado a seus semelhantes” (ROUSSEAU, 2002, p. 32). O corpo político, enquanto fonte de todos os direitos, de todos os deveres e de todos os poderes é denominado de *soberano* (DURKHEIM, 1992a, p. 359). Quanto aos associados, considerados coletivamente, são denominados de “povo”, quando

participantes da autoridade soberana, de “cidadãos”, e quando submetidos às leis do Estado, de “súditos”. Essa terminologia é imperiosa para compreensão dos princípios de Rousseau, pois ela tem um significado que nem sempre correspondem aos atuais vocábulos e o seu uso descontextualizado, não raro, dá azo a interpretações equivocadas (OLIVEIRA, 2010, p. 36).

A teoria rousseauiana tem com princípio basilar a vontade geral: “a vontade de todos é, pois, a ordem suprema, e essa regra geral e personificada é o que eu chamo o Soberano” (ROUSSEAU, 2006, p. 320). A vontade geral, além de não se contrapor aos princípios jusnaturalistas da liberdade e da igualdade, é o substrato do contrato social de Rousseau, que se caracteriza como vontade do corpo moral e coletivo, ou seja, como algo distinto da vontade psicológica de seus membros, como também da vontade de todos e da maioria (SOARES, 2001, p. 115).

A vontade geral somente pode dirigir as forças do Estado para o bem comum e o soberano não pode ser representado por ninguém, apenas por si mesmo; o poder pode ser transmitido, mas não a vontade, sendo, portanto, a soberania – que consiste no exercício da vontade geral – inalienável (ROUSSEAU, 2002, p.45).

A soberania não se divide, “pois a vontade ou é geral, ou não é; é a de todo o povo ou apenas de uma parte” (ROUSSEAU, 2002, p. 47). Do mesmo modo, a vontade geral não erra, ela é sempre certa e tende a utilidade pública, mas nem sempre as deliberações do povo são retas, pois o povo muitas vezes é enganado e somente então parece que ele quer o mau (ROUSSEAU, 2002, p. 49). Portanto, “os interesses públicos sempre se sobrepõem aos privados, com a alienação dos direitos individuais ao corpo social, firmada no contrato” (PEDRA, 2005, p. 264).

Em referência ao “pacto social”, Rousseau levanta o princípio da igualdade, na medida em que todos os cidadãos se encontram nas mesmas condições e devem gozar dos mesmos direitos, e acrescenta que “pela natureza do pacto, todo ato de soberania, isto é, todo ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente todos os cidadãos, de modo que o soberano conhece somente o corpo da nação e não distingue nenhum dos que a compõe” (ROUSSEAU, 2002, p. 53). “No processo de legitimação do pacto social, tornam-se essenciais a igualdade entre as partes contratantes e a renúncia parcial dos direitos, pois há direitos, fundados na natureza, inalienáveis” (SOARES, 2001, p. 114).

A vontade geral pode ser assim delineada: a) ela somente pode dirigir as forças do Estado para o bem comum e tende sempre à utilidade pública; b) ela é inalienável, portanto, não pode ser transferida; c) ela é indivisível; d) ela é absoluta; e) ela é sempre certa, mas quando o povo é enganado pode parecer que ele quer o mau; f) ela pressupõe a igualdade de condições e direitos para os cidadãos.

Noutra vertente, Rousseau denomina “governo” ou “suprema administração” o exercício do poder executivo e “príncipe” ou “magistrado” o homem ou o corpo encarregado desta administração. Ele compreende o governo como um ente intermediário, estabelecido entre o soberano e os súditos, para sua mútua correspondência, encarregado da execução das leis e da manutenção da liberdade civil e política, por conseguinte, é preciso que a força política tenha um agente próprio, que reúna e a empregue conforme as diretrizes da vontade geral, ou seja, “que faça, de algum modo, à pessoa pública o que faz o homem a união da alma e do corpo” (ROUSSEAU, 2002, p. 81-82). Essa definição é pouco jurídica, a um só tempo explícita e enigmática; ela contém o abismo da filosofia e o abismo da política, logo, não se deve espantar que todos os legisladores aí tenham se perdido (GOYARD-FABRE, 1999, p. 223).

Rousseau traduz as relações de poder em regra matemática:

É no governo que se encontram as forças intermediárias, cujas relações compõem a do todo com o todo ou do soberano com o Estado. Pode-se representar esta última relação pela dos extremos de uma proporção contínua, cujo meio é proporcional é o governo. O governo recebe do soberano as ordens que ele dá ao povo, e para que o Estado tenha um bom equilíbrio é preciso, compensado tudo, que haja igualdade entre o produto ou o poder do governo tomado em si mesmo e o produto ou o poder dos cidadãos, que são soberanos por um lado e súditos por outro. Além disso, não se poderia alterar nenhum dos três termos, sem quebrar, no mesmo instante, a proporção. Se o soberano quer governar ou se o magistrado que outorgar leis, ou se os súditos se recusam a obedecer, a desordem sucede à regra, a força e a vontade não mais agem de acordo e o Estado desagregado cai assim no despotismo ou na anarquia. (ROUSSEAU, 2002, p. 82).

Eis alguns princípios inarredáveis destas relações: a) o soberano é considerado como um todo e os cidadãos individualmente, destarte, a relação do soberano aumenta em razão do número dos cidadãos, ou seja, quanto maior for o número dos indivíduos abrigados em determinada ordem política, menor a proporção de sua vontade em relação ao soberano, menor a influência na formação da vontade coletiva, “donde se segue que quanto mais o Estado cresce, mais a

liberdade diminui” (ROUSSEAU, 2002, p. 83); b) quanto menos as vontades particulares se relacionam com a vontade geral, isto é, os costumes com as leis, mais a força repressora deve aumentar, assim, na medida em que o povo vai se tornando mais numeroso maior deve ser a força do governo; c) o engrandecimento do governo leva ao abuso do poder, portanto, quanto maior a força do governo, maior deve ser a força do soberano para conter o governo; d) os magistrados possuem três tipos de vontade – vontade própria, que tende às vantagens particulares; vontade comum ou do colegiado, que se refere às vantagens do príncipe; e vontade do povo; numa legislação perfeita, a vontade particular ou do colegiado deve ser nula; e) As diferente vontades dos magistrados se tornam mais ativas à medida em que se concentram, portanto, quanto maior o número dos magistrados, mais fraco é o governo: “que todo o governo esteja nas mãos de um único homem. Eis a vontade particular e a vontade do colegiado perfeitamente reunidas, e por consequência, essa no mais alto grau que possa ter” (ROUSSEAU, 2002, p. 87).

Tais princípios devem ser tomados como pressupostos na configuração da constituição do Estado democrático, em especial na configuração do sistema eleitoral, que deverá ter como pressuposto basilar a participação de todos na formação da vontade coletiva, ou seja, na configuração do poder legislativo. Do mesmo modo, deve ser considerado que os princípios relativos ao poder executivo não são aplicáveis ao legislativo, na medida em que o soberano e o governo não se confundem.

1.1.2.4.2 Manifestação da vontade geral e procedimentos políticos

Reiteradamente, Rousseau ressalta a impossibilidade de representação da vontade popular no processo legislativo, entretanto, ao contrário do que pugnam alguns autores, ele concorre para necessidade do “deputado” nos grandes Estados, não obstante a predominância das deficiências a ele imputadas. Tal inferência decorre das *Considerações sobre o Governo da Polônia*: “um dos maiores inconvenientes dos grandes Estados, aquele de todos que torna a liberdade o mais difícil de conservar neles, é que o poder legislativo não pode mostrar-se por si mesmo e só pode agir por deputação. Isso tem o seu mal e o seu bem, mas o mal

predomina” (ROUSSEAU, 1982, p. 48), destarte, a ideia da representação é anátema (BENEVIDES, 2003, p. 51).

Rousseau testilha as desvantagens dos representantes quando comparados ao soberano: “O *Legislador* em corpo é impossível de corromper, mas fácil de enganar. Seus Representantes são dificilmente enganados, mas facilmente corrompidos e ocorre raramente que não o sejam” (ROUSSEAU, 1982, p. 48). Todavia, mesmo diante das desvantagens da representação, Rousseau inclina-se por sua aceitação, na medida em que nos grandes Estados considera impossível ao soberano conservar no exercício de seus direitos.

Tais princípios levaram Rousseau à defesa de procedimentos compatíveis com a democracia direta, tendo como paradigma a República romana. Em referência aos decênviros romanos, que não se arrogaram o direito de promulgar leis de autoria própria, ressalta: “*nada do que vos propomos, diziam ao povo, pode passar como lei, sem o vosso consentimento. Romanos, sede vós mesmos os autores das leis que devem fazer a vossa autoridade*” (ROUSSEAU, 2002, p. 61-62).

Nesse rumo, consigna que os “legisladores” tem apenas o encargo de elaborar a regras universais para posteriormente submetê-las ao crivo dos cidadãos, na medida em que sua função não consiste em ato de soberania. Assim, os “deputados do povo” não passam de meros comissários, nada podendo concluir definitivamente, uma vez que “toda a lei que o povo não ratificou em pessoa é nula; não é uma lei” (ROUSSEAU, 2002, p. 125). Essa ratificação pode ser definida como “referendo popular”, pois as propostas do legislativo devem ser submetidas à votação popular (SILVA, J., 2007, p. 51).

De fato, a manifestação do soberano em forma direta coincide com o conceito de democracia direta, entretanto, equívocos conceituais projetam interpretações falaciosas dos princípios políticos de Rousseau, com conclusões errôneas acerca do vocábulo democracia, na medida em que, na teoria rousseuniana, esse vocábulo é utilizado tão somente para designar uma das formas de governo.

Outro procedimento que merece destaque na teoria rousseuniana é a “regra da maioria”. A verdadeira expressão da vontade geral pressupõe a unanimidade, todavia, ela é exigida apenas no momento da confecção do contrato social: “não existe senão uma única lei que, por sua

natureza, exige um consentimento unânime. É o pacto social. [...] Afora esse primitivo contrato, o voto do maior número obriga sempre os demais; é a sequencia do próprio contrato” (ROUSSEAU, 2002, p. 141).

Quanto ao procedimento proposto – regra da maioria –, surge um problema: como aqueles que votaram contra a maioria podem continuar sendo livres se não deram o seu consentimento? Sob o argumento de que a questão está mal colocada, Rousseau consigna que no momento da proposição de uma lei perante a assembleia popular, em verdade não se pergunta se aprovam ou rejeitam a proposta, mas se ela está ou não de acordo com a vontade geral, que é dos cidadãos, e quando a opinião é contrária à do perdedor, não prova senão que ele se enganou (ROUSSEAU, 2002, p. 142).

Outros princípios que sustentam a aplicação da regra da maioria serão levantados em momento oportuno, mais precisamente no capítulo específico dos procedimentos políticos.

1.1.3 Democracia *versus* autocracia

Ao revistar a teoria da democracia, Sartori (1994, p. 246-285) perscruta o que a democracia não é. Segundo o autor, definir é, antes de tudo, atribuir limites, pois um conceito indefinido é, por isso mesmo, um conceito ilimitado. A forma-padrão de delimitar um conceito é definir o seu contrário, estabelecendo o seu oposto. Destarte, para definir democracia, necessário se torna definir o que democracia não é, ou seja, o oposto de democracia. Nesta seara, analisa um leque de bom oposto de democracia: tirania, despotismo, absolutismo, ditadura, autoritarismo, totalitarismo e autocracia. Após refutar todos, menos um, questiona e conclui: “Não há termo algum, então, que se apresente como um bom oposto de democracia, um oposto inquestionável e indiscutível? A meu ver, esse termo é ‘autocracia’” (SARTORI, 1994, p. 277).

Hans Kelsen e Herman Heller testilham as classificações das formas de governo cunhadas ao longo da história política da humanidade tomando-as por superficiais. Do mesmo modo,

sustentam que a classificação biforme (democracia e autocracia) é a classificação mais correta.

Conforme acima elencado, os governos foram ao longo da história política da humanidade, em regra, classificados em formas tricotômicas. A sistematização tripartida mais famosa formulada na antiguidade foi posta por Aristóteles, fundamentada basicamente em razão do número de pessoas que exerce o poder político, entretanto, o critério de classificação em razão do número de pessoas em cujas mãos se encontram o poder soberano é um critério bastante superficial, na medida em que o poder do Estado é a validade e a eficácia da ordem jurídica (KELSEN, 2000b, p. 405).

Por sua vez, a diferenciação dos governos em monarquia e república e essa em aristocracia e democracia – em última instância uma classificação tricotômica – tem como critério distintivo o modo como a constituição regulamenta a criação da ordem jurídica, critério do mesmo modo insuficiente. Registra-se que esta classificação toma como fundamento o sentido material da constituição (criação de normas jurídicas gerais que determinam os órgãos e os procedimentos de legislação) e não seu sentido formal (criação normas jurídicas referentes ao judiciário e órgão superiores da administração). Essa distinção diz respeito essencialmente à organização da legislação, destarte, mesmo que o Executivo ou o Judiciário sejam considerados essencialmente autocratas, os governos podem ser classificados como democracias caso a criação de sua legislação seja democrática (KELSEN, 2000b, p. 406). Se o critério da classificação é o modo como, segundo a constituição, a ordem jurídica é criada, mais correto, ao invés de classificar as constituições em três tipos, é reduzi-la a dois tipos fundamentais, com fundamento na ideia de liberdade: a democracia e a autocracia. (KELSEN, 2000b, p. 406).

A “ideia de liberdade” como reação contra a coerção resultante do estado de sociedade para se transformar em um princípio de organização social somente é possível através da mudança de significado, deste modo, se deve haver sociedade e, mais ainda, Estado, deve haver um regulamento obrigatório das relações dos homens entre si, deve haver um poder, todavia, se devemos ser comandados, que sejamos por nós mesmos. Assim, a liberdade natural se transforma em liberdade social ou política. É politicamente livre aquele que está submetido, sim, mas à vontade própria e não alheia (KELSEN, 2000a, p. 28). “A metamorfose da ideia de liberdade leva da ideia à realização da democracia” (KELSEN, 2000a, p. 35). Politicamente

livre é quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa. A democracia significa que a vontade representada na ordem jurídica do Estado é idêntica às vontades dos sujeitos a essa ordem. Diametralmente oposto, é a escravidão da autocracia, forma de governo na qual os sujeitos à ordem são excluídos da criação da ordem jurídica e a harmonia entre a ordem e suas vontades não é garantida de modo algum (KELSEN, 2000b, p. 406-407).

Destaca-se que, na fundamentação da liberdade, Kelsen distingue ideologia da realidade, o ideal do real. As definições acima propostas não são, efetivamente, descrições de constituições historicamente conhecidas, antes, representações de tipos ideais (KELSEN, 2000b, p. 407). “O direito e a realidade podem e, mesmo, devem separar-se, mas não da soberania da unidade de ação estatal, que compreende o povo e o dominador, mas nestas localizações da soberania no povo e no dominador” (HELLER, 1968, p. 292). Com efeito, no mundo dos fatos não existe nenhum governo que possa ser considerado como conforme a uma das formas apresentadas, mas uma mistura de ambas: uma profusão de estágios intermediários entre as duas formas ideais. Assim, quando organização do governo prevalece o princípio democrático ele é denominado democracia e quando prevalece o princípio autocrático, autocracia (KELSEN, 2000b, p. 407). Tendo em vista que a prevalência dos princípios democráticos ou autocráticos determina a aproximação dos polos antagônicos – a democracia numa banda e a autocracia noutra –, imperioso a alteração ou a implementação de regras democráticas para consolidação ou aprofundamento do Estado democrático. Estas considerações permite responder as indagações de Robert Dalh – o que significa falar de consolidar e aprofundar a democracia num país democrático? Se um país já é uma democracia, como ele poderá se tornar mais democrático? Tornar um país mais democrático significa alterar (quando existir regras com prevalência dos princípios autocráticos) ou implementar regras democráticas (inexistência de regras específicas), de modo que a somatório das regras impermeadas com os princípios democráticos aproxime cada vez mais o sistema político do polo em que está situada a democracia, consolidando as democracias mais antigas ou aprofundando as mais recentes, como o Brasil.

Mesmo numa democracia em que exista igualdade de oportunidades sociais, o povo somente pode mandar por meio de uma organização de dominação. Os que atualizam as atividades de poder unidas na organização não de dispor sempre de uma determinada soma de liberdade de decisão e com isso de poder não limitado democraticamente, entretanto, apesar de todas as limitações e falseamentos, a localização jurídica da soberania do povo não é em absoluto uma

simples ficção, mas uma realidade política cuja importância somente se compreende quando se concebe a soberania do povo como deve ser concebida, isto é “como princípio polêmico da divisão política do poder, oposto ao princípio da soberania do dominador” (HELLER, 1968, p. 203). Não se pode negar que a soberania do povo exprima um princípio de estrutura da divisão política real do poder, pois é sempre um fato que, inversamente ao governo autocrático, na democracia determinados círculos, mas amplos ou mais reduzidos do povo, dispõem de um poder político eficaz que se revela, principalmente, nas nomeações, demissões e controle dos dirigentes políticos. No Estado de direito, com suas divisões e garantias dos direitos fundamentais, a limitação do poder político dos dirigentes se torna uma realidade política de máxima importância prática, na medida em que assegura aos participantes da ordem política uma soma variável de “liberdades”. Todavia, na autocracia, a divisão do poder do Estado apresenta uma fisionomia diversa, pois ao autocrata incumbe tomar todas as decisões politicamente relevantes. (HELLER, 1968, p. 294).

Para Heller (1968, p. 292), a maneira como se distribui o *poder* do Estado determina a forma do mesmo, que pode ser reduzida a dois tipos fundamentais: democracia, quando a estrutura do poder é construída de baixo para cima (rege o princípio da soberania do povo); e autocracia, quando a estrutura é construída de cima para baixo (o princípio da soberania provém do dominador: o chefe do Estado reúne em si todo o poder do Estado). Heller alinha-se, portanto, àqueles que abriram novas perspectivas para a reformulação das formas de Estado, explicando de que maneira a distribuição do poder determina a sua forma (BARACHO, 1997, p. 40).

Todos os regimes autocráticos sempre procuram desacreditar as liberdades públicas, denunciando a ineficácia da liberdade política como técnica governamental, destarte, o princípio autocrático sufoca a democracia impondo o monopartidarismo, tolerando-se em alguns casos partidos políticos aliados e no Estado constitucional ocidental a autocracia, dotada de um inconfundível cunho militar, geralmente surge como consequência de uma crise de estruturas econômicas que provocam uma ruptura do equilíbrio social (SOARES, 2001, p. 329).

Consoante definição mínima, democracia é “caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2009, p. 30), “em que está prevista e facilitada a

participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2009, p. 22). Tal definição tem como pressuposto a classificação ora levantada, na medida em que democracia deve ser “entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático” (BOBBIO, 2009, p. 30). De fato, essa classificação é que se apresenta como a mais correta, pois os fluxos de poder são determinantes para compreensão dos procedimentos políticos.

Ao longo da história, vários governos se autodenominaram democráticos, entretanto, ao perscrutar seus procedimentos políticos verifica-se que, em última instância, eles não eram democráticos. Toma-se como exemplo a tão exaltada democracia grega: apesar de seus procedimentos permitirem a participação do povo em forma direta – democracia direta – não era permitido a todos (os submetidos à ordem política) a participação nas tomadas de decisões coletivas, pois apenas os cidadãos podiam participar das votações. Nas cidades gregas uns eram mais iguais que os outros, nelas existiam um esquema organizatório profundamente desigual, onde ao lado do homem livre e igual (os *hoplitas* machos) e de não-homens (os escravos) existia um *continuum* social de indivíduos caracterizados por se situarem entre a escravatura e a liberdade (GOMES CANOTILHO, 2008, p. 28). Destarte, para que um governo se considerado essencialmente democrático, seus procedimentos políticos devem possibilitar a participação mais ampla possível dos interessados, o que não acontecia na democracia grega, onde vários segmentos sociais eram excluídos do processo de formação da vontade coletiva.

A confusão criada em torno do vocábulo democracia tende a se esvaziar se considerar como critério distintivo das formas de governos os fluxos de poder: se a formação da vontade vem de baixo – do povo – o governo deve ser considerado democrático; se ela sai de cima – dos detentores do poder sem a devida legitimação do povo – o governo é autocrático. Nesse rumo, imprescindível que o conjunto de regras de procedimentos políticos estabelecido na ordem constitucional facilite a participação mais ampla possível dos interessados, na medida em que a exclusão preliminar de alguns participantes tem como consequência a subversão do governo numa autocracia.

Tais condições também se aplicam aos partidos políticos, pois eles são os veiculadores da vontade popular e dispõem sempre de uma determinada soma de liberdade de decisão. Assim, se um partido político tem formação autocrática, ou seja, se seu estatuto permite intervenções desarrazoadas, fazendo com que a vontade prevalente seja dos comandantes da legenda e não

de seus filiados, tal partido é autocrático, e a formação da vontade política da ordem constitucional também se torna autocrática, pois ela tem como pressuposto a democracia nos partidos políticos.

1.2 OS SUJEITOS DA DEMOCRACIA

Para responder ao questionamento da presente pesquisa – o art. 109, *caput*, c/c art. 109, I e II, e o art. 109, § 2º, todos do Código Eleitoral brasileiro, que instituíram respectivamente a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo como regras do sistema eleitoral pátrio, estão em consonância com o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988? – toma-se como marco teórico a *definição mínima de democracia*, “caracterizada por um conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos” (BOBBIO, 2009, p. 30), “em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2009, p. 22). Portanto, imprescindível a identificação dos sujeitos da democracia, na medida em que os procedimentos democráticos visam a participação mais ampla possível destes.

Todo grupo social, para prover sua própria sobrevivência, é instado a tomar decisões vinculatórias a todos os membros do grupo. Estas decisões podem ser tomadas por uma, por poucas, por muitas ou por todas as pessoas que compõem o grupo social. Assim, o povo é considerado sujeito de poder na medida em que participa da criação da ordem estatal, portanto, a compreensão da democracia pressupõe a análise do povo como sujeito da democracia.

Por sua vez, a extraordinária diversidade de acepções do signo povo produz inúmeras e perigosas confusões e equívocos, impondo a investigação dos diversos sentidos em que se emprega o vocábulo, destacando-os nitidamente (SOARES, 2001, p. 209). Neste contexto, o povo será compulsando como unidade normativa, como legitimação democrática, para além da democracia da identidade e em sua amplitude terminológica.

1.2.1 O povo como unidade normativa

Acompanhando a linha teórica que trabalha a antítese ideologia e realidade, Kelsen destaca que esse antagonismo é encontrado em todos os elementos que constituem a ideia de liberdade, em particular a noção de povo. A distinção entre o ideal e o real é extremamente relevante para se evitar equívocos conceituais que geralmente se verifica. Comumente se compara um como modelo real e outro como modelo ideal, ou seja, um como ele “é” e o outro como ele “deve ser”. Esse tipo de comparação conduz a conclusões ilógicas, pois o correto é se comparar os sistemas como eles “são” ou como eles “deveriam ser”, ou melhor, descrições com descrições e prescrições com prescrições. Para Müller (2000, p.83) o povo evidencia-se como conceito não-naturalista, que chega mesmo a ser um termo prescritivo, muitas vezes necessitado, empregado e gasto normativamente.

No plano da ideia – ou seja, das prescrições, Kelsen compreende a democracia como uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral – a ordem social – é realizada por quem está submetido a essa ordem, ou seja, o povo. “Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo” (KELSEN, 2000a, p. 35).

O povo é, sem dúvida, uma pluralidade de indivíduos e a pretendida unidade do povo continuará sendo problemática enquanto se considerarem apenas os fatos sensíveis (KELSEN, 2000a, p. 35). Portanto, somente há que se falar em unidade em sentido normativo:

Na verdade, o povo só parece uno, em sentido mais ou menos preciso, do ponto de vista jurídico; a sua unidade, que é normativa, na realidade é resultante de um dado jurídico: a submissão de todos os seus membros à mesma ordem jurídica estatal constituída – como conteúdo das normas jurídicas com base nas quais essa ordem é formada – pela unidade dos múltiplos atos humanos, que representa o povo como elemento do Estado, de uma ordem social específica. (KELSEN, 2000a, p. 36).

Nessa ordem jurídica, não são todos os atos individuais que são abrigados, na medida em que uma parte da vida humana sempre escapa ao ordenamento jurídico, destarte, apenas manifestações muito determinadas da vida do indivíduo são abrangidas. Por isso, é uma ficção considerar como um conjunto de indivíduos a unidade de uma multiplicidade de atos individuais, unidade essa que constitui a ordem jurídica, qualificando-a de *povo*, bem como

uma ilusão açambarcar os indivíduos como o povo com todo o seu ser, pois apenas alguns de seus atos são protegidos e ordenados pela ordem estatal (KELSEN, 2000a, p. 36). “E só então existe a oportunidade de que ao menos uma parte relevante da vida social seja determinada pela democracia, à medida que ela ainda possa ser genericamente controlada pelo direito” (MÜLLER, 2000, p. 87). Assim, a unidade em sentido normativo se revela como unidade de atos regulados e dirigidos pelo Estado.

Nessa esfera, o poder se apresenta como vínculo normativo, como submissão a regras obrigatórias, assim, a unidade buscada será o povo, “o povo como objeto de poder”, por isso o povo somente poderá ser considerado sujeito de poder na medida em que participar da ordem estatal. Goyard-Fabre (2003, p. 307), ressalta que “a ideia do povo-sujeito, ou seja, titular do poder e legislador, é uma noção ideal que não coincide com o povo real, que é o povo objeto de poder e submetido às leis”. Nesse contexto, à procura da legitimidade democrática, Friedrich Müller distingue o povo sob quatro aspectos – povo como ícone, como povo ativo, como instância global de atribuição de legitimidade e como destinatário das prestações civilizatórias do Estado –, tais aspectos serão levantados na próxima subseção.

Nota expressiva da concepção de povo, mormente para a presente pesquisa, é referente ao exercício efetivo dos direitos políticos e o interesse pela política, uma vez que a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo restringem o exercício do direito de participação política passiva das minorias – o direito de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento:

Se quisermos passar da noção ideal para a noção real de povo, não poderemos limitar-nos a substituir o conjunto de todos os indivíduos submetidos ao poder pelo círculo bem mais estreito dos titulares dos direitos políticos; é preciso dar outro passo e levar em consideração a diferença existente entre o número desses titulares dos direitos políticos e o número dos que efetivamente exercem tais direitos. Essa diferença varia segundo o grau de interesse pela política, mas representa uma grandeza notável e pode ser sistematicamente reduzida até a democracia. (KELSEN, 2000a, p. 38)

A distinção entre *povo objeto de poder* (conjunto de indivíduos submetidos às normas estatais) e *povo sujeito de poder* (conjunto de indivíduos que intervém na criação das regras de direito) tem importância decisiva na teoria democrática, na medida em que apenas a uma parcela do povo objeto de poder é garantido o direito de participação política se tornado, assim, povo sujeito de poder, em especial os direitos de cidadania que impedem que os

estrangeiros sejam considerados como povo sujeito de poder, “isso é tão evidente que os ideólogos da democracia não supõem, na maioria das vezes, o abismo que estão dissimulando quando identificam um ‘povo’ como o outro” (KELSEN, 2000a, p. 37).

A participação popular decorre do sentido da liberdade como autonomia e autodeterminação política, que culmina na participação dos governados no governo (LISBOA, 2006, p. 80). Registra, ainda, que, mesmo numa democracia radical, apenas uma fração do povo é considerada titular de direitos políticos, na medida em que alguns indivíduos são excluídos por limites naturais tais como questões de saúde mental e moral ou por idade.

Marco decisivo da teoria político-filosófica de Kelsen é o povo como sujeito de poder, intervindo na formação da vontade geral, visto que a participação do *povo* na formação da vontade coletiva é o conteúdo dos chamados direitos políticos. Dentre aqueles que podem efetivamente exercer seus direitos políticos, distingue a “massa sem juízo” – aqueles que se deixam guiar pela opinião dos outros – daqueles que intervêm com uma decisão pessoal na formação da vontade comum (KELSEN, 2000a, p. 37-38).

Percebe-se, portanto, que a participação efetiva do povo na formação da vontade geral – povo como sujeito de poder – é pressuposto para que uma ordem jurídica seja considerada democrática. Não basta, portanto, que uma ordem faça referência ao povo e o considere apenas como objeto de poder, antes, deve-se garantir a todos os cidadãos o direito de participação política, seja o direito de votar, seja o direito de ser votado, seja o direito de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento através de representantes eleitos.

1.2.2 O *povo* como legitimação democrática

Todos os Estados democráticos autodenominam-se como “governo do povo”. Em última instância, os Estados democráticos se justificam afirmando que o povo é quem está no governo. “Todas as razões do exercício do poder e da violência, todas as razões da crítica da democracia dependem deste ponto de partida” (MÜLLER, 2000, p. 47).

Com efeito, o “povo” está em destaque na Constituição de 1988. Logo no preâmbulo, os congressistas reunidos em Assembleia Nacional Constituinte reconhecem-se como representantes do povo brasileiro para promulgar a Constituição; do mesmo modo, prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único, da CF). “As técnicas de representação, de instituições e de procedimentos assinalam as funções do povo, abrangendo a totalidade dos eleitores como fonte de determinação do convívio social por meio de prescrições jurídicas” (SOARES, 2001, p. 223).

De fato, quando o termo povo aparece em textos legais, sobremaneira no texto constitucional, ele deve ser compreendido como parte integrante plenamente vigente da formulação da prescrição jurídica, deve ser levado a sério como conceito jurídico e interpretado *lege artis* (MÜLLER, 2000, p. 83). Nesse passo, Müller traz à colação quatro diferentes acepções do conceito de povo, que não podem ser desprezadas nas pesquisas que têm como objetivo verificar a legitimidade democrática das regras estabelecidas nos Estados democráticos de direito, especialmente às referentes ao Sistema Eleitoral.

1.2.2.1 As diferentes utilizações do conceito de *povo*

Em vista ao problema da legitimação democrática dos Estados Constitucionais modernos, considerando o povo enquanto conceito jurídico, Müller procura resposta para a pergunta: *quem é o povo?* Nessa empreitada, analisa quatro modos de utilização do conceito de povo: a) “povo” como ícone; b) “povo” como povo ativo; c) “povo” como instância global de atribuição de legitimidade; d) “povo” como destinatário das prestações civilizatórias do Estado.

O povo como “ícone” não se presta ao sustentáculo da legitimidade democrática, na medida em que “o povo icônico refere-se a ninguém no âmbito do discurso de legitimação” (MÜLLER, 2000, p. 79). Ele é intocável, uma metáfora. O Estado Constitucional possui o monopólio do exercício legítimo da violência, não o monopólio do exercício ilegítimo da

violência, portanto, as decisões proferidas no sistema devem ser atribuídas a textos democraticamente postos e em vigor nesta ordem convincentemente em termos de método. Quando a decisão é ilegítima ela exerce uma violência selvagem, transbordante, uma violência atual. Nesse caso a invocação do povo é apenas icônica, pois não se trata do povo ativo nem do povo instância de atribuição, tão pouco o povo no exercício da dominação real (MÜLLER, 2000, p. 67).

Noutra banda, o povo “ativo” é aquele que atua como sujeito de dominação. O povo é ativo quanto exerce o direito do voto, quando se submete ao processo eleitoral na qualidade de candidato a mandato eletivo, quando participa do Tribunal do Júri, quando assume cargo público. Todavia, a maior parte do povo somente é considerada povo ativo enquanto titular do direito de participação política ativa – direito de votar, e por força de expressa prescrição constitucional, somente se contabiliza os titulares de nacionalidade (MÜLLER, 2000, p. 56), afirmação levantada em relação ao texto constitucional alemão. No caso brasileiro, prescrição semelhante é encontrada no texto constitucional, que prevê que os estrangeiros não podem se alistar como eleitores (art. 14, §2º da CF), restrição estendida aos conscritos, durante o período do serviço militar obrigatório (art. 14, §2º da CF), bem como aos menores de dezesseis anos (art. 14, §1º, II, “c”). Por sua vez, a legislação infraconstitucional exclui os privados temporária ou definitivamente dos direitos políticos e os que não conseguem se exprimir em língua nacional (art. 5º, II e III da Lei 4.737/65). Essas restrições tradicionalmente não são consideradas como discriminatórias à democracia, mas são abertas à manipulação em razão direta as características autocráticas do regime, por isso, não há razão democrática para despedir-se de um conceito mais abrangente do povo, ou seja, o povo como a totalidade dos atingidos pelas normas: *one man one vote*, portanto, o conceito de “povo ativo” não pode sustentar sozinho um sistema tão repleto de pressupostos (MÜLLER, 2000, p. 58).

O povo, em sentido democrático, pressupõe a totalidade dos que possuem o *status* da nacionalidade e agem conscientes de sua cidadania ativa, segundo ideias, interesses e representações de natureza política, entretanto, na história constitucional brasileira, o povo jamais adquiriu consciência de sua própria cidadania ativa. Ademais, a tradição política brasileira jamais demonstrou acentuado apego às virtudes políticas e de amor à igualdade em favor de instituições democráticas (SOARES, 2001, p. 224).

Müller, complementarmente, lança mão do conceito de povo enquanto “instância global de atribuição” que compreende, via de regra, os cidadãos de determinado país. A instância global de atribuição funciona em forma cíclica de atos de legitimação: o povo ativo elege seus representantes, que são responsáveis pelos textos legais; esses são implementados nas diferentes funções do aparelho do Estado; os destinatários são potencialmente todos, o povo enquanto população (MÜLLER, 2000, p. 60). Na medida em que os juízes e funcionários públicos não tomam posse em seus cargos em virtude de eleição, a legitimação de suas decisões vinculatórias decorre de norma constitucional de atribuição, na qual está prevista que todo poder emana do povo – no caso brasileiro o art. 1º, parágrafo único da CF. “Todo o poder de Estado não está no povo mas *emana* dele. Entende-se como exercido por encargo do povo e em regime de responsabilização realizável perante ele. Esse entendimento de *emanar* também não é supostamente metafísico; é normativo” (MÜLLER, 2000, p. 62).

Na outra ponta do sistema de legitimação encontra-se o povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado que é visto como a totalidade das pessoas efetivamente atingidas pelo direito vigente e pelos atos decisórios do poder estatal, ou seja, das que se encontram no território do respectivo Estado.

O discurso de legitimação de uma democracia vai além da obrigação de ser democrático apenas no seu conteúdo, ele deve, do mesmo modo, realizar no próprio procedimento o que designa, portanto, ser correlativamente estruturado, de modo a não formular afirmações em bloco, que se imunizam contra a discussão, não se apresentar qual dedução cogente, não falar por intermédio de resultados antecipados, na medida em que a legitimidade é um processo e não uma substância, uma essência ou mesmo uma qualidade de textos. A legitimidade é igual a um processo que reage à realidade, configurando-a, ao mesmo tempo, oferecendo alternativas e gradações manuseáveis (MÜLLER, 2000, p. 107). Nessa medida, não basta afirmar que normas autocráticas são necessárias para manutenção da democracia, pois a ordem democrática, como processo, tende a se amoldar estruturalmente ao contexto real, de modo a possibilitar a participação mais ampla possível dos interessados, entretanto, como os representantes do povo, em regra, procuram justificação para perpetuação no poder, normas autocráticas são maquiadas como democráticas.

A legitimação democrática inferida do poder constituinte do povo – “o discurso sobre o poder constituinte é legítimo quando não aparece ou é tratado como texto ideológico, mas como

parte integrante do direito vigente” (MÜLLER, 2004, p. 20) – pode ser formulada em gradações: a incorporação dessa pretensão ao texto constitucional tem como interlocutor o povo enquanto instância de atribuição; o procedimento democrático de por em vigor a constituição dirige-se ao povo ativo; e a preservação de um cerne constitucional na duração do tempo investe o povo destinatário nos seus direitos. Onde esses aspectos permanecem fictícios, o discurso se torna icônico (MÜLLER, 2000, p. 107).

Essa gradação é relevante para a presente pesquisa, uma vez que auxilia na verificação dos procedimentos estabelecidos no Código Eleitoral como normas de efetivação da Constituição democrática, despidendo-as de deduções cogentes, de afirmações genéricas, de imunizações contra a discussão e da antecipação de resultados, facilitando, assim, a identificação dos vícios existentes nas regras de procedimento do sistema eleitoral pátrio, pelo qual, ao invés de possibilitar a participação mais ampla possível dos interessados (normas democráticas), é restringida a participação do povo (normas autocráticas).

1.2.2.2 A realidade legitimadora contra a prescrição constitucional brasileira

O povo evidencia-se como conceito não-naturalista, a ser encontrado por via da ciência empírica. Povo não é um conceito simples, mas complexo e artificial, ou seja, uma inferência a partir de uma concepção e não a partir de um fato. Ele chega mesmo a ser um termo prescritivo, muitas vezes empregado e gasto normativamente. Ao ser textualizado, especialmente nas Constituições, ele deve ser compreendido como parte integrante plenamente vigente da prescrição jurídica (do tipo legal). Na tradição histórica e política o povo não se reveste de traços inocentes, neutros, objetivos, mas decididamente seletivos. A seleção dentro do povo pode ser aberta (ideologicamente caracterizada sem delongas em regimes totalitários) ou encoberta por formalismo jurídico (no liberalismo do capitalismo incipiente desde John Locke). O povo atua ainda mais que um conceito apenas seletivo, como conceito finalista e mesmo como conceito de combate. O mesmo ocorre por força de prescrições jurídicas ou interpretações tendenciosas de textos de normas existentes, quando se visa instituir a desigualdade entre o povo e a população por meio de múltiplas técnicas de discriminação, exclusão e horror. Excluídas as práticas absolutamente inaceitáveis, evidencia-

se, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, que o povo se apresenta em diversos nexos e graus de operações legitimatórias: como povo ativo; instância de atribuição global; destinatário dos padrões civilizatórios da cultura constitucional democrática (MÜLLER, 2000, p. 83-86).

Müller consigna que a democracia e o Estado de Direito legitimam, desde o início, a dominação da ordem social burguesa e que constituições, como a brasileira e a alemã, trazem previsão expressa da legitimação dessa ordem pelo povo. Portanto, destaca, “é de importância decisiva saber em que campos e em que graus essas pretensões são cumpridas ou descumpridas no funcionamento cotidiano do ordenamento jurídico” (MÜLLER, 2000, p. 87). Esse trabalho não é específico da atuação dos políticos, mas também dos juristas, docentes e pesquisadores.

A presente pesquisa, portanto, cumpre essa missão: verificar se as normas insertas no art. 109, caput, c/c art. 109, I e II (fórmula da maior média) e art. 109, § 2º (quociente eleitoral mínimo), todos do Código Eleitoral brasileiro, que foram esculpidas na égide do regime ditatorial, em 15 de julho de 1965 (alteradas em 30/12/1985 apenas para incluir o vocábulo coligação), estão em consonância com a nova ordem democrática inaugurada com a promulgação da Carta de 1988. Portanto, para que elas sejam alicerçadas como legítimas normas democráticas, há que se verificar se, no resultado de sua aplicação, o povo é levado em consideração em seus três aspectos: como povo ativo; como povo instância global de atribuição de legitimidade; como povo destinatário das prestações civilizatórias do Estado.

Nesse desiderato, há que se levar em consideração que a “nova ordem” se distanciou sobremaneira da anterior – autocrática – marcada pela dominação militar, do constitucionalismo varguista e das constituições paralelas (não escritas que se impuseram contra documentos oficiais legalmente vigentes) que esvaziaram ou fragmentaram no interesse dos detentores momentâneos do poder, a força normativa da Constituição. Ante esse pano de fundo, e com vistas a uma certa tradição de semântica constitucional nominalista, “questionável jogar, tocante à legitimação desse Estado como democracia e respeitante à legitimação dessa democracia pelo povo brasileiro, a realidade contra a prescrição constitucional” (MÜLLER, 2000, p. 88).

As invocações do *povo* no preâmbulo e no art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988, do mesmo modo, impõem que o mesmo deve ser considerado com caráter de obrigatoriedade na legitimação democrática da República Federativa do Brasil com vistas a realização dos direitos fundamentais dos quais incluem o direito de participação política ativa e passiva, dentre eles o direito de participação no procedimento dialético-contraditório do parlamento.

1.2.3 O *povo* além da democracia da identidade

Todo poder emana do povo. O enunciado constitucional pátrio (art. 1º, parágrafo único da CF), *prima facie*, conduz a uma democracia da identidade, todavia, essa inferência normativa não é correta. Nesse rumo, Konrad Hesse, ao interpretar a Constituição alemã, considerando que o princípio democrático é o princípio diretivo da ordem do processo político, no qual o poder estatal é criado, se torna eficaz e deve emanar do povo (art. 20, alínea 2, frase 1, da Constituição alemã), consigna que: “a Lei Fundamental não se decide por um domínio do povo no sentido de democracia da identidade” (HESSE, 1991, p. 118).

A compreensão da democracia como autogoverno do povo corresponde a uma determinação de sua natureza, todavia, a tentativa de transformar em realidade a identidade de governantes com governados sem mediação não pode dar certo. Essa compreensão leva em si o perigo de converter-se em domínio total, na medida a democracia direta – procedimento político que mais se aproxima do autogoverno do povo – é o domínio de homens sobre outros homens e precisamente da maioria sobre a minoria; até mesmo a unanimidade conduz ao domínio dos votantes sobre os não-votantes, destarte, a afirmação da identidade de governantes com governados é nada mais que uma identificação entre domínio da maioria e domínio do povo, ainda menos corresponde a aceitação de uma identidade às verdadeiras relações de domínio da democracia indireta, predominante sob as condições da estatalidade moderna. A democracia da identidade pressupõe que todos querem o mesmo e reconhece apenas a unidade política, assim, nega a existência de conflitos, que são incompatíveis com a unidade, devendo ser reprimidos (HESSE, 1991, p. 118-119).

A opção pela democracia não significa que a Constituição normaliza uma doutrina abstrata, desatada da sociedade real e momentânea, senão uma ordem concreta da realidade histórica

atual, que não pode partir de uma vontade do povo uniforme, como pressuposto de um autogoverno do povo, mas de seu pressuposto fundamental real: a existência de conflitos dentro do povo, fundado nas diferenças e divergências de opiniões, interesses, direções de vontade e aspirações. Portanto, dizer que todo poder estatal emana do povo, pressupõe a multiplicidade e divergência, que torna necessária sempre de novo a produção da unidade política como condição de nascimento e da atividade do poder estatal (HESSE, 1991, p. 120).

De toda sorte, o domínio dos homens sobre outros homens é fundamentado e exercido. Nas democracias modernas o domínio político do parlamento e governo é confiado pelo povo, mas limitado temporal e objetivamente. Simultaneamente verificam-se iniciativas e alternativas pluralistas. A ordem democrática permite seguimento de objetivos políticos diferentes e possibilita sua solução; assegura a oportunidade igual de realização de objetivos distintos e abre possibilidade de cooperação e exercício de influência por partes do que não fazem parte da maioria sustentadora do domínio. “Nesse ponto, a participação das minorias no processo político ultrapassa aquela de um mero ficar na minoria e somente sob esse pressuposto pode ganhar realidade a participação de todo o povo no processo político em uma coletividade pluralista” (HESSE, 1991, p. 121). E mais, em uma democracia fundada principalmente na delegação do poder legislativo aos representantes eleitos, condição indispensável para ordem pluralista é a possibilidade de todas as correntes políticas participarem do procedimento dialético-contraditório do parlamento, na medida em que a exclusão de qualquer minoria política do parlamento frustraria a fundamentação do pluralismo político.

1.2.4 A amplitude do signo *povo*

1.2.4.1 Uma abordagem da democracia etimológica

A língua é considerada um sistema de signos, conseqüentemente, a unidade mínima de análise é o signo, que possui dois elementos conceituais: o indício material ou significante (como exemplo o som e o sinal), que se situa no plano da expressão; e o conteúdo significado (fenômeno ou fato) que se situa no plano da interação (WARAT, 1995, p. 25). O signo

linguístico une não uma coisa e uma palavra, mas um conceito e uma imagem acústica, respectivamente, significado e significante. “O signo é, pois, uma entidade psíquica de duas faces” (SAUSSURE, 2006, p. 80).

As palavras têm, invariavelmente, uma história e ignorar a razão delas terem sido cunhadas, suas variações e os distanciamentos dos signos originais é caminhar numa rota perigosa. Quando a pesquisa remonta a um étimo, ela parte de bases genuínas, doutro lado, esse é apenas o primeiro passo. Concebida no sentido original – literal – *democracia*, etimologicamente, é simplesmente o governo ou poder do povo (SARTORI, 1994, p. 40). Entretanto, o signo *demos* não é unísono. Até mesmo na Grécia antiga várias concepções foram cunhadas para o vocábulo: *demos* significando uma forma degradada da *politeía* (boa cidade), que inclui ingredientes múltiplos, na medida em que ao muitos, inclui os pobres com seus defeitos – concepção aristotélica; *demos* significando assembleia popular, ou seja, a comunidade ateniense reunida na *ekklesia*; *demos* assimilado ao organismo inteiro; *demos* como os muitos – os *polloí*; *demos* como a maioria – os *pleíones*; *demos* como o populacho, em sentido degenerativo – os *óchlos*. As dificuldades aumentam quando o termo é traduzido para o *populus* latino. Apesar do termo ser apreendido no contexto do constitucionalismo romano, não pode ser tido como irrelevante, na medida em que o latim era a língua da Idade Média. “Durante cerca de cinco séculos, então, o conceito era *populus*; e isso significa que a doutrina da ‘soberania popular’ incorporada ao nosso conceito de democracia não é grega e é mal compreendida sempre que a derivamos diretamente de *demos*” (SARTORI, 1994, p. 41).

Com o advento das línguas modernas as dificuldades tomam novos contornos: *popolo*, na língua italiana e seus equivalentes francês e alemão, transmitem a ideia de uma entidade singular; *people*, na língua inglesa, indica um plural. Tais contornos conduzem ao seguinte raciocínio:

no primeiro caso, somos levados facilmente a pensar que *populo*, *peuple* e *Volk* denotam um todo orgânico, um “todo-o-mundo”, que pode ser expresso por uma vontade geral indivisível; ao passo que, no segundo caso, dizer democracia é como dizer “policracia”, uma multiplicidade separável constituída da unidade “cada um”. Portanto, não é mera coincidência que as interpretações holísticas do conceito tenham vindo de intelectuais pensando em alemão, francês ou italiano (SARTORI, 1994, p. 41-42).

Ante a amplitude de significados do signo *demos*, Sartori, (1994, p. 42) conclui que não pode reduzir a menos que seis interpretações do termo: 1) povo significando literalmente “todo o mundo”; 2) povo significando uma grande parte indeterminada, “muitos”; 3) povo significando a “classe inferior”; 4) povo enquanto uma entidade indivisível, como um “todo orgânico”; 5) povo como um parte maior expressa por um princípio de “maioria absoluta”; 6) povo como um parte maior expressa por um princípio de “maioria limitada”.

A primeira concepção de povo – significando “todo o mundo” – apesar de parecer a mais óbvia, não resiste ao exame, ainda que perfunctório, uma vez que se esse requisito fosse essencial não teria existido democracia. Nas *polis* grega as mulheres e escravos eram excluídos. Com o transcurso do tempo, as mulheres e os escravos conquistaram o direito ao voto, entretanto, hodiernamente, ainda são excluídos os menores, os deficientes mentais, os apenados e os viajantes (SARTORI, 1994, p. 42). No Brasil, encontram-se exclusões constitucionais e legais conforme consignado (subseção 1.2.2.1).

O povo significando uma grande quantidade – “muitos” – não se sustenta, na medida em que “a democracia é, em grande parte, um procedimento; e o povo enquanto uma grande quantidade é uma noção que apresenta o requisito procedimental impossível de ter e determinar, a cada vez, *quantos* constituem um povo ou são suficientes para constituir um povo” (SARTORI, 1994, p. 42-43).

Por sua vez, o povo significando classe inferior, mais especificamente, os pobres e/ou classe trabalhadora, é outra interpretação difícil de defender, mormente, sua aplicação prática. Na época de Aristóteles a classe inferior era compreendida por pobres, que excediam em número os ricos – “a democracia só existe quando os cidadãos livres e pobres, formando maioria, são senhores do governo” (ARISTÓTELES, p. 172) –, mas na atualidade, à medida que uma sociedade se moderniza, a forma piramidal da estrutura socioeconômica se transforma em hexagonal. Do mesmo modo, a identificação de povo como classe inferior é bastante questionável em princípio, uma vez que toda exclusão deve ser coerente e justificada, ou ainda, ser de natureza processual. (SARTORI, 1994, p. 43).

Outrossim, o povo enquanto uma entidade indivisível, como um “todo orgânico”, é fruto da concepção romântica que fundamenta nos direitos individuais naturais uma visão de sociedade baseado num contrato, evocando um vontade geral indivisível, mas que não era

inteiramente indivisível. Segundo Sartori (1994, p. 44) os românticos “falavam de um espírito do povo, um *Volksgeist* ou *Volksseele*, que realmente lembrava uma *alma mater*”, portanto, não se deve confundir a noção corporativa de povo com a concepção holística, na medida em que essa denota uma fusão muito mais forte que aquela, um produto da ideologia, que serve para legitimar antes um governo tirânico que uma democracia. Nesse rumo, o teórico tece duras críticas:

Do povo enquanto totalidade orgânica pode-se inferir facilmente que o indivíduo nada representa; em nome da totalidade, um e todos podem ser esmagados a qualquer momento; e por trás da fórmula “todos como uma só unidade”, vislumbramos a justificativa das autocracias autoritárias, não de democracia. Uma democracia não pode sequer começar a existir se não recusar essa fórmula. (SARTORI, 1994, p. 44).

Além dessas concepções de povo, rejeitadas por Sartori, há outras duas, baseadas em regras de contagem: povo compreendido como princípio de maioria absoluta e povo como princípio de maioria limitada. Para ele, ambas disponibilizam critérios operativos e/ou operacionais, entretanto, noutros aspectos, divergem entre si. Enquanto maioria absoluta, somente a maioria tem direitos – direitos ilimitados, ou seja, o maior número de qualquer população representa a todos e decide em nome de todos, assim, a democracia é definida como um sistema de maioria pura e simples; pela maioria limitada, nenhuma maioria tem direitos ilimitados, portanto, a democracia é definida como governo de maioria limitado pelos direitos das minorias (SARTORI, 1994, p. 44).

Bom alvitre, a observação acerca das consequências negativas do governo do povo, como maioria absoluta, impor sua vontade a longo prazo, pois o primeiro vencedor de uma disputa democrática adquire um poder ilimitado, do que decorre a possibilidade de se estabelecer como vencedor permanente, assim, “equivale a estabelecer um controle funcional, a longo prazo, contra o próprio princípio que celebra” (SARTORI, 1994, p. 45). Ademais, o futuro da democracia depende da possibilidade das minorias converterem-se em maiorias, ou vice-versa. O Estado democrático, como ordem coercitiva, deve ser organizado de tal modo que mesmo a minoria, que não está completamente equivocada, nem absolutamente privada de direitos, possa se tornar maioria a qualquer momento (KELSEN, 2000a, p. 106).

A democracia é não, portanto, pura e simplesmente o poder popular, também não é o puro e simples poder da maioria, antes um poder restrito da maioria que respeita os direitos da

minoría (SARTORI, 1994, p. 53). Esse princípio funcional é reconhecido por inúmeros autores, a maior parte fundamentando-o na liberdade, mas, ainda continuará sendo característica fundamental da democracia, mesmo que não se invoque a liberdade.

Quando uma maioria faz uso excessivo de seu direito, o sistema deixa de funcionar como uma democracia, na medida em que o critério de maioria apresenta uma definição operativa, ou seja, o povo é dividido em maioria e minoria por um processo de decisão e para tomar decisões, assim, quando a maioria é transformada em maioria absoluta, uma parte do povo – a minoria – se transforma em não-povo, pois é excluída. Destarte, somente com o poder da maioria limitado pelos direitos da minoria é que a democracia corresponde ao povo todo. “É precisamente porque o poder da maioria é restringido que todo o povo (todos aqueles que têm direito de voto) está sempre incluído no *demos*” (SARTORI, 1994, p. 55).

Por conseguinte, “os direitos da minoria são uma condição necessária ao processo democrático” (SARTORI, 1994, p. 56). Assim, para manter a democracia como um processo contínuo, devem-se assegurar os direitos necessários ao método segundo o qual a democracia funciona, tanto para as maiorias e quanto para as minorias.

Essa compreensão será o guia na análise que se propõe, na medida em que os procedimentos políticos para serem considerados como democráticos têm que respeitar os direitos das minorias, mormente o de participação política, ou seja, não se pode frear a minoria porque a maioria simplesmente assim o quis, destarte, o povo é apreendido como *maioria limitada pelos direitos da minoria*.

1.2.4.2 Uma abordagem além da democracia etimológica

As dificuldades decorrentes da ligação entre os conceitos de *demos* e o *kratos* – povo e poder – tornam-se insuperáveis para a abordagem etimológica; o *poder* é um conceito político e não um conceito ético; o poder não é liberdade é sempre a força e a capacidade de controlar os outros. O poder é, em última instância, o *exercitium*, ou seja, o exercício do poder, destarte, a distinção entre os detentores titulares do poder e detentores de fato é crucial O título de direito

ao poder não resolve o problema da soberania popular; e a questão é que um título de direito ao poder é pouco mais que uma atribuição nominal, um poder nominal (SARTORI, 1994, p. 49-50).

Constatação merecedora de recorte é levantada por Sartori acerca do problema da representação na doutrina medieval, que tinha como objetivo construir uma ponte entre o poder nominal e o exercício do poder pela *factio* da representação, na medida em que a transferência do poder não era real, tão-somente uma ficção, pois não se exigia que o representante fosse eleito. Assim, o absolutismo monárquico foi legitimado. Daí decorre a aversão de Rousseau à noção de representação e o motivo de sua doutrina eletiva sem representação. Rousseau viu onde estava o perigo, revela, ele inverteu a fórmula, substituindo a representação não-eletiva pelo princípio da eleição sem representação; do mesmo modo sustenta que a manifestação do soberano deverá ocorrer sempre em forma direta, pois decorre da vontade geral, entretanto, conclui que apenas em cidade muito pequena e mediante algumas condições específicas o soberano conseguirá exercer seus direitos (ROUSSEAU, 2002, p. 127). A solução desse ícone da doutrina política não é muito praticável, portanto, não se deve seguir seu conselho, pois, se quem é eleito não é considerado um representante dos que elegem, a eleição cria simplesmente, *per se*, um governante absoluto. Destarte, imprescindível a eleição e a representação (SARTORI, 1994, p. 51).

Assim, as democracias modernas estão condicionadas: 1º) ao poder limitado da maioria; 2º) aos procedimentos eleitorais; e 3º) à transmissão do poder dos representantes. “Depois de reconhecer isso, nossa discussão passa da democracia etimológica e do contexto da vontade-do-povo para as técnicas da democracia constitucional” (SARTORI, 1994, p. 52). Quanto mais se busca um exercício popular do poder, mais desejável descobrir o que é o povo no mundo moderno, não aquele povo sagrado, inescrutável e misterioso dos que advogam o poder popular direto, senão não se avançará um centímetro além da democracia etimológica (SARTORI, 1994, p. 53).

Assim, a questão crucial agora é manter e consolidar o vínculo entre a atribuição nominal e o exercício real do poder. De nada adianta a atribuição nominal sem a correspondente possibilidade de realmente participar do poder, caso contrário passa a valer a máxima de Rousseau segundo o qual: “o povo inglês pensa ser livre; ele se engana muito, pois só o é

durante a eleição dos membros do Parlamento; assim que são eleitos, o povo torna-se escravo, não é nada” (ROUSSEAU, 2002, p. 125).

Considerando a democracia como o governo de maioria limitado pelos direitos das minorias, os procedimentos políticos, para serem considerados como democráticos, têm, necessariamente, que efetivar a participação das minorias, de forma que a maioria não possa fazer valer suas vontades sem dialogar com as minorias.

1.2.5 Os partidos políticos como órgãos de formação da vontade do Estado

Passo determinante no desenvolvimento desta pesquisa é a compreensão dos Partidos Políticos como sujeitos da democracia, na medida em que são eles, mediante ação de seus filiados, que veiculam a vontade popular através do processo legislativo. No Brasil, especificamente, o sistema eleitoral não permite a participação política passiva autônoma, isto é, candidatura independente, sem prévia filiação partidária – a filiação é condição de elegibilidade constitucional (art. 14, §3º, V, da CF). Ademais, os procedimentos eleitorais objeto da dissertação são regras que dizem respeito aos partidos políticos – participação e distribuição de vagas nas diversas casas legislativas da Federação.

Assim como o signo democracia é de difícil definição, partido político também o é, tanto que clássicos, como *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, de Ostrogorsky, *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de democracies*, de Michels e *Os partidos políticos*, de Duverger, não trilham esse caminho. Não é fácil apontar os conceitos comuns pertinentes aos partidos políticos e conciliar seus aspectos genéricos com as particularidades que apresentam (BARACHO, 1980, p. 19). Ciente destas dificuldades, após apresentar inúmeras conceituações, Bonavides (2001, p. 346) deduz, sumariamente, vários dados considerados como indispensáveis na composição dos partidos políticos: um grupo social; um princípio de organização; um acervo de ideias e princípios, que inspiram ação do partido; o interesse na tomada do poder; e o sentimento de perpetuação no poder ou domínio do aparelho governamental. Ante esses requisitos, conclui que o partido político é uma organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o

poder, normalmente pelo emprego de meios legais e nele conservar-se para realização dos fins propugnados. Lucas Verdú (1971, p. 30), por sua vez, define os partidos políticos como agrupamento organizado e estável, que solicita apoio social à sua ideologia e programas políticos, no processo de competição pelo poder e participação na orientação política do Estado.

A importância dos partidos políticos na ordem democrática pátria não pode se desprezada; eles têm assento constitucional privilegiado, estando inclusos no Título *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*; a eles são permitidas ações restritas, como a legitimação para ajuizar mandado de segurança coletiva (art. 5º, LXX, “a”, da CF) e propor ação de inconstitucionalidade (art. 103, VIII, da CF); eles são alcançados pela imunidade tributária (art. 150, VI, “c”, da CF); eles não podem ser objeto de medida provisórias (art. 62, § 1º, I, “a”, da CF). Tais dispositivos constitucionais, dentre outros, demonstram que essas instituições políticas são imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito. “A democracia carece dos partidos políticos que, por sua vez, torna necessária uma ordem jurídica – naturalmente limitada – se ela deve cumprir sua tarefa apropriadamente” (HESSE, 1991, p.142). Considerados essenciais à democracia representativa, até pouco tempo atrás a o desenvolvimento dos partidos políticos ocorreu fora dos textos constitucionais ou legais (BARACHO, 1980, p. 85).

Hodiernamente o partido político é considerado elemento natural de qualquer sistema político, estando presente tanto nos regimes autocráticos quanto democráticos (BARACHO, 1980, p. 26). Assim, a democracia moderna funda-se inteiramente nos partidos políticos, cuja importância mantém relação direta com a aplicação do princípio democrático, por isso, procura-se dar-lhes um estatuto jurídico, com base constitucional, condizente com seu papel de órgão de formação da vontade do Estado (KELSEN, 2000a, p. 39). Em seu conjunto, o desenvolvimento dos partidos políticos parece estar associado ao da democracia, ou seja, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares; quanto mais as assembleias populares evoluem e se tornam independentes, mais seus atores políticos ressentem a necessidade de se agruparem por afinidades agindo de acordo com o interesse em comum; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e canalizar os sufrágios em sua direção. A origem eleitoral e parlamentar dos partidos decorre da criação de grupos parlamentares de início e do surgimento de comitês eleitorais, em seguida, com o

estabelecimento de uma ligação permanente entre esses dois elementos. Entretanto, na prática muitas vezes este esquema teórico é modificado de diversas formas (DUVERGER, 1970, p. 20).

A vontade política de diversos segmentos existentes numa comunidade organizada em forma de Estado é veiculada pelos partidos que participando do procedimento dialético-contraditório do parlamento formulam normas de condutas que deverão ser observadas por todos os que se encontram submissos a uma ordem determinada. “Os impulsos dos partidos políticos são como numerosas fontes subterrâneas que alimentam um rio que só sai à superfície na assembleia popular ou no parlamento, para depois correr em um leito único do lado de cá” (KELSEN, 2000a, p. 39).

Não obstante as críticas impostas aos partidos políticos, a importância dada ao agrupamento é inferida pela seguinte assertiva: “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos” (KELSEN, 2000a, p. 40). À procura de soluções para problemas constitucionais, no ano de 1956 foi realizada uma mesa redonda sobre sistemas eleitorais e partidos políticos, sob coordenação de Barbosa Lima Sobrinho, durante a qual o participante José Augusto Bezerra de Medeiros pronunciou “não compreendo sistema democrático sem a existência de partidos políticos. Estes são os canalizadores naturais das várias correntes de opinião que existem em todos os países livres do mundo” (BARBOSA LIMA, 1956, p. 20).

Apesar de Kelsen defender a participação popular através de partidos políticos, demonstra preocupação com a estrutura interna dessas entidades. Para ele, é imperioso democratizar os partidos políticos, na medida em que “a própria estrutura amorfa desses estratos favorece o caráter nitidamente aristocrático e autocrático dos processos que se sucedem na formação da vontade comum” (KELSEN, 2000a, p. 42). Nesse itinerário, destaca que os partidos políticos impõem uma disciplina partidária, que oferece ao filiado uma autonomia democrática bastante pequena, bem como favorece ao soerguimento de líderes notáveis em maior intensidade que nos limites de uma constituição democrática. Ademais, em toda organização, aqueles que atualizam as atividades de poder não dispõem sempre de uma determinada soma de liberdade de decisão e, com isso, um poder não democrático (HELLER, 1968, p. 293).

O problema da tendência autocrática dos partidos políticos brasileiros, que favorecem ao surgimento de líderes notáveis, é um dos maiores problemas do sistema político-constitucional, na medida em que tais personalidades tomam a estrutura partidária como se fosse uma empresa privada e a coloca a seu serviço, “o que se vê, por toda parte, é a mesma queixa de que os partidos políticos concretamente existentes são indisciplinados, eleitoreiros e clientelistas” (LAMOUNIER, 1989, p. 20) . Além disso, há inúmeros partidos que não tem, de fato, ideologias que identificam seus filiados, tão somente é utilizado como partido de aluguel, numa espécie de mercado negro da política, onde apenas os interesses escusos logram êxito.

A participação dos partidos políticos na formação da vontade política do povo é reconhecida constitucionalmente, conforme art. 21, alínea 1, frase 1 da Constituição alemã. Apesar de não se verificar expressamente na Constituição brasileira, essa norma pode ser inferida do enunciado constitucional que condiciona a elegibilidade à filiação partidária (art.14, §3º, V da CF) e do que estipula a fidelidade e disciplina partidária (art. 17, §1º, da CF). Na medida em que a capacidade eleitoral passiva está condicionada à filiação partidária, resta reconhecida a participação dos partidos políticos na formação da vontade geral; do mesmo modo, a obrigatoriedade de disciplina e fidelidade aos partidos políticos é expressão da força dos partidos na formação da vontade política, na medida em que as ações dos representantes políticos devem aderência ao Estatuto e ideias predominantes no seio da agremiação, não podendo agir isoladamente como se fosse o dono exclusivo da função pública. Ademais, as listas com a relação dos candidatos aos pleitos eleitorais são apresentadas pelos partidos ou coligações partidárias.

Se os partidos políticos têm que cooperar na formação da vontade política do povo, o conteúdo desta tarefa somente fica claro na conexão objetiva da ordem democrática da Lei Fundamental, como uma ordem de domínio legitimado pela maioria do povo, de oportunidades iguais das minorias e de um processo livre e aberto, sendo tarefa dos partidos a escolha e a formação dos condutores políticos e sua apresentação ao povo (HESSE, 1991, p. 144). Estes fundamentos não podem ser desprezados, na medida em que o sistema eleitoral pátrio, que normatiza a participação dos partidos políticos como veiculadores da vontade política do povo, deve legitimar a vontade da maioria em processo livre e aberto, que proteja e garanta a participação das minorias. Mas como um procedimento pode ser considerado livre e aberto, se ele cria barreiras para a participação das minorias, através de cláusulas excludentes,

como a fixação de quociente eleitoral mínimo e regras matemáticas para distribuição de cadeiras em favor da maioria, considerando que é condição de legitimidade da ordem democrática a possibilidade do povo (maioria mais minoria), através dos partidos políticos, participar do procedimento contraditório-dialético do parlamento?

Conforme alhures testilhado, todo poder emana do povo, que pode exercê-lo diretamente ou por meio de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único, da CF). Nos atuais Estados democráticos, a formação a vontade política pelo povo consuma-se, primordialmente, na eleição dos membros do poder legislativo. “Até que ponto os partidos podem cumprir suas tarefas na ordem democrática é, em grande medida, uma questão do *sistema partidário* que depende essencialmente da organização do Direito Eleitoral” (HESSE, 1991, p. 145). O Sistema Eleitoral pátrio deve, para cumprir os requisitos de uma ordem *verdadeiramente democrática*, estabelecer procedimentos que permitem a participação do *povo*, através dos partidos políticos, ao invés de criar normas excludentes que inviabilizam ou dificultam a participação das minorias políticas no procedimento dialético-contraditório do parlamento. Assim sendo, aos partidos políticos, como veiculador da vontade política do povo, deve ser garantida a possibilidade de concorrer aos pleitos eleitorais em condições de igualdade, de modo que se reflita no parlamento a mesma proporcionalidade verificada nas urnas pelo voto popular.

1.3 OS PROCEDIMENTOS DEMOCRÁTICOS

Quando se propõe a compulsar o novo modo de fazer política, não se deve dirigir a atenção apenas aos eventuais novos sujeitos ou novos instrumentos de intervenção, antes, deve-se ater nas regras com as quais se desenrola a luta política num determinado contexto histórico, porque a distinção entre um sistema democrático e o não-democrático está justamente no conjunto das regras do jogo, adverte Bobbio (2009, p. 77).

Após analisar o povo como quem está autorizado a tomar decisões coletivas no Estado democrático, passa-se a perscrutação dos procedimentos (regras do jogo) democráticos,

segundo ponto da definição mínima de democracia formulada por Bobbio, entendida como contraposta a forma de governo autocrática.

1.3.1 A regra da maioria

As relações entre o direito e a democracia constituem um dos eixos principais do pensamento político-jurídico ocidental nos últimos dois séculos, e, dentre os procedimentos que organizam essas relações, um sobressalta: a *regra da maioria* (CAMPILONGO, 2000, p. 13). A importância da regra da maioria para o governo democrático por ser inferido pela seguinte colocação:

Já tive a oportunidade de dizer, e não me canso de repetir, que quem não se deu conta de que por sistema democrático entende-se preliminarmente um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal mas não a única, não compreendeu nada e continua a não compreender nada a respeito de democracia (BOBBIO, 2009, p. 77-78).

Portanto, analisar a democracia enquanto conjunto de regras de procedimentos para tomada de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados implica, necessariamente, a perscrutação da regra da maioria. Porém, definir a regra da maioria não tem sido uma tarefa simples, mormente pelo fato de que seu campo de atuação se tornou vastíssimo, ou seja, da casa ao trabalho, da economia à política, do espaço público ao privado, enfim, em todas as esferas da vida social o princípio da maioria é utilizado (CAMPILONGO, 2000, p. 27-28). Assim, impõe-se um recorte irremediável: nesta pesquisa, a regra da maioria somente diz respeito às regras de procedimento para tomada de decisões políticas com vistas à formação da vontade coletiva, não obstante a proficuidade vocabular do signo.

Com efeito, “toda sociedade precisa de regras de procedimento, de solução de conflitos e de tomada de decisões; e o princípio da maioria é o procedimento ou método que melhor satisfaz os requisitos da democracia” (Sartori, 1994, p. 192). Quanto às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria (Bobbio, 2009, p. 31), portanto, o princípio da maioria está na essência da democracia (KELSEN, 2000a, p.67). Há uma

conexão intrínseca entre o princípio majoritário⁷ e o princípio democrático; as raízes do princípio majoritário reconduzem-se aos princípios da igualdade democrática, da liberdade e da autodeterminação (GOMES CANOTILHO, 2000, p. 329).

Na medida em que o povo, considerado como sujeito de poder, participa da criação da ordem estatal, imprescindível a criação de regras para tomada de decisões, uma vez que todos os participantes têm o direito ao voto igualitário – “o voto igual é um reflexo do princípio democrático” (PEDRA, 2005, p. 210). Ao contrário dos governos autocráticos, em que as leis são impostas por aquele ou aqueles que detêm o poder, no democrático, as leis são submetidas aos participantes que têm a função de decidir, conjuntamente, quais são as adequadas para a ordem social vigente no momento histórico determinado.

A formação da vontade livre assenta, em primeiro lugar, sobre a conciliação. Como a conciliação somente contém o mínimo, sobre o qual todos os participantes podem se entender, ela pode levar ao imobilismo; e a conciliação que, em geral, não contém decisão sobre o fundo, senão o compromisso de fórmula que cobre o dissenso que persiste, pode-se converter em perigo. Assim, lança-se mão do princípio da maioria quando não se chega a um compromisso (HESSE, 1991, p. 123).

Na teoria kelseniana, a existência do Estado pressupõe o dissenso entre a ordem social e a vontade dos indivíduos que se submetem a essa ordem, tendo a democracia renunciado à unanimidade para elaboração de uma ordem social ulterior, contentando-se com decisões tomadas pela maioria. “O fato de continuar falando de autonomia e considerando cada um como submisso à sua própria vontade, enquanto o que vale é a lei da maioria, é um novo progresso da metamorfose da ideia de liberdade” (KELSEN, 2000a, p. 30).

Quando se acolhe o princípio da maioria para o desenvolvimento da ordem social, a ideia de liberdade natural não mais pode se realizar, somente uma aproximação desse ideal será possível; para a democracia ainda ser vista como autodeterminação e a liberdade significar que todos estão sujeitos à própria vontade, ainda que a vontade da maioria seja coercitiva, representa mais um passo na metamorfose da ideia de liberdade (KELSEN, 2000a, p. 178).

⁷ Neste contexto o princípio majoritário quer dizer princípio da maioria, que não deve ser confundido com o princípio majoritário contraposto ao proporcional, que será compulsado posteriormente.

A fundamentação do princípio majoritário na ideia de igualdade não é aceita por Kelsen. Para ele “há apenas uma ideia que leva, por um caminho racional, ao princípio majoritário: a ideia de que, se nem todos os indivíduos são livres, pelo menos o seu maior número o é, o que vale dizer que há necessidade de uma ordem social que contrarie o menor número deles”, entretanto, que tal raciocínio pressupõe a igualdade como postulado fundamental da democracia (KELSEN, 2000a, 32). “A democracia vê-se caracterizada pelo sufrágio universal, aferido segundo o princípio da maioria, o qual tem como ideia subjacente a legitimação da ordem social pelo maior número de cidadãos, de acordo com a *volonté générale*” (SOARES, 2001, p. 322).

A teoria democrática de Kelsen enfatiza que a discordância entre a vontade do indivíduo e a ordem estatal é inevitável. No Estado democrático onde essa discordância é reduzida ao mínimo, verifica-se uma nova transformação na ideia da liberdade: a liberdade individual fica em segundo plano, substituída pela liberdade coletiva. “A vontade de cada uma das personalidades libera uma misteriosa vontade coletiva e uma pessoa coletiva absolutamente mística” (KELSEN, 2000a, 33). A transformação do conceito de liberdade – liberdade do indivíduo em relação ao domínio do Estado para liberdade como participação no poder do Estado – é o fio condutor de toda a teoria democrática de Kelsen.

Consoante escólio de Bobbio (2009, p. 31), no que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria; pela aplicação da regra da maioria, as decisões coletivas são aprovadas, ao menos, pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão e vincula todo o grupo.

Berg (1965, p. 159) enxerga no princípio da maioria um elemento formal importante: a igual participação no processo de decisão; do mesmo modo, maximiza a aproximação entre o governo e o cidadão. Campilongo (2000, p. 36) ressalta que estas características fazem do princípio majoritário um relevante instrumento da democracia e adverte que a igualdade formal não conduz à idêntica influência ou paridade real, mas essas pressupõem aquela.

Para Spitz (1978, p. 211), a regra da maioria é uma prática social efetivada numa entidade soberana com um povo politicamente igual e com desejos/interesses compartilhados e divergentes destinada a capacitar os participantes a decidir sobre o curso de ações mutuamente aceitáveis e sem o uso da força. As políticas sancionadas estão sujeitas a um

contínuo processo de revisão e modificação, sendo que a legitimidade é finita e pequena (CAMPILONGO, 2000, p. 37).

Campilongo (2000, p. 38), tomando como base lições de Kelsen, Bobbio, Berger e Splitz formula uma definição para a regra da maioria, com o objetivo de aclarar e minorar as imprecisões típicas da vagueza e ambiguidade do termo, “sem a pretensão de oferecer uma estrutura categorial pétreia e geométrica, com a qual se proporcionam bases referenciais para os conceitos normativos” (WARAT, 1973, p. 42) característica da dogmática, nestes termos:

a regra da maioria é uma técnica rápida de tomada de decisões coletivas que maximiza a liberdade individual e assegura a ampla e igual participação política dos cidadãos, aproximando governantes e governados por meio de uma prática social de legitimação eventual, finita no espaço e no tempo, que sujeita as decisões à contínua revisão e mantém a sociedade unida. Essa definição exige o esclarecimento do que se entende por: a) técnica de tomada de decisões coletivas (Bobbio); b) maximização da liberdade (Kelsen); a ampla participação e aproximação entre governantes e governados (Berg); d) prática social de legitimidade finita e constantemente revista (Splitz).

Giro outro, mesmo aquele que vota com a maioria já não está submetido unicamente à sua vontade, pois quando ele muda de opinião em contraposição à maioria ele se torna submetido à vontade alheia e para se tornar novamente livre é preciso se encontrar uma nova maioria convergente com sua nova opinião. “E essa concordância entre a vontade do indivíduo e vontade do Estado é tanto mais difícil de se realizar, e essa garantia de liberdade individual é tanto menor quanto mais qualificada é a maioria necessária para modificar a vontade do Estado” (KELSEN, 2000a, p. 31). A assertiva apresenta uma contradição com a unanimidade – cuja proximidade decorre em maior liberdade.

Kelsen testilha a ambiguidade das afirmações nestes termos:

Tal acordo seria impossível se fosse necessário decidir unanimemente as modificações na vontade do Estado. Aqui se apresenta uma ambiguidade singular no mecanismo político. Aquilo que antes, durante a fundação da ordem estatal, era escrupulosamente executado segundo uma ideia de liberdade e servia de proteção da liberdade individual torna-se uma prisão para o indivíduo quando ele não pode subtrair-se a essa ordem (KELSEN, 2000a, p. 31).

Em outras palavras, ambiguidade levantada por Kelsen consiste no fato de que são previstos procedimentos tendentes à unanimidade como medida de proteção de uma Constituição – considerada a ordem fundante, portanto, eixo condutor da legislação subsequente, que lhe

deve simetria. As maiorias qualificadas, que dificultam as modificações dos dispositivos legais, em primeiro momento, têm contornos de proteção das normas fundantes, entretanto, em tempo seguinte, transmuda-se em prisão, na medida em que dificulta a alteração das normas em vigor. Ademais, “a maioria das pessoas nasce numa ordem estatal preexistente para cuja criação não contribuiu e que deverá, a seguir, mostrar-se como vontade alheia” (KELSEN, 2000a, p. 31). Por conseguinte, mesmo que a maioria das pessoas – portanto uma maior liberdade – postule a modificação de normas qualificadas isso às vezes não é possível. Por exemplo: as emendas constitucionais exigem para aprovação quórum qualificado de três quintos (60% dos votos); supondo que 55% dos parlamentares sejam favoráveis à emenda, ou seja, a maioria absoluta, mesmo assim ela não será aprovada, pois tal maioria absoluta não é suficiente para alteração da norma, que exige 60% dos votos.

Kelsen sobreleva que, na medida em que a maiorias das pessoas nasceram sob a égide de uma ordem estatal pré-existente, para qual em nada contribuiu ou participou da criação, ela conseqüentemente se mostrará como vontade alheia, portanto, quando o problema for a modificação desta ordem, a aproximação relativamente maior da ideia de liberdade se verifica com o princípio da maioria absoluta e não a qualificada (KELSEN, 2000a, p. 31).

Rousseau, por sua vez, ao testilhar os princípios do direito político, levanta *máximas* que devem reger a maneira de contar votos e comparar opiniões. A *primeira*: “não existe senão uma única lei que, por natureza, exige um consentimento unânime. É o pacto social” (ROUSSEAU, 2002, p. 141); ele se pôs a teorizar um problema fundamental – a transformação da liberdade natural em convencional – com fulcro no que denomina *Contrato Social*, para tanto, transcreve o problema nestes termos: “encontrar uma forma de associação, que defenda e proteja com toda força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um se uniria a todos, obedecendo só a si mesmo e permanecendo tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 2002, p. 31). É no contrato social que ele encontra a solução para o problema fundamental. Ante o pressuposto da impossibilidade de cada indivíduo superar pelas suas próprias forças os obstáculos da desigualdade humana no estado de natureza, Rousseau propõe as condições do pacto legítimo, pelo qual o indivíduo, após renunciar sua liberdade natural, recebe em contrapartida a liberdade civil (SOARES, 2001, p. 113-114).

A *segunda*: “afora esse primitivo contrato, o voto do maior número obriga sempre os demais; é uma seqüência do próprio contrato” (ROUSSEAU, 2002, p. 141). Tal máxima traz

subjacente o seguinte problema: como um homem pode ser livre e forçado a se conformar com vontades alheias? Para ele a questão está mal formulada, na medida em que, ao propor uma lei na assembleia do povo, o que se pergunta não é se aceitam ou rejeitam a proposta, mas se ela está ou não conforme a vontade geral, que é deles; cada um dos participantes exprime sua opinião e do cálculo dos votos se tira a declaração da vontade geral. Destaca-se que o conceito de vontade geral é extremamente misterioso e não foi definido com clareza por Rousseau (KELSEN, 2000a, p. 174).

Considerando que um único voto rompe a igualdade (metade) e que um único opositor acaba com a unanimidade; considerando, ainda, que entre a unanimidade e a igualdade há várias partes desiguais, cujo número pode ser fixado em conformidade com o estado e necessidade do corpo político, duas máximas são alicerçadas para regular essas relações:

Uma, é que quanto mais importantes e graves as deliberações, mais a opinião que as fundamenta deve aproximar-se da unanimidade; a outra, que quanto mais o negócio discutido exige celeridade, mais se deve diminuir a diferença prescrita na divisão de opiniões; nas deliberações que é preciso encerrar imediatamente, o excedente de um só voto deve bastar. [...] Seja como for, é na combinação delas que se estabelecem as melhores relações dadas à pluralidade para pronunciar-se (ROUSSEAU, 2000, p. 142).

Essas orientações foram absorvidas pelo legislador constituinte para fixar *maiorias* distintas no processo legislativo em decorrência da importância da matéria. A *maioria* que mais se aproxima da unanimidade é a prevista para a *emenda constitucional*, fixada em *três quintos* dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, devendo, a proposta, para ser aprovada, ser discutida e votada em dois turnos, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado (art. 60, §2º da CF); as leis complementares, cuja escala de importância se situa entre as emendas constitucionais e as leis ordinárias, dependem de maioria absoluta (art. 69 da CF); as leis ordinárias, por sua vez, são aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta dos membros da Casa (art. 47 da CF). A maioria absoluta, aqui, deve ser compreendida como a metade dos votos, mais um, dos membros da Casa, e, a maioria simples, também denominada maioria relativa, como metade dos votos, mais um, dos membros presentes na sessão.

Campilongo (2000, p. 39) assevera que a regra da maioria constitui uma “família de regras”. Para Sartori (1994, p. 296), contabilizam-se pelo menos seis formas de maiorias, pois existem

três magnitudes abrangidas sob a denominação de maioria – maioria qualificada, normalmente dois terços; maioria simples ou absoluta (50,01%); maioria relativa ou pluralidade, a menor minoria (maioria menor que 50%) – que podem ser medidas tanto em relação ao universo (toda coletividade com direito de decidir), como em relação aos realmente presentes e/ou votantes (uma pessoa pode estar presente e abster-se de votar).

Com efeito, a regra da maioria é o procedimento que melhor satisfaz os requisitos da democracia, todavia, o conceito de maioria não se explica sem a minoria, que é seu complemento.

1.3.1.1 A minoria como complemento da maioria

Com efeito, a existência de uma maioria pressupõe uma minoria, na medida em que uma não existe sem a outra. A totalidade, portanto, pressupõe ambas: se fala em tudo e nada, ou, em maioria e minoria. A democracia, seja na vertente dos interessados (sujeitos) ou das regras procedimentais, pressupõe a existência de ambas. Dentre todas as concepções de *demos*, considerando-o como o sujeito da democracia, apenas uma sobrevive ao crivo democrático: “o povo compreendido como maioria limitada pelos direitos da minoria”. Esse trilho é caminho obrigatório para definição dos procedimentos democráticos, uma vez que são esculpidos apenas para operacionalizar a manifestação dos sujeitos da democracia, ou seja, o povo.

Impedir o domínio de classe é o que o princípio da maioria tem condições de realizar e é característico que, na prática, ele se mostre compatível com a proteção da minoria (Kelsen, 2000a, p. 67). Na medida em que “a introdução do princípio das maiorias já contém um momento autoritário que obriga a consolidar a maioria como órgão de dominação” (HELLER, 1968, 281), surge a necessidade de se restringir dentro de parâmetros democráticos a amplitude dessa regra que se destina a capacitar um povo a decidir sobre o curso das ações políticas mutuamente aceitáveis, sem o recurso da força partes (SOARES, 2001, p. 322).

A Constituição Federal prevê que todo o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único, da CF). A proteção das minorias nas manifestações de poder em forma direta se dá com a aplicação do princípio constitucional do sufrágio universal: o princípio da universalidade do sufrágio impõe o alargamento do direito ao voto a todos os cidadãos, atuando como uma proibição de discriminação (GOMES CANOTILHO, 2003, p. 302). Mas como se perfaz essa proteção no processo de representação democrática? Nos países em que os representantes são apresentados em listas partidárias, como o Brasil, a proteção se dá com a criação de regras que resguardem a representatividade dos partidos, segundo a proporcionalidade dos votos auferidos na eleição, ou seja, através do princípio da proporcionalidade. Assim, o povo terá representação simétrica ao voto direto. Esse princípio, no entanto, dificilmente é aplicado em sua integralidade nos sistemas eleitorais dos Estados democráticos. Comumente são criadas fórmulas eleitorais com o objetivo de mascarar a proporcionalidade partidária, em detrimento à participação igualitária das minorias.

Sartori (1994, p. 183), ao revisitar a teoria da democracia, assevera que se deve ter em mente que existe uma interação extremamente complexa e global entre governantes e governados, consistente num processo de múltiplas facetas, onde maiorias e minorias concretas materializam-se (e eventualmente dissolvem-se) de várias formas e em vários níveis. O processo começa com o estabelecimento da regra do jogo que estabelece como os conflitos devem ser resolvidos – princípio da maioria – e tem como objetivo evitar dar todo o poder a muitos ou a poucos, distribuindo-o em turnos e/ou simultaneamente entre minorias e maiorias. Destarte, as fórmulas eleitorais que favorecem as maiorias em detrimento das minorias são violadoras do princípio da maioria, na medida em que essa pressupõe a proteção das minorias, que devem ser tratadas igualitariamente.

1.3.2 Procedimento dialético-contraditório do parlamento

Hodiernamente é impossível ao povo participar diretamente de todos os processos de tomada de decisões coletivas, “que todos decidam sobre tudo em sociedade sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível” (BOBBIO,

2009, p. 54). Rousseau, em meados do século XVIII, já tinha consignado esta dificuldade ao afirmar que a manifestação do povo em forma direta somente é possível em pequenas cidades e mediante algumas condições (ROUSSEAU, 2002, p. 127). Ciente desta impossibilidade, o legislador constituinte inseriu na Constituição pátria a possibilidade do povo se manifestar através de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único da CF): a democracia representativa surge, assim, como modelo operacional para todas as democracias contemporâneas. Nela as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2009, p. 56). Os procedimentos de escolha dos representantes do povo na democracia representativa assumem relevo especial, na medida em que os eleitos são os responsáveis pela formulação de leis que servem como regras de conduta a serem seguidas por todos que se encontram submetidos a uma determinada ordem (povo destinatário), portanto, eles, em nome do povo, dizem a vontade coletiva.

Marco teórico da sessão que trata dos procedimentos democráticos, a teoria democrática de Kelsen levanta questões que merecem esclarecimento. Como destaca Giacomo Gavazzi, ao introduzir “A democracia”, alguns pontos são pacíficos na teoria democrática kelseniana: em primeiro lugar, destaca a corrente democrática vinculada ao procedimentalismo, segundo a qual democracia é apenas uma das técnicas possíveis de produção das normas de ordenação com características peculiares; eliminada as incrustações ideológicas, como a soberania popular e representação, reconhece a impossibilidade de esquivar-se ao princípio da divisão do trabalho, por isso a democracia, enquanto sistema de produção de normas da ordenação, confia tal tarefa a um corpo eletivo – o parlamento; no que se refere ao parlamento, é consequência do princípio da divisão do trabalho, e, a democracia não pode passar sem ele, apesar de valer tanto para sistemas democráticos como autocráticos (KELSEN, 2000a, p. 13).

Sem adentrar na querela filosófica da representação e divisão do trabalho, a pesquisa aborda as lições de Kelsen relacionadas ao procedimento democrático, mais precisamente, do procedimento dialético-contraditório do parlamento, em vista suas repercussões no desenvolvimento desta dissertação. Portanto, nesta pesquisa, parlamentarismo deve ser entendido como sistema produção de normas de ordenação social pelo parlamento, e não uma contraposição ao sistema presidencialista, sobrelevando que “o parlamento democrático caracteriza-se pelo sufrágio universal, livre e secreto, pela competição dos partidos, pelo

método eleitoral proporcional, pelo princípio da maioria simples, pela relação dialética entre maioria e minoria” (KELSEN, 2000a, p. 13).

Reconhecendo que a comunidade social é composta por grupos políticos com interesses opostos, Kelsen (2000a, p. 130) consigna que, caso o sistema majoritário seja aplicado na sua integralidade, apenas a maioria será representada no parlamento e o procedimento parlamentar não teria como se efetuar segundo o seu verdadeiro espírito, portanto, não basta existir no parlamento uma minoria, mas que é extremamente importante que todos os grupos políticos estejam nele representados em proporção à sua força, se se pretende que o parlamento represente a situação de fato dos interesses em conflito, que é o postulado teórico para se chegar a um compromisso.

A democracia, enquanto forma de governo contraposta a autocracia, não sobrevive ao domínio da maioria a longo prazo, pois a partir do momento em que a minoria política não puder mais interferir na formação da vontade geral, ela se sentirá excluída e renunciará à participação, inclusive se voltando contra a forma política opressora. Assim, o parlamento composto proporcionalmente pelas forças políticas existentes no meio social é o que melhor responde aos anseios do povo, uma vez que o procedimento parlamentar, com sua técnica dialético-contraditória, baseada em discursos e réplicas, em argumentos e contra-argumentos, tende a chegar a um compromisso, expressão do verdadeiro significado do princípio de maioria na democracia real (KELSEN, 2000a, p. 70).

Para Kelsen (2000a, p. 70) se o procedimento dialético-contraditório do parlamento faz algum sentido, esse sentido somente pode ser o de transformar a tese e a antítese dos interesses políticos numa síntese, por isso, ao invés da denominação princípio da maioria, melhor chamá-lo de princípio majoritário-minoritário, visto que a organização do parlamento em maioria e minoria oferece uma possibilidade de um compromisso na formação da vontade geral. Assim, qualquer permuta ou acordo é um compromisso, pois chegar a um compromisso significa chegar ao acordo. Habermas (2011, p.9) descreve a política como um processo que envolve negociações e formas de argumentação. A práxis parlamentar tende a criar um meio-termo entre os interesses opostos, uma resultante das forças sociais de sentido contrário.

A realidade do parlamento evidencia que os representantes eleitos antes de colocarem as propostas legislativas em votação no plenário se reúnem inúmeras vezes, seja no âmbito das

comissões parlamentares, nas reuniões de líderes partidários, nas reuniões fechadas dos partidos ou nas reuniões de parlamentares que comungam das mesmas opiniões relacionadas a temas específicos, independentemente da bandeira partidária. Essas condutas tendem a maximizar a acomodação dos antagonismos políticos, através do diálogo contraditório com vistas ao consenso. Atualmente, verifica-se um incremento no procedimento dialético-contraditório do parlamento: as audiências públicas, momento em que a própria comunidade interessada pode apresentar seus pontos de vistas, o que respalda em certa medida o diálogo entre os opositores políticos, que, mais sensíveis à opinião pública, procuram uniformizar a vontade geral.

Outra característica da prática parlamentar é garantia aos diversos grupos de poderem se exprimir e defender suas ideias e interesses de acordo com a intensidade de preferência específica. “O fator intensidade leva-nos a considerar o fato de que toda a questão desperta um grau diferente de afeto, de envolvimento ou desinteresse” (SARTORI, 1994, p. 300). Essas diferentes intensidades favorecem ao acordo, pois uma questão pode ser relevante para uma minoria e irrelevante para a maioria, que pode ceder aos argumentos da minoria em troca de apoio a temas que, por sua vez, não estimulam a minoria. Quando levamos em consideração essa característica do parlamento fica mais transparente a tendência ao acordo, exceto para questões que trazem em seu bojo cargas valorativas intensas para todos os grupos, como as religiosas.

A regra da maioria ignora totalmente o fato das preferências terem intensidades distintas; ela pesa os parlamentares como iguais (cada parlamentar tem direito a um voto), como se eles tivessem idênticas intensidades de preferências, o que não se verifica na práxis. Do mesmo modo, as preferências não variam apenas por serem diferentes, mas por serem fortes ou fracas, por isso o princípio da maioria nunca é aceito de forma integral. As “minorias intensas” contestam e recusam decididamente o princípio da maioria. “A realidade da vida e que um Não forte suplanta dois Sim fracos e, inversamente, um Sim obstinado em geral vence dois Não débeis” (SARTORI, 1994, p. 301).

Fato concreto é que as minorias intensas têm um peso extra no processo de tomada de decisão o que compensa sua inferioridade numérica. Mas como uma minoria poderá manifestar intensamente suas preferências se não lhe é permitida a participação no procedimento dialético-contraditório do parlamento? A resposta é áspera e irônica: basta se tornar maioria.

Uma das maiores dificuldades dos Estados democráticos, incluindo o Brasil, é a lapidação do sistema eleitoral. O Código Eleitoral pátrio foi esculpido durante a ditadura militar, momento histórico onde imperava um Estado autocrático que violava sobremaneira os direitos individuais, mormente a liberdade de expressão. Sob esse ranço, fórmulas excludentes das minorias entraram em vigor. O mais lamentável é que tais procedimentos continuam sendo aplicados, pois os beneficiados pelos resultados eleitorais se recusam a promover alterações matemáticas que possam colocar em risco a própria perpetuação política.

Com efeito, o procedimento dialético-contraditório do parlamento pressupõe a participação dos interessados (sujeitos da democracia), ou seja, a participação da “maioria mais a minoria”. Nesta seara, o sistema eleitoral, como procedimento com vistas à representação política, deve possibilitar a representação de todas as forças políticas presentes na sociedade organizada em forma de partidos políticos. Destarte, não há que se falar em sistema democrático quando as minorias políticas são cerceadas no direito de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento, antes, em sistema autocrático com roupagem democrática.

Procedimento de representação política, o sistema eleitoral tem especial importância para a pesquisa proposta, uma vez que o art. 109, *caput*, c/c art. 109, I e II, e o art. 109, § 2º, todos do Código Eleitoral brasileiro, que instituíram respectivamente a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo são regras desse sistema, por isso será objeto de capítulo próprio.

2 O SISTEMA ELEITORAL

Sistema eleitoral é o conjunto de regras segundo as quais os eleitores exprimem suas preferências políticas e os votos são convertidos em assentos – eleições parlamentares – ou em cargos de governo – eleições presidenciais, governadores, etc. – (NOHLEN, 2007, p. 295), ou, mais especificamente, “o conjunto de regras, de procedimentos e de práticas, com a sua coerência e a sua lógica interna, a que sujeita a eleição em qualquer país e que, condiciona (juntamente com elementos de ordem cultural, econômica e política) o exercício do direito de sufrágio” (MIRANDA, 1996, p. 203-204).

Eles são construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados à realização de uma concepção particular de representação política, por um lado, e propósitos estratégicos específicos concernentes ao sistema partidário, à disputa eleitoral interpartidária com vistas à representação parlamentar e ao governo, à constituição, funcionamento, coerência, coesão, estabilidade, continuidade e alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político, de outro lado (TAVARES, 1994, p. 17). O sistema eleitoral é instrumento necessário à realização da democracia representativa (DANTAS, 2006, p. 77). A importância dos sistemas eleitorais radica na transparência no momento da formação da vontade política e na transferência de poder (LANDA, 2012, p. 48).

As eleições desempenham papel essencial na constituição do poder (CINTRA, 2007, p. 128), portanto, onde o princípio democrático se reduz à eleição dos órgãos criadores do direito, o sistema eleitoral é decisivo para verificar o grau de concretização a ideia da democracia (KELSEN, 2000b, p. 418), apreendida nos moldes da definição mínima de Bobbio, ou seja, democracia como um conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados – cidadãos e partidos políticos.

Pressuposto da definição mínima de Bobbio é tomar a "democracia" como forma de governo oposta à "autocracia", por conseguinte, deve-se considerar o sentido dos fluxos de poder como determinantes do sistema político como um todo, em especial os decorrentes do sistema eleitoral, que é uma das engrenagens imprescindíveis ao Estado democrático – trata-se de um

subconjunto relativamente pequeno, porém decisivo, de instituições políticas (LIMA JÚNIOR, 1999), podendo ser considerado um dos pilares da realização da democracia em qualquer país (SANTANO, 2012, p. 117), na medida em que exerce um papel fundamental como subsídio para o aprimoramento dos regimes democráticos e para compreensão dos sistemas políticos (SILVA, L., 1999, p. 21). Ele pode contribuir tanto para a consolidação ou aprofundamento do regime democrático – substituindo regras tidas como autocráticas por outras com prevalência dos princípios democráticos ou criando novas, quando inexistentes – ou, ao invés, para sua falência quando mal elaborado – mantendo ou inserindo normas com prevalência dos princípios autocráticos no sistema.

Do mesmo modo, o sistema e as leis eleitorais devem ser imparciais e absolutamente objetivos frente a todos os candidatos, exigência que somente será levada a efeito onde a ordem eleitoral garanta as mesmas chances a todos os candidatos e partidos políticos que se submetem ao sufrágio (LOEWENSTEIN, 1982, p. 334). Na história política da humanidade o “exercício do poder por elites” sempre foi justificado, hodiernamente pouco mudou. As normas autocráticas são justificadas sob os mais diversos pretextos, principalmente que elas visam à “governabilidade”, princípio tão sólido como foi a escravidão em Aristóteles⁸. Sob esse e outros argumentos, leis eleitorais falseiam o sistema criando mecanismos excludentes das minorias político-partidárias e sociais, entretanto, para que um sistema eleitoral possa ser considerado neutro e imparcial ele deve evitar qualquer vantagem indevida em favor do governo e dos partidos aliados (LOEWENSTEIN, 1982, p. 334), bem como deve permitir a participação das minorias sem a criação de regras excludentes.

A grande maioria dos estudiosos não reconhece a importância dos sistemas eleitorais sustentando que seus elementos não são independentes e que no melhor dos casos seus efeitos são incertos, mas ambos os argumentos estão equivocados (SARTORI, 2005, p. 39). Percebe isso na seguinte conclusão: “se o objetivo de uma transformação nos mecanismos de representação é aprimorar a expressão da vontade popular e o controle dos constituintes sobre os eleitos, o foco no sistema eleitoral mostra-se excessivamente redutor” (MIGUEL, 2010). A literatura especializada chama atenção para o fato de que eleições e competição partidária não

⁸ Segundo Aristóteles (1997, p. 19), o escravo é uma propriedade viva, uma espécie humana de indivíduos tão inferiores quanto o corpo em relação à alma, homens porque sabem usar o corpo e nada melhor podem fazer. A utilidade do escravo pouco difere da dos animais domésticos, na medida em que ambos ajudam nas atividades domésticas com sua força física. É um escravo por natureza quem é susceptível de pertencer a outrem e participa da razão somente até o ponto de compreender essa participação, nada além disso.

são condições necessárias ao bom funcionamento da ordem democrática, todavia, constituem procedimentos através do qual são formados os poderes legislativo e executivo, portanto, “se partidos e eleições são apenas o começo da conversa da democracia, sem eles não há conversa nem democracia” (LIMA, 2004, p. 17).

No Brasil são escassos os estudos dos elementos do sistema eleitoral relacionados com o objeto desta pesquisa. Exemplificando: o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicou em 2007 uma obra⁹ com inúmeros artigos acerca da reforma política, todavia, nenhum deles perscruta a regra de conversão de votos em assentos nem o quociente eleitoral mínimo, se limitando a discutir “cláusula de barreira” com vista ao funcionamento do partido, previsto no art. 13 da Lei 9.056/95, que foi julgado inconstitucional pela ADI nº 1354. Do mesmo modo, não há nenhuma proposta legislativa que tenha por objeto a substituição da fórmula da maior média ou exclusão do quociente eleitoral mínimo tramitando no Senado ou na Câmara Federal.

Nos demais países latino-americanos, assim como no Brasil, a Constituição faz referência a algum dos elementos do sistema eleitoral; a Constituição do México (arts. 52-54) configura o sistema eleitoral integralmente (NOHLEN, 2007, p. 296). O estudo dos elementos do sistema eleitoral é imprescindível à democracia, pois há em todas as fases do processo eleitoral numerosas lacunas legítimas através das quais se podem infiltrar práticas discriminatórias, como se verifica em países que se vangloriam de sua ordem democrática como os Estados Unidos da América e África do Sul, em relação às questões étnicas (LOEWENSTEIN, 1982, p. 336-337). No Brasil, do mesmo modo, ainda estão em vigor leis eleitorais excludentes das minorias políticas que foram editadas em pleno regime ditatorial (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral), como as que tratam da conversão de votos em mandatos legislativos e do quociente eleitoral mínimo.

Certo é que o sistema eleitoral deve ser cunhado de modo permitir a participação do maior número de interessados, bem como que a vontade coletiva seja revelada com o maior índice possível, ou seja, se conforme com a vontade do “povo”, entendido como “maioria limitada pelos direitos da minoria”. Deve-se, ainda, levar em conta as condições específicas de cada

⁹ AVRITZ, L.; ANASTASIA, F. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

país, com atenção especial ao contexto histórico, social e político (ARCHER, 2004, p. 67). A escolha do sistema eleitoral é uma decisão política fundamental e influencia na participação do povo na formação da vontade política e organização partidária (SALGADO, 2010, p. 148). Portanto, é pressuposto da democracia representativa a existência de regras eleitorais que possibilitem a todos os interessados participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento através dos partidos políticos em condições de igualdade e proporcionalmente ao seu valor político na sociedade.

As inúmeras configurações dos elementos do sistema eleitoral determinam a aproximação dos polos – democracia e autocracia. Não há modelos específicos de sistemas eleitorais, pois cada país desenha o seu a partir dos interesses pertinentes aos que se encontram no poder, destarte, “não há sistemas eleitorais ideais que sirvam a todas realidades e a todo tempo” (ARCHER, 2004, p. 67), antes, existem tantos sistemas eleitorais quantos são os países democráticos (SALGADO, 2012, p. 140).

Os sistemas eleitorais são estruturas complexas. Os inúmeros elementos encontrados nos sistemas eleitorais comparados conduzem ao estudo centrado nos elementos técnicos que conformam as circunscrições eleitorais, sistemas de candidatura e votações, fórmulas de conversão de votos em mandatos, bem como nos princípios que os regem, tipos e efeitos que exercem (NOHLEN, 2007, p. 295). A perscrutação destes elementos é decisiva para a compreensão das premissas menores (fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo), visto que cada um exerce efeito muito diferente no sistema eleitoral e no resultado da eleição. Os efeitos políticos do sistema eleitoral dependem da combinação dos distintos elementos que o compõe, que podem ser reforçados, eliminados ou neutralizados (NOHLEN, 2007, p. 298-299), sem, contudo, esquecer que eles são interdependentes (MEYNAUD, 1985, p.5).

A seguir serão compulsados esses elementos, com atenção especial aos aspectos referentes ao poder legislativo: a uma, porque as normas em estudo (fórmula da maior média e quociente eleitoral mínimo) são empregadas na composição desse poder; a duas, porque os trabalhos científicos acerca do sistema eleitoral geralmente giram em torno dos efeitos no parlamento, se limitando ao estudo descritivo quando relacionado ao executivo.

2.1 CIRCUNSCRIÇÃO ELEITORAL

As leis, em regra, são aplicadas em território determinado, normalmente coincidente com as divisas do país (leis nacionais), do estado (leis estaduais) e do Município (leis municipais), todavia, as bases territoriais em que serão feitas as contagens dos votos para distribuição dos mandatos eletivos podem ou não ser equivalentes às divisas do país, estado ou município, por isso não se deve utilizar o termo “território” quando se referir à circunscrição eleitoral, substituindo-a por “zona” ou “unidade” (SILVA, L., 1999, p. 42), ou, preferencialmente, “distrito”, termo cunhado por Douglas Rae, que passou a ser utilizado em larga escala nos estudos eleitorais (NICOLAU, 2010, p. 13), ou, ainda, “colégio” e “*constituency*” (TAVARES, 1994, p. 331). Circunscrição eleitoral ou distrito eleitoral é, portanto, “a unidade territorial onde os votos são contabilizados para efeito de distribuição das cadeiras em disputa” (NICOLAU, 2010, p. 13).

Em todos os sistemas eleitorais modernos os votos dos eleitores são agregados em uma base territorial específica e delimitada, no interior da qual uma fórmula eleitoral converte a distribuição das preferências entre partidos e entre candidatos, em regra com inteira independência em relação aos votos emitidos em qualquer outra unidade territorial em que geograficamente se decompõe o sistema eleitoral (TAVARES, 1994, p. 331).

As circunscrições eleitorais podem ser classificadas segundo o número de candidatos eleitos: “circunscrição uninominal”, quando apenas “um” candidato é eleito na respectiva circunscrição eleitoral; e “circunscrição plurinominal”, quando “mais de um” candidato for eleito. No Brasil encontra-se: circunscrição uninominal, para as eleições majoritárias; e, plurinominal, para as eleições proporcionais. A eleição de dois terços do Senado Federal é exceção, pois majoritária e plurinominal (dois senadores).

A circunscrição eleitoral brasileira toma por base o território da federação, variável conforme o tipo de eleição. Nas eleições presidenciais, a circunscrição é o país; nas eleições estaduais e legislativas federais, o estado; nas eleições municipais, o município, conforme dispõe o art. 86 do Código Eleitoral. Todavia, há casos em que não há uma delimitação territorial como é o caso dos *Maoris* na Nova Zelândia, uma unidade étnica (PEDRA, 2008, p. 17).

Algumas vezes as divisas territoriais são abandonadas e os distritos eleitorais são criados arbitrariamente para atender interesse eleitoral de algum partido ou de algum candidato. O caso que se tornou mais famoso é o *gerrymandering*: o neologismo surgiu em 1812, através de uma caricatura idealizada por Gilbert Stuart publicada no *Boston Gazette*, decorrente da fusão do nome *Gerry* (governador do Estado de Massachusetts Elbridge Thomas Gerry) e *salamander*, em virtude do distrito de Essex ter ficado parecido com uma salamandra. O governador Gerry, para enfraquecer a oposição, fundiu os distritos eleitorais do noroeste do Estado de Massachusetts que eram dominados pelo partido opositor, de modo que os assentos nessa região diminuíram e a oposição se viu sub-representada (FERNÁNDEZ RUIZ, 2012, p.15). Deve-se deixar claro que semelhante traçado é um abuso e uma burla vergonhosa (SARTORI, 2005, p. 34).

No Brasil, tal artimanha não tem lugar, na medida em que os distritos eleitorais são definidos com base nas divisas da federação, entretanto, artifício semelhante é utilizado para favorecer interesses políticos específicos: a criação de novos estados. Fator relevante e pouco considerado entre as causas da desproporcionalidade na representação política brasileira são os novos estados, principalmente a partir da década de 1980 (SOARES; LOURENÇO, 2004, p. 117).

Através da Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, foi decidido dividir o Estado de Mato Grosso em dois estados, sendo efetivada a criação do Estado de Mato Grosso do Sul em 1979 (MARTINS, 2001, p. 270). Considerando que o Estado de Mato Grosso antes da divisão tinha somente três senadores eleitos para o Senado Federal, com a divisão, a população da região que antes elegia somente três senadores passou a eleger seis (três para cada Estado). Assim, os participantes do procedimento democrático brasileiro domiciliado nestes Estados (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) dobraram seu índice de participação no Senado, sem o correspondente incremento populacional.

A criação do Estado do Tocantins, através da divisão do Estado de Goiás teve o mesmo efeito, ou seja, o Estado dividido e o novo saíram hiper-representados, ao passo que os demais ficaram sub-representados, na medida em que seus índices de participação diminuíram – o aumento do número de senadores é inversamente proporcional ao índice de participação política dos Estados no Senado Federal.

Outro aspecto relevante é que os novos estados possuem baixa densidade populacional, consequentemente o quociente populacional estadual¹⁰ fica abaixo do mínimo constitucional fixado em oito deputados por estado: Mato Grosso do Sul, com quociente populacional de 6,59 e Tocantins com 3,72 conforme consigna tabela 17 (subseção 3.5). Em atenção ao dispositivo constitucional (art. 45, § 1º, da CF), impõe-se o arredondamento do quociente populacional estadual para oito. Por isso, o estabelecimento de piso e teto na representação dos estados, combinado com a criação de novos estados, altera significativamente a desproporcionalidade entre os estados da federação com sobrerrepresentação dos novos estados e a sub-representação dos demais (SOARES; LOURENÇO, 2004, p. 117).

A fixação do número de deputados por Estado é aspecto inarredável desta pesquisa, na medida em que determinante da magnitude da circunscrição e consequentemente do quociente eleitoral mínimo, uma das premissas menores do método dedutivo. Ele também faz parte dos cálculos eleitorais fundados em quocientes, no qual a fórmula da maior média (premissa menor) se encontra inserida.

2.1.1 Magnitude das circunscrições

A magnitude das circunscrições pode ser definida como o número de assentos destinados a cada distrito eleitoral, ou, como prefere Luís Virgílio Afonso da Silva, “magnitude da circunscrição significa não o tamanho físico de cada uma delas, mas o número de deputados nela eleitos” (SILVA, L., 1999, p. 42). Termo introduzido por Douglas Rae, é dado estratégico fundamental, em virtude de seus efeitos sobre a proporcionalidade na conversão dos votos partidários em assentos legislativos partidários e sobre o número de partidos no parlamento e no mercado eleitoral (TAVARES, 1994, p. 331).

¹⁰ O quociente populacional (QP) é o resultado a divisão da população brasileira pelo número de assentos no parlamento federal ($190.755.579/513=371.843,66$) e o quociente populacional estadual (QPE) é o número inteiro encontrado quando se divide a população do estado pelo quociente populacional (QP).

Do ponto de vista da magnitude dos distritos, os sistemas eleitorais se distribuem ao longo de um extenso espectro cujos extremos são de um lado os sistemas uninominais nos quais os representantes são eleitos por maioria e de outro os sistemas fundados num colégio eleitoral único, que elege todos os representantes legislativos, como Holanda e Israel. Em posição intermediária, encontramos sistemas com magnitudes diferentes; nesses sistemas, deve-se encontrar a magnitude distrital média nacional, que é intuitiva e consensual: divide-se o número total de assentos legislativos em disputa pelo número de distritos eleitorais. A magnitude média dos distritos, em regra, tem efeito maior e mais decisivo sobre a proporcionalidade e sobre o número de partidos do que a fórmula eleitoral específica (TAVARES, 1994, 331-332).

Quando a magnitude distrital média é igual ou inferior a cinco, ainda que a fórmula eleitoral aplicada seja rigorosamente proporcional, os efeitos são muito próximos daqueles gerados pela pluralidade ou pela maioria, que consistem imediatamente, dada uma única eleição, na desproporcionalidade concentradora e na defracionarização do sistema partidário parlamentar em relação ao sistema partidário eleitoral (NOHLEN, 1981, p. 97). Outrossim, à medida em que se eleva a magnitude eleitoral média, mais proporcionais os resultados da conversão dos votos em assentos, mesmo que se aplique fórmulas proporcionais menos precisas (TAVARES, 1994, p. 337).

Em relação às fórmulas eleitorais proporcionais, à medida em que a magnitude da circunscrição cresce, a participação de cada partido no parlamento tende a corresponder mais estritamente à sua participação nos votos (TAAGEPERA & SHUGART, 1898, p. 19). A associação entre a magnitude distrital e proporcionalidade é positiva nos sistemas eleitorais proporcionais e inversa nos majoritários: nos sistemas proporcionais quando a magnitude cresce a proporcionalidade aumenta; nos majoritários diminui. A magnitude distrital deve ser considerada a variável estratégica mais importante do ponto de vista da engenharia institucional (TAVARES, 1994, p. 337-338).

No Brasil, a fixação do número de deputados por circunscrição eleitoral – magnitude da circunscrição – fica ao encargo do Tribunal Superior Eleitoral, conforme dispõe o art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 78/1993. Esse órgão superior, por sua vez, editou a Resolução 23.220/2010 para estabelecer o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias Estaduais para a legislatura que iniciou em 2011, entretanto, no dia 27 de

maio de 2013 foi publicada a Resolução 23.389/2013, que altera sensivelmente o número de deputados por Estados e conseqüentemente suas magnitudes e cálculos eleitorais. A seguir serão consignados os números de deputados federais e estaduais de acordo com as duas resoluções.

Tabela 1 – Número de deputados federais e estaduais de acordo com as Resoluções 23.220/2010 e 23.389/2013

Estado	Número de deputados federais Res. 23.220/10	Número de deputados estaduais Res. 23.220/10	Número de deputados federais Res. 23.389/13	Número de deputados estaduais Res. 23.389/13
AC	8	24	8	24
AL	9	27	8	24
AM	8	24	9	27
AP	8	24	8	24
BA	39	63	39	63
CE	22	46	24	48
DF	8	24	8	24
ES	10	30	9	27
GO	17	41	17	41
MA	18	42	18	42
MG	53	77	55	79
MS	8	24	8	24
MT	8	24	8	24
PA	17	41	21	45
PB	12	36	10	30
PE	25	49	24	48
PI	10	30	8	24
PR	30	54	29	53
RJ	46	70	45	69
RN	8	24	8	24
RO	8	24	8	24
RR	8	24	8	24
RS	31	55	30	54
SC	16	40	17	41
SE	8	24	8	24
SP	70	94	70	94
TO	8	24	8	24
TOTAL DE ASSENTOS	513	1059	513	1059

A Constituição Federal estabelece limites máximo e mínimo para as os distritos eleitorais: para os deputados federais, o limite máximo de setenta e mínimo de oito assentos (art. 45, §

1º, da CF); para os deputados estaduais, número correspondente ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de doze (art. 27, *caput*, da CF). Do mesmo modo, a Lei Complementar nº 78/93 prevê quinhentos e treze deputados federais como limite máximo para a Câmara dos Deputados. Os limites são parâmetros para fixação das magnitudes das circunscrições, conforme se infere da Resolução 23.389/2013, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias Estaduais para a legislatura de 2014. A Resolução fixa a *magnitude* “70” para o Estado de São Paulo em relação à Câmara dos deputados; e a magnitude “8” para os Estado do Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins, ou seja, o número de deputados federais eleitos pelo Estado de São Paulo é setenta e pelos demais oito, portanto, o primeiro está limitado pelo teto máximo constitucional e os demais pelo teto mínimo.

Os limites constitucionais impostos às magnitudes dos distritos eleitorais são responsáveis pela desproporcionalidade de peso entre as diversas circunscrições, fenômeno conhecido como *malapportionment*, que pode ocorrer tanto em “distritos uninominais”, quando os distritos possuem populações muito diferentes e elegem apenas um deputado, ou em “distritos plurinominais”, quando o número de assentos destinado a cada distrito eleitoral não é proporcional ao número de eleitores, como ocorre no Brasil (PEDRA, 2008, p. 17-18). A alocação desproporcional das cadeiras da Câmara dos Deputados entre as diversas regiões do país afeta a representação dos partidos (NICOLAU, 2010, p. 14). Ademais, o funcionamento de qualquer fórmula eleitoral é afetado pelas desigualdades da representação decorrente da legislação eleitoral (MEYNAUD, p. 5).

O censo realizado pelo IBGE revela a seguinte estimativa populacional para o ano de 2010: Brasil, 190.755.799 pessoas; Estado de São Paulo, 41.262.199; Roraima, 450.479; Amapá, 669.526; e Acre, 733.559. Considerando a população total do Brasil (190.755.799) e o número total de assentos na Câmara dos Deputados (513), encontra-se o Estado de São Paulo com 21, 63 % da população e apenas 13,65 % dos assentos da Câmara dos Deputados, restando sub-representado, ao passo que os Estados de Roraima com 0,24%, Amapá com 0,35% e Acre 0,38% da população ficam com 1,56% dos assentos, caso de hiper-representação.

Todos os casos efetivamente violam o princípio da igualdade dos votos e revelam que o enunciado constitucional (art. 45, §1º, da CF) é incoerente, na medida em que dá causa ao *malapportionment*, de um lado (número de assentos desproporcional à população), ao mesmo tempo em que consigna que a norma deve obedecer ao princípio da igualdade do voto (a obrigatoriedade da proporcionalidade em relação à população). Essa incoerência fica maior quando se leva em conta que ao Senado e ao Distrito Federal são destinados igualmente três assentos (art. 46, § 1º da CF), de modo que, ao se admitir a igualdade de representação no Senado, nada justifica considerações peculiares ao sistema federativo – como o número de representantes por Estado – fossem incluídas na problemática da representação popular (BERCOVICI, 2004, p. 73).

Esse fenômeno é considerado uma das principais patologias do sistema representativo das democracias contemporâneas, sendo que o principal efeito desta desproporcionalidade é dar pesos distintos aos votos de eleitores de diferentes distritos eleitorais, o que viola o princípio democrático do voto igual, evidenciado na máxima “um homem, um voto” (NICOLAU, 1997). Inúmeras democracias consolidadas têm efetuado reformas eleitorais com vistas alcançar aquilo que é conhecido como a norma da proporcionalidade “uma pessoa, um voto”, embora a desproporcionalidade no Brasil seja quase dez vezes pior do que a desproporcionalidade dos Estados Unidos ou do Reino Unido, por exemplo, ela não é a pior do mundo: as Câmaras dos Deputados da Argentina, do Chile, do Equador e da Bolívia são muito mais desproporcionais do que a brasileira (SAMUELS, 2007, p. 139).

O problema da *malapportionment* é histórico e se agravou com a promulgação da Constituição de 1988, responsável pela maior distorção de toda a história. Ela é herança do processo de distensão e lenta abertura política da ditadura militar, inaugurada com o *Pacote de Abril* de 1977, quando pela primeira vez se impôs limite máximo à representação do Estado na Câmara dos Deputados (BERCOVICI, 2004, p. 73-74). No Brasil a distribuição desproporcional de assentos na Câmara dos deputados favorece os interesses políticos dos estados e das regiões sobrerrepresentadas: o resultado disso é que o povo e políticos desses estados possuem, desproporcionalmente, mais poder para afetar as políticas públicas, especialmente a distribuição de recursos orçamentários (SAMUELS, 2007, p. 140).

Os efeitos da magnitude das circunscrições tem repercussão nas premissas menores da presente pesquisa, entretanto tais efeitos serão levantados no capítulo seguinte.

2.2 MODALIDADES DE APRESENTAÇÃO DE CANDIDATOS E VOTAÇÃO

As modalidades de “apresentação” de candidatos diz respeito ao modo como os candidatos se apresentam ao eleitor, e as de “votação”, à quantidade de votos e liberdade com que se vota, mormente nas listas. Esses elementos do sistema eleitoral influenciam outros elementos, mormente as fórmulas de conversão de votos em mandato, na medida em que algumas dessas fórmulas pressupõem a opção por determinada forma de apresentação de candidatos e de votação. A fórmula da maior média pressupõe a apresentação de candidatos em forma de lista, pois essa forma possibilita a transferência de votos para os demais candidatos da lista, o que não ocorre com a candidatura individual.

A existência de aspirantes aos cargos de representação política é pressuposto de qualquer eleição, já que determina o leque de possibilidade de escolhas dos eleitores, outrossim, a configuração que se pode dar às formas de candidatura tem papel determinante na oferta política efetiva (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 101). As diversas formas de candidatura e votação podem ser empregadas em favor da consolidação da democracia, quando melhoram a representação política; as formas desproporcionais, por sua vez, agridem os princípios eleitorais que norteiam o sistema eleitoral democrático, mormente o princípio da igualdade e liberdade do voto. Segundo Dieter Nohlen (2007, p. 301), as formas de candidatura e votação tem grande importância para o sistema eleitoral, mormente, em três sentidos: a) na relação entre eleitor e candidato; b) na relação entre candidatos/parlamentares e seus partidos; e, c) no planejamento da composição do grupo político no parlamento, especialmente no caso de listas fechadas.

As distintas formas de candidatura e votação permitem ao eleitor exercer uma maior ou menor influência sobre a seleção de candidatos dentro do partido. As candidaturas individuais fomentam uma certa independência do candidato frente ao partido, ao passo que no caso de listas partidárias ocorre um incremento da dependência do candidato frente ao partido. A opção do sistema eleitoral por lista fechada e bloqueada possibilita aos partidos o planejamento segundo suas conveniências, o que é difícil no caso de candidaturas individuais (NOHLEN, 2007, p. 301).

A apresentação dos candidatos pode ser promovida pessoalmente, através de alguma agremiação partidária ou coligações de partidos e em alguns casos, via segmentos sociais. Em geral, as listas de candidatos são locadas em quatro modelos básicos: lista fechada, aberta, flexível e livre (FONSECA JUNIOR, 2010). Por sua vez o voto pode ser único, múltiplo em sentido estrito, limitado, preferencial, alternativo, cumulativo e *panachage* (SILVA, L., 1999, p. 48-51). Há, ainda, o “voto de legenda”. O número de votos disponível ao eleitor sempre é limitado pela magnitude da circunscrição.

Há uma estreita relação entre a forma de apresentação de candidatos e a modalidade de votação, uma vez que essa pressupõe aquela, portanto, o estudo destes elementos recomenda uma análise dentro de uma perspectiva integrada.

2.2.1 Formas de candidatura

Uma das premissas menores desta pesquisa é a fórmula da maior média. Enquanto fórmula de conversão de votos em assentos legislativos ela corresponde a uma parte da engenharia institucional dedicada à produção da representação política. No caso das instituições de representação proporcional, torna-se relevante fixar como devem ser distribuídos os assentos da quota proporcional de cada partido entre seus candidatos parlamentares: conforme ranqueamento decidido previamente nas organizações partidárias ou pelo voto preferencial expresso pelo eleitor (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p. 723).

A apresentação de candidatos ocorre de duas formas: mediante candidatura individual ou pessoal e através de lista partidária ou coligação partidária. Entretanto, a distinção entre elas não é decorrente da possibilidade de votar somente no candidato ou somente na lista, antes, a distinção básica entre essas formas é a destinação do voto para efeito de apuração: a) na candidatura pessoal os votos dados ao candidato apenas podem ser contados em seu próprio benefício, não podendo ser transferido para outros candidatos ou contabilizados para outros fins; b) nas listas, os votos podem ser transferidos para outros candidatos e contabilizados em favor dos demais componentes, assim, os votos de todos os candidatos de uma lista serão

computados no cálculo do número de assentos que o partido terá direito (SILVA, L., 1999, p. 45-46).

No caso de coligação partidária, os votos dados nas legendas dos partidos ou nos candidatos da lista são contabilizados em benefício de todos os candidatos da coligação, pois a lista apresentada aos eleitores é unificada para efeito de cálculos, sendo irrelevante a quantidade dos votos obtidos pelos partidos isoladamente, portanto, serão eleitos os mais votados da coligação, independentemente dos votos obtidos pelos partidos aos quais se encontram filiados.

Neste contexto, Marengo dos Santos (2006, p. 721) consigna:

Modelos alternativos de listas eleitorais podem ser compreendidos como regras que definem quem ordena a distribuição de cadeiras partidárias entre candidatos individuais, com variações entre o ranqueamento prévio dos candidatos legislativos – fixado por lideranças partidárias – até formatos que permitem maior influência dos eleitores na definição da composição das bancadas eleitas por cada partido através do voto nominal atribuído a candidatos individuais.

A apresentação de candidatos mediante “lista” mantém íntima relação com o sistema proporcional, mas podem ser encontrados em sistemas eleitorais mistos, sejam “paralelos” como o da Geórgia, Japão, Coreia e Rússia, ou “mistos-congruentes”, como o da Alemanha, Hungria, Bolívia e Nova Zelândia (MARENCO DOS SANTOS, 2006, p. 723). Estudo realizado em cento e noventa e nove países revela que a representação proporcional por “lista” é a mais frequente, presente em setenta países, com predomínio na África, América, Oriente Médio, Leste Europeu e Europa Ocidental; a modalidade de “lista fechada”, do mesmo modo, predomina: trinta e nove países utilizam lista fechada; dezoito, lista flexível; doze, lista aberta e um lista livre¹¹ (IANONI, 2011, p. 21).

Na modalidade de lista fechada os partidos apresentam listas preordenadas que são submetidas aos eleitores, que não podem alterar a ordem – neste sistema os eleitores não podem votar em nomes específicos, apenas nos partidos (MARENCO DOS SANTOS, 2012; NICOLAU, 2007, 133; NOHLEN, 2007, p. 300). Nas listas fechadas os candidatos são eleitos na ordem predeterminada pelo partido, de acordo com a votação recebida por este no pleito,

¹¹ Dados coletados em 2005. Desde então ocorreram algumas modificações como a Romênia que em 2008 adotou um sistema misto

assim, no caso do partido obter três assentos, os três primeiros candidatos da lista partidária serão eleitos – portanto os candidatos situados nas posições inferiores da lista dificilmente poderão ser eleitos, eles apenas contribuem para o sucesso do partido e líderes partidários junto ao eleitorado (DOMINGUES, 2007, p. 177). A lista fechada é um gênero de voto não preferencial; as demais modalidades são preferenciais (IANONI, 2011, p. 21). Nessa modalidade apenas o eleitor pode dispor de apenas um voto (NOHLEN, 2007, p. 300).

Vertente outra, nas “listas abertas” previamente são confeccionadas listas não-ordenadas pelos partidos ou coligações partidárias para serem apresentadas aos eleitores que escolherão os candidatos – é o caso do Brasil. Nesse tipo, a ordem de preferência é determinada pelos eleitores, até o limite do quociente partidário (BARROSO, 2006, p. 324), portanto, se o partido ou coligação obtiver votos para eleger três candidatos, os três mais votados serão eleitos; no pleito eleitoral, o eleitor pode dispor de apenas um voto, como no Brasil, ou votos múltiplos. Denomina-se *panachage* a modalidade de lista aberta pelo qual o eleitor pode confeccionar sua própria lista, a partir das apresentadas pelos partidos (FERNÁNDEZ RUIZ, 2012, p. 17; NOHLEN, 2007, p. 301).

Giro outro, na “lista flexível” – também denominada de “lista fechada não bloqueada” ou “lista semiaberta” (NOHLEN, 2007, P. 300) – os partidos previamente apresentam uma lista ordenada, que pode ser modificada pelo eleitor caso não concorde com a mesma – no caso de concordância o eleitor vota no partido. O eleitor pode modificar a preferência por determinados candidatos de duas formas: indicando o nome da lista, como na Bélgica e Holanda, ou reordenando a lista segundo sua preferência, como na Áustria e Suécia (NICOLAU, 2010, p. 58). Nessa modalidade o eleitor pode dispor de um ou mais votos.

O tipo “lista livre” permite ao eleitor um leque de opções ainda maior que a lista aberta: os partidos apresentam uma lista não-ordenada e o eleitor pode votar em um ou mais candidatos, e até mais de uma vez no mesmo candidato (NICOLAU, 2010, p. 58). Na *lista livre* o eleitor pode dispor de um ou mais votos, podendo, inclusive votar em candidatos de partidos diferentes. É o modelo de voto preferencial utilizado na Suíça (NICOLAU, 2010, p. 58).

Há sistemas especiais de votação nos quais são dispostos aos eleitores número de votos inferior à magnitude do distrito eleitoral, para que ele possa manifestar sua preferência em ordem sucessiva – primeira, segunda, terceira, quarta e assim sucessivamente (NOHLEN,

2007, p. 301), como ocorre na Áustria, uma variante da lista flexível (NICOLAU, 2010, p. 59). Samuels (1997), por sua vez, vislumbra sistemas que exigem estratégias pessoais, que denomina de “sistemas eleitorais centrados no candidato”, que açambarca as modalidades: *Single Non-Transferable Vote Systems* (Sistemas de Voto Único Não-Transferível); *Single Transferable Vote Systems* (Sistemas de Voto Único Transferível); e *Open-list Proportional Representation Systems* (Sistemas de Representação Proporcional com Listas Abertas).

2.2.2 Modalidades de votação

Uma das principais modalidades de votação é o “voto único”, tipo de voto em que o eleitor dispõe de apenas um voto, que pode ser destinado ao candidato ou à lista partidária. Sua possibilidade de aplicação é ampla podendo ser utilizado tanto em distritos uninominais como plurinominais; em sistemas majoritários ou em sistemas proporcionais; em listas fechadas ou abertas (SILVA, L., 1999, p. 48). No Brasil o “voto único” é a modalidade de votação utilizada em combinação com “lista aberta”.

Outras modalidades de votação são encontradas nos Estados democráticos: o “voto múltiplo em sentido estrito” é o processo de votação que disponibiliza ao eleitor mais de um voto, destarte, somente nos distritos plurinominais é possível a sua utilização. Nessa modalidade o número de votos disponíveis é igual ao dos assentos do distrito eleitoral, entretanto, o eleitor não pode votar mais de uma vez em um mesmo candidato. Denomina-se *voto múltiplo em sentido estrito* para diferenciá-lo de outras modalidades em que o eleitor dispõe de mais de um voto (SILVA, L., 1999, p. 48). Os votos para o Senado brasileiro, quando se renova dois terços da Casa, podem ser considerados *votos múltiplos em sentido estrito*, na medida em que são disponibilizados dois votos para eleger dois senadores, votos que não podem ser destinados ao mesmo candidato. Esse tipo de voto abre leque ao domínio da maioria. A dispor ao eleitor a possibilidade de eleger tantos candidatos quanto são os assentos, uma estratégia bem elaborada pode levar à eleição somente dos candidatos dos partidos majoritários, excluindo a minoria.

Na modalidade “voto limitado”, ao eleitor é disponibilizado mais de um voto, sempre em número menor que a magnitude do distrito eleitoral, por exemplo, distrito com quatro assentos e três votos. Consiste na combinação de distritos plurinominais, voto em lista e sistema majoritário, em circunscrição com mais de três assentos (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 127). Utilizado, normalmente, em fórmulas majoritárias, sob o argumento de proteção das minorias políticas, no entanto, tal fundamento é questionável (SILVA, L., 1999, p. 49). Foi introduzido na Inglaterra em 1867 (FERNÁNDEZ RUIZ, 2012, p. 20). Distingue do “voto múltiplo em sentido estrito” porque nessa modalidade o número de votos coincide com a magnitude do distrito.

O “voto preferencial”, também denominado “voto graduado” (FERNÁNDEZ RUIZ, 2012, p. 21), é a modalidade de votação na qual ao eleitor é concedido não apenas múltiplos votos, mas também a possibilidade de estabelecer pesos diferentes para os votos. Utilizado apenas em distritos plurinominais, com ou sem lista partidária, normalmente, consiste na colocação do valor do voto ao lado do candidato. Nessa modalidade serão eleitos os candidatos que obtiverem a maior soma de pontos, não os mais votados (MOYA PALENCIA, 1964, p. 45-46). O sistema eleitoral irlandês utiliza a modalidade de voto preferencial que permite ao eleitor votar em candidatos de diferentes partidos (SILVA, L., 1999, p. 50).

O “voto alternativo” é modalidade que disponibiliza múltiplos votos ao eleitor, que os ordena de acordo com sua preferência, mas sem valor determinado. Assemelha-se ao voto preferencial, do qual se distingue pelo processo de contagem dos votos, enquanto no voto preferencial é eleito o candidato que obtiver a maior soma, no voto alternativo é eleito o candidato que auferir a maioria absoluta em processo de transferência de votos: procede-se a primeira contagem dos votos; caso nenhum candidato consiga a maioria absoluta dos votos, procede-se a segunda contagem, transferindo os votos do candidato menos votado – que é eliminado – para a segunda opção do eleitor; procede-se essa operação até que algum candidato atinja a maioria absoluta dos votos. Somente cabível em eleições uninominais (SILVA, L., 1999, p. 27). É o tipo de voto vinculado ao sistema majoritário; utilizado na Austrália desde 1918 (NICOLAU, 2010, p. 26; SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 124). Costuma-se colocar números indicando a preferência do eleitor: 1, 2, 3, 4; o voto somente será válido se o eleitor ordenar todos os candidatos (NICOLAU, 2010, p. 27).

“Voto cumulativo” é o tipo de voto múltiplo em que o eleitor pode destinar mais de um voto a um candidato; até mesmo todos os votos. Em regra são consignados tantos votos quanto são os assentos. O voto cumulativo foi criado como forma de proteção das minorias, já que possibilita que um candidato some muitos votos, mesmo que não tenha muitos eleitores (SILVA, L., 1999, p. 50), todavia, a prática demonstra que uma boa organização dos partidos majoritários frustra o intento dos partidos minoritários (FERNÁNDEZ RUIZ, 2012, p. 21).

A “*panachage*”, por sua vez, é uma modalidade de lista aberta em que o eleitor elabora sua lista independentemente da filiação partidária. É um tipo de voto preferencial interpartidário, mas pode, quando existentes, incluir na lista os candidatos independentes; é o método que dá a maior liberdade ao eleitor, entretanto de pouca aplicação (SILVA, L., 1999, p. 51).

No Brasil, o sistema é lista aberta, com duas formas de votação: escrutínio de lista e voto de legenda (MORAES, 2005, p. 32). Votar “na legenda” é a possibilidade que o eleitor tem, ao lado do voto no candidato, de votar no partido de sua preferência, entretanto, as opções são excludentes, ou seja, se votar na legenda não pode votar no candidato e vice-versa, pois no Brasil ao eleitor é disponibilizado apenas um voto.

Consignadas as principais formas de apresentação de candidatos e a modalidade de votação, no próximo tópico serão levantadas as principais fórmulas de conversão de votos em mandatos. A perscrutação das fórmulas eleitorais é imprescindível à pesquisa ora proposta, na medida em que as normas insertas no art. 109, *caput*, c/c art. 109, I e II, e o art. 109, § 2º, todos do Código Eleitoral brasileiro (respectivamente, fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo – premissas menores do método proposto) são, em última instância, fórmulas eleitorais em vigor no sistema eleitoral pátrio.

2.3 FÓRMULAS ELEITORAIS DE CONVERSÃO DE VOTOS EM MANDATOS

As fórmulas eleitorais são determinantes para a configuração do sistema eleitoral. São elas que estabelecem o grau de participação do povo, podendo estipular que apenas os vencedores

sejam representados (sistema majoritário) ou parcelas representativas da população (sistema proporcional). Elas podem falsear a vontade geral do “povo” – apreendido como “maioria limitada pelos direitos da minoria” – ao favorecer interesses do governo ou partidos dominantes com fórmulas que aumentam a participação destes no parlamento ou excluir minorias políticas ou sociais, com fixação de índices mínimos de votação. As fórmulas eleitorais também influenciam na configuração partidária nacional, podendo estimular o pluripartidarismo ou, inversamente, o bipartidarismo. “É na definição da fórmula que se revela a adoção do princípio que fundamenta a formação dos órgãos representativos” (SALGADO, 2012, p. 148-149).

A fórmula eleitoral “consiste em uma operação matemática que determina o número de cadeiras obtidas a partir do número de votos recebidos” (PEDRA, 2008, p. 20), tradicionalmente considerada o ponto mais interessante dos sistemas eleitorais (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p.116). No que diz respeito à conversão de votos em mandatos, o mais importante é a regra de decisão, ou seja, o método segundo o qual se decide quem são os vencedores e quem são os perdedores na eleição, que se distingue entre regras de decisão majoritária e proporcional (NOHLEN, 2007, p. 302). A opção por uma destas fórmulas ou sua combinação determina a configuração básica do sistema eleitoral e delimita a estrada pela qual as demais fórmulas podem trilhar com vistas aos seus objetivos específicos.

A lacuna entre os dois sistemas eleitorais é enorme, no sentido em que são comuns as mudanças dentro de cada tipo, porém raros os casos de democracia que trocam fórmulas majoritárias para proporcionais ou vice-versa, “cada grupo de países parece estar solidamente ligado ao seu próprio sistema eleitoral” (LIJPHART, 2011, p. 169).

Nas eleições dos distritos uninominais são utilizadas apenas fórmulas majoritárias, uma vez que é impossível a utilização de fórmulas proporcionais nestas eleições (PEDRA, 2008, p. 21; SALGADO, 2012, p. 149), pois apenas um assento é disputado. Nos distritos plurinominais é possível a utilização de qualquer fórmula, isoladamente ou combinadas. No Brasil, as fórmulas para preenchimento das Casas do Poder Legislativo, estão inseridas na Constituição: fórmulas majoritárias – eleições de senadores (art. 46, *caput*, da CF) – e fórmulas proporcionais – eleições de deputados federais (art. 45, *caput*, da CF) e deputados estaduais e distritais (art. 27, §1º, da CF); o art. 84 do Código Eleitoral, em sintonia, consigna a eleição

pelo princípio de representação proporcional para Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

O Sistema Eleitoral pátrio prevê a utilização das fórmulas majoritárias e proporcionais, entretanto, isso não significa que o Brasil utilize uma “fórmula mista”, visto que não há Casa legislativa em que combine as duas fórmulas, tão somente fórmulas distintas para Casas distintas. Somente quando os sistemas majoritário e proporcional são combinados na eleição da mesma casa legislativa é que se pode considerar que o sistema utilizado é misto, todavia, frequentemente, se aplica erroneamente o conceito de sistema misto (SARTORI, 2005, p. 17).

As fórmulas de conversão de votos em assentos, em geral, são classificadas em proporcionais e majoritárias, entretanto, inúmeras fórmulas encontram-se situadas entre os polos majoritário e proporcional, devido à criatividade dos parlamentares, que as configuram com vistas à própria perpetuação no poder. Apesar disso, o número de fórmulas eleitorais efetivamente empregadas nos Estados democráticos é reduzido (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 117). A seguir virão à colação fórmulas eleitorais classificadas em razão da aproximação polar ao princípio aplicado: *majoritário* ou *proporcional*.

2.3.1 Fórmulas majoritárias

Pelas fórmulas majoritárias são eleitos os candidatos que obtiverem a maioria (absoluta ou relativa) dos votos em determinada circunscrição eleitoral. Essas fórmulas não procuram um parlamento que reflita a distribuição de votos, buscam apenas um vencedor indiscutível (SARTORI, 2005, p. 17). Neste sistema os vencedores assumem toda a representação parlamentar que cabe à circunscrição, perdendo toda a sua eficácia e sendo mesmo desprezados ou expropriados os votos nos demais partidos ou candidatos (TAVARES, 1994, p. 67), portanto, *ao vencedor todas as rosas, aos perdedores, somente os espinhos*.

Nos Estados Unidos da América e na Inglaterra esse sistema tem longa aplicação, sendo conhecido como “sistema de pluralidade” ou como sistema do primeiro que cruz a meta – *first-part-the-post* – em analogia com as corridas de cavalos (LIJPHART, 2011, p. 32; DAHL,

2009, p. 149; SARTORI, 2005, p. 16; NICOLAU, 2010, p, 17). O surgimento dos sistemas eleitorais para escolha de representante do povo nas democracias modernas se deu com fórmulas majoritárias (DANTAS, 2006, p. 104). No Brasil, estas fórmulas são utilizadas para as eleições do executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e do Senado Federal.

A diferença principal entre as fórmulas majoritárias se concentra a opção de por uma maioria relativa ou uma maioria absoluta (SARTORI, 2005, p. 18). Em geral, essas fórmulas são utilizadas em distritos uninominais, sendo típica da democracia majoritária (LIJPHART, 2011, p. 169). Há exceções a regra, como a eleição de Senadores no Brasil, quando dois terços dos assentos do Senado Federal são preenchidos. Neste pleito são oportunizados aos eleitores dois votos para eleição de dois senadores.

Os enunciados legais questionado na pesquisa são elementos de fórmula proporcional, todavia, serão apresentadas fórmulas majoritárias para comparação e contraposição às proporcionais, na medida em que, em última instância, uma é a negação da outra.

2.3.1.1 Fórmulas de maioria simples

Também denominadas de “maioria relativa” ou “pluralidade”. Tem por fundamento a obtenção do maior número de votos no distrito eleitoral, sendo irrelevante a quantidade auferida. Pela aplicação desta fórmula, caso não seja alcançada a maioria (50% dos votos), vence o candidato com a “maior minoria” (LIJPHART, 2011, p. 32).

São utilizadas, quase que exclusivamente, em distritos uninominais (SILVA, L., 1999, p. 52) e em um único turno de votações, sendo por isso classificado como sistema de pluralidade em distritos uninominais e em um único turno (TAVARES, 1994, p. 70). A utilização da fórmula de “maioria simples” para as eleições das Câmaras dos Comuns no Reino Unido remonta à época medieval (TAVARES, 1994, p. 71; NICOLAU, 2010, p. 18). Os Estados Unidos da América, Canadá, Índia, Blangadesh e Nepal adotam o sistema majoritário de maioria simples (NICOLAU, 2010, p. 78).

Em regra, o procedimento de distribuição de assentos pela fórmula de maioria simples consiste no seguinte: divide-se o território em distritos eleitorais; cada distrito eleitoral tem direito a um assento; os eleitores têm direito de votar em apenas um candidato; o eleito é o que obtiver maior número de votos.

As fórmulas majoritárias de maiorias simples também podem ser aplicadas em distritos plurinominais, entretanto, atualmente, nenhum sistema eleitoral de países democráticos emprega essa fórmula para a eleição da Câmara dos Deputados (NICOLAU, 2010, p. 23). Geralmente são levantadas três variantes desta fórmula: o voto em bloco individual, voto em bloco partidário e voto único não transferível.

Pelo “voto em bloco individual” os partidos apresentam uma lista com o mesmo número de candidatos quanto forem os assentos em disputa; o eleitor pode votar em tantos candidatos quanto forem os assentos disputados e em mais de um partido; os mais votados são eleitos. É a fórmula eleitoral aplicada na eleição de dois terços do Senado Federal brasileiro (NICOLAU, 2010, p. 23).

No “voto em bloco partidário”, os partidos apresentam uma lista com o mesmo número de candidatos quanto forem os assentos em disputa; o eleitor tem direito a um voto em apenas uma das listas; o partido mais votado conquista todos os assentos do distrito. É o sistema utilizado na escolha dos delegados ao colégio eleitoral nas eleições presidenciais dos Estados Unidos da América (NICOLAU, 2010, p. 23).

Através da aplicação do “voto único não-transferível” os partidos apresentam uma lista de candidatos limitada pela quantidade de assentos em disputa; o eleitor vota em apenas um candidato; o voto é contado apenas para o candidato escolhido, não podendo ser transferido para outro, ainda que do mesmo partido; os candidatos individualmente mais votados são eleitos. Essa fórmula foi utilizada no Japão entre 1946 e 1992 (NICOLAU, 2010, p. 24). Nela, o desempenho dos partidos está vinculado ao número de candidatos inscritos e a dispersão dos votos. Nesse rumo, se um partido apresenta, por exemplo, um pequeno número de candidatos e eles recebem votações superiores ao número necessário para eleição, os votos são perdidos, uma vez que não há transferência de votos.

2.3.1.2 Fórmulas de maioria absoluta

A maioria absoluta deve ser compreendida como a “metade mais um” dos votos dados em um determinado distrito eleitoral. Assim como as de maioria simples, estas fórmulas quase sempre estão vinculadas aos distritos uninominais e com o voto pessoal, mas não exclui a possibilidade de serem empregadas em distritos plurinominais, caso em que, necessariamente, as candidaturas serão em listas fechadas (SILVA, L., 1999, p. 52). Em geral, as fórmulas de maioria absoluta são aplicadas em eleições para cargos do executivo. Há casos em que são aplicadas nas eleições parlamentares, como na França e Mali (NICOLAU, 2010, p. 24).

Quando comparadas com as de maioria relativas, as fórmulas majoritárias absolutas são menos agressivas quanto ao aspecto da proporcionalidade, uma vez que elas pressupõem um percentual maior que a metade dos votos, requisito inexistente nas fórmulas de maioria simples.

Uma das modalidades de fórmula de maioria absoluta são as fórmulas de dois turnos, também denominadas de fórmulas majoritárias de duas voltas. Elas estipulam a exigência de maioria absoluta para que o candidato seja eleito no primeiro turno de votação, se nenhum candidato alcançar esse índice procede-se o segundo turno de votação. Tavares (1994, p. 77) enumera cinco tipos de escrutínio em circunscrições uninominais com votação em dois turnos que têm como exigência uma maioria absoluta no primeiro turno. Dentre elas, três, em última instância, são fórmulas de maioria simples, na medida em que no segundo turno podem vencer por ser eleito com maioria relativa: a) a fórmula que mais se aproxima do sistema puro de maioria simples foi adotada pela Terceira República Francesa, pela qual é eleito o candidato que conquistar a maioria absoluta no primeiro turno; caso nenhum consiga, procede-se o segundo turno de votação, que poderá contar com os mesmos candidatos do primeiro turno ou novos candidatos, eleitos por maioria relativa; b) outra fórmula é variante da primeira, que traz como única diferença a restrição de participação apenas dos candidatos que concorreram no primeiro turno; c) a fórmula mais consagrada de segundo turno com pluralidade foi a adotada na eleição da Assembleia Nacional na Quinta República Francesa, cuja distinção reside no fato de permitir apenas a participação de candidatos que concorreram

no primeiro turno e que obtiveram um percentual mínimo de votos, 5% conforme legislação de 1958, 10%, de 1966 e 12,5% de 1976.

A quarta fórmula elencada por Tavares é um misto de eleição direta e indireta: eleição direta num primeiro turno de votação; caso nenhum candidato alcance maioria absoluta, o Congresso passa a ter o direito de escolher entre os dois mais votados (TAVARES, 1994, p. 82). Essa fórmula de conversão de votos em mandato foi prevista para eleição do Presidente da República pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891; caso nenhum dos votados houver alcançado maioria absoluta, o Congresso, por maioria dos votos presentes, elege um dos que tiverem conquistado as duas votações mais elevadas na eleição direta (art. 47, §2º, da CR de 1891).

A última fórmula de dois turnos enumerada por Tavares realmente revela resultados de maioria absoluta, pois estabelecem que apenas os dois candidatos mais votados no primeiro turno passaram para o segundo, eleitos mediante sufrágio direto. Essa fórmula assume especial relevo para os brasileiros, visto que é empregada nas eleições nacionais para o cargo de Presidente (art. 77, §2º da CF), Governadores (art. 28, *caput*, da CF) e Prefeitos de cidades com mais de duzentos mil habitantes (art. 29, II da CF). O procedimento de votação é simples: os candidatos são apresentados num primeiro turno de votação; os eleitores votam em apenas um candidato; caso nenhum candidato consiga mais da metade dos votos válidos, procede-se o segundo turno de votação com os dois mais votados no primeiro turno; o eleitor novamente vota em apenas um candidato; será eleito o que tiver maior número de votos no segundo turno. O segundo turno é conhecido na França como *scrutin de ballottage* (TAVARES, 1994, p. 77).

Os defensores desta fórmula sustentam que elas garantem que os candidatos serão eleitos com votações expressivas e tendem a favorecer aos partidos mais moderados, em detrimento dos partidos que se posicionam nos extremos do espectro político, pois um partido extremista tem mais dificuldade de fazer alianças entre turnos (NICOLAU, 2010, p. 25). Tavares (1994, p. 78-79) sustenta que elas conciliam a autoidentidade, a coesão e a coerência ideológicas e programáticas dos partidos, a fidelidade ideológico-partidária dos eleitores, essenciais ao multipartidarismo, fundado no pluralismo político e na competição de projetos políticos efetivamente diferenciados, que o primeiro turno assegura e a exigência que o segundo ao mesmo tempo introduz e viabiliza, de aglutinar o eleitorado e os partidos numa composição

bipolar, fundada em concessões recíprocas em benefício de princípios comuns ou pelo menos, de um programa comum e concreto de governo, capazes de garantir o consenso político fundamental e a governabilidade de país.

Sartori (2005, p. 24) pondera que o segundo turno possibilita aos eleitores uma reorientação consciente de suas preferências considerando o resultado do primeiro turno de um lado, e doutro, possibilita acordos de maioria e de proporcionalidade, o primeiro em distrito uninominais e o segundo em plurinominais, destarte, essa fórmula não podem ser considerada totalmente majoritária tampouco proporcional.

Outra modalidade é a fórmula de voto alternativo, que é uma autêntica fórmula de maioria absoluta. Somente cabível em eleições uninominais (SILVA, L., 1999, p. 27). Essa modalidade que garante a eleição dos parlamentares sem a necessidade de submissão ao segundo turno de votação. Conforme já levantado (seção 3.2.2.5), essa fórmula disponibiliza múltiplos votos ao eleitor, que os ordena de acordo com sua preferência; é eleito o candidato que auferir a *maioria absoluta* em processo de transferência de votos.

O procedimento de votação é o seguinte: com base na lista de candidatos, o eleitor enumera a lista de acordo com sua preferência – costuma-se colocar números indicando a preferência do eleitor (1, 2, 3, 4... n); procede-se a primeira contagem dos votos; caso nenhum candidato consiga a maioria absoluta dos votos, procede-se a segunda contagem, transferindo os votos do candidato menos votado – que é eliminado – para a segunda opção deste; procede-se essa operação até que algum candidato atinja a maioria absoluta dos votos.

2.3.2 Fórmulas proporcionais

No limite, a representação proporcional é aquela que o sistema eleitoral assegura uma participação percentual na totalidade da representação parlamentar igual à sua participação percentual na distribuição de preferências, materializadas em votos, do corpo eleitoral (TAVARES, 1994, p. 123). O repertório de fórmulas proporcionais é variadíssimo, girando

em torno da ideia de repartir os assentos legislativos em razão do número de sufrágios (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 130).

As primeiras fórmulas eleitorais tiveram como paradigma o sistema inglês de maioria simples, sobretudo em suas ex-colônias na América e na Oceania (LIMA JÚNIOR, 1999). A partir do século XIX surgiram críticas às fórmulas eleitorais majoritárias, tendo como principais opositores Thomas Hare e John Stuart Mill; posteriormente, Victor D'Hondt propôs uma nova fórmula capaz de levar a efeito a representação proporcional (NICOLAU, 2010, p. 42). As fórmulas proporcionais surgiram ao longo do século XIX como propostas teóricas sendo incorporada às legislações de forma tardia e ligada à expansão do sufrágio universal (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 130).

Os anos 1860 e 1870 foram marcados por renhido debate entre os defensores do princípio de maioria e o de proporcionalidade, impulsionados pela formulação de novas maneiras de se alocar os assentos parlamentares, seguido da organização de ligas reformistas em inúmeros países da Europa continental, que, após a Segunda Guerra Mundial, progressivamente, optaram por fórmulas proporcionais, exceto a França e a Alemanha (LIMA JÚNIOR, 1999). O primeiro país a incorporar a fórmula proporcional foi a Bélgica (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 130; NICOLAU, 2010, p. 43). Hodiernamente a fórmula predomina em vários continentes.

As fórmulas proporcionais mais importantes são as decorrentes de procedimentos que utilizam *divisores*, também conhecidas como fórmulas das maiores médias, e *quocientes* (NOHLEN, 2007, p. 305). Em regra, as fórmulas proporcionais são adotadas em conjunto com listas partidárias, pois o objetivo destas é alocar mandatos parlamentares proporcionalmente ao peso de cada força política, no entanto, dificilmente essas fórmulas se conciliam com uma votação exclusivamente pessoal (SILVA, L., 1999, p. 53). Inúmeras fórmulas eleitorais foram concebidas buscando viabilizar, em graus diferentes de aproximação, a representação proporcional dos partidos políticos nos parlamentos (TAVARES, 1994, p. 124).

Considerando a diversidade e complexidade das diferentes espécies de sistemas eleitorais proporcionais não será efetivada uma exposição exaustiva das inúmeras fórmulas possíveis e imagináveis. Ademais, não é esse o objetivo da pesquisa. A seguir serão apresentadas diversas

fórmulas eleitorais proporcionais, tomando por base uma sistematização que divide as fórmulas proporcionais em dois grupos: unioperacionais e bioperacionais. Como a fórmula da “maior média” é uma fórmula bioperacional com grande impacto na proporcionalidade, essa sistematização é a que melhor se adequa ao objeto da dissertação.

Outrossim, para demonstração dos resultados decorrentes da aplicação das fórmulas serão utilizados os mesmos números da simulação de resultados alocados em artigo apresentado no XX Encontro Nacional do CONPEDI, realizado em junho de 2011, na cidade de Belo Horizonte (TEIXEIRA, 2011, p. 6991-7016), a saber: eleição para deputados federais num distrito eleitoral com 105.387 eleitores; magnitude 10; apurados 100.000 votos válidos, 3.057 votos brancos e 2.330 votos nulos; o Partido do Araçá (PA) auferiu 52.000 votos, Partido do Buriti (PB) 22.200 votos, Partido da Embaúba (PE) 12.300 votos, Partido do Jacarandá (PJ) 9.500 votos e Partido da Sapucaia (PS) 4.000 votos.

2.3.2.1 Fórmulas proporcionais unioperacionais

As fórmulas unioperacionais distribuem os assentos em apenas uma operação matemática. Uma operação não significa uma contagem única, mas uma série sistematizada de contagem, cujo resultado não deixa sobras de assentos. Estas fórmulas utilizam divisores. “Nos sistemas proporcionais fundados em fórmulas de divisores, o número de votos obtidos por cada partido na circunscrição é dividido sucessivamente por números que constituem uma série” (TAVARES, 1994, p. 168).

Nestas fórmulas os assentos do legislativo são distribuídos um a um em ordem decrescente dos quocientes obtidos pelos partidos ou coligações. Após a distribuição dos assentos aos partidos, eles são atribuídos aos candidatos segundo a ordem pré-estabelecida pelo partido, de acordo com a votação obtida pelo candidato ou mediante combinação dos dois métodos. Ao contrário das fórmulas fundadas em quociente, que necessitam de operações ulteriores para distribuição dos assentos parlamentares remanescentes, o procedimento de divisores eleitorais numa única operação concretiza a alocação de assentos que cabem à circunscrição eleitoral (TAVARES, 1994, p. 169).

“Cada série específica de divisores produz um padrão diferente de distribuição da representação política entre os partidos, o qual, por sua vez, *função* da relação entre os dois primeiros números que compõem a série correspondente” (TAVARES, 1994, p. 170). Atenção especial deve ser dada à razão entre os dois primeiros números das fórmulas fundadas em divisores e à distância entre cada divisor e o divisor subsequente ou precedente da série, pois responsáveis pela maior ou menor proporcionalidade da representação. Tais efeitos serão testilhados na subseção 3.2.1.1.

Nos tópicos seguintes apenas serão levantadas cinco das principais fórmulas eleitorais fundadas em série de divisores: *D'Hondt*, *imperiali*, *Saint Laguë* original, *Saint Laguë* modificada e dinamarquesa. Outrossim, como fulcro nos dados acima consignados, serão simulados os resultados de uma eleição com a aplicação de cada uma destas fórmulas para comparar seus resultados com vista a uma representação mais proporcional e a garantia da participação das minorias, todavia, estes aspectos serão reservados ao capítulo seguinte (subseção 3.2.1), ponto em que as fórmulas são perscrutadas sob o aspecto de adequação ao princípio democrático.

2.3.2.1.1 Fórmula *D'Hondt*

A fórmula *D'Hondt* é do tipo unioperacional. Foi idealizada pelo professor de direito fiscal da Universidade de Gante, Victor D'Hondt (FERNÁNDEZ RUIZ, 2012, p. 31), também conhecido como procedimento de atribuição de mandato pelas “maiores médias” ou “médias mais altas” (DANTAS, 2006, p. 97). Trata-se de fórmula eleitoral simples: os votos de cada concorrente são submetidos a uma série de divisores – números inteiros naturais – em ordem crescente unitária, começando por “1”, em sequência “2”, “3”, “4”, “5”, ... *n*; a cada rodada encontram-se os “quocientes”; o concorrente que obtiver o “maior quociente” ganha o assento distribuído na rodada; repete-se a operação até a distribuição de todos os assentos. Ressalta-se que, a cada assento adquirido o concorrente passa para o divisor seguinte, ou seja, conquistou o primeiro assento – divisor “1” – passa-se para o divisor seguinte – “2”, enquanto os demais

continuam com o primeiro divisor até conquistar algum assento, quando passará ao divisor seguinte.

A fórmula idealizada por Victor D'Hondt foi adotada pela primeira vez na Bélgica em 1899 (TAVARES, 1994, p. 170). A Constituição de Portugal traz previsão expressa – art. 149º/1 (TEIXEIRA, 2011, p. 6996). A Lei Orgânica das Eleições peruanas consigna essa fórmula (LANDA, 2012, p. 53). É a fórmula de divisores mais utilizada no mundo (DANTAS, 2006, p. 97).

Tabela 2 – Distribuição de assentos com base na fórmula *D'Hondt*

Partidos/ Divisores	PA	PB	PE	PJ	PS
1	52.000 (1º)	22.200 (3º)	12.300 (6º)	9.500 (9º)	4.000
2	26.000 (2º)	11.100 (7º)	6.150	4.750	
3	17.300 (4º)	7.400			
4	13.000 (5º)				
5	10.400 (8º)				
6	8.666 (10º)				

Conforme a tabela 2, o PA conquista o “primeiro” assento (primeira rodada) porque, ao aplicar o divisor “1”, aufero o maior quociente (52.000), ou seja, divide 52.000 por “1”; do mesmo modo, fica com o “segundo” assento, pois tem o maior quociente (26.000) quando aplica o divisor “2”, enquanto os outros, que empregam o divisor “1”, têm quociente menor; o PB adquire o “terceiro” assento, visto que possui o maior quociente (22.200) quando aplica o divisor “1”, enquanto o PA, que emprega o divisor “3”, e os demais partidos, o divisor “1”, conseguem resultado menor; o PA ganha o “quarto” assento, pois alcança o maior quociente (17.300) ao emprega o divisor “3”, enquanto o PB, que aplica o divisor “2”, e os demais partidos, o divisor “1”, atingem resultado menor; e assim sucessivamente.

Resultado da aplicação da fórmula *D'Hondt*: PA elege a maior bancada legislativa com seis assentos (1º, 2º, 4º, 5º, 8º e 10º); PB fica com dois assentos (3º e 7º); PE com um assento(6º); PJ com um assento (9º); PS fica sem assento.

2.3.2.1.2 Fórmula *imperiali*

Trata-se de uma variante da fórmula *D'Hondt*. A única diferença é a utilização do divisor “2” no cálculo inaugural, ao invés do divisor “1” da fórmula *D'Hondt*. Por conseguinte, nesta fórmula os votos de cada concorrente são divididos pela série “2”, “3”, “4”, “5”, ... *n*.

Tabela 3 – Distribuição de assentos com base na fórmula *imperiali*

Partidos/ Divisores	PA	PB	PE	PJ	PS
2	26.000 (1°)	11.100 (4°)	6.150 (10°)	4.750	2000
3	17.300 (2°)	7.400 (8°)	4.100		
4	13.000 (3°)	5.550			
5	10.400 (5°)				
6	8.666 (6°)				
7	7428 (7°)				
8	6500 (9°)				
9	5.777				

Consoante tabela, o PA conquista o “primeiro” assento (primeira rodada) porque, ao aplicar o divisor “2”, aufero o maior quociente (26.000), ou seja, divide 52.000 por “2”; do mesmo modo, fica com o “segundo” assento, pois consegue o maior quociente (17.300) quando utiliza o divisor “3”, enquanto os outros, que aplicam o divisor “2”, têm quociente menor; o PA conquista, ainda na sequência inicial, o “terceiro” assento, uma vez que utiliza o divisor “4” e consegue o maior quociente (13.000), enquanto os outros, que utilizam o divisor “2”, ficam com quociente menor; o PB adquire o “quarto” assento, visto que possui o maior quociente (11.100) ao utilizar o divisor “2”, enquanto o PA, que aplica o divisor “5”, e os demais partidos, o divisor “2”, ficam com resultado menor; e assim sucessivamente.

Resultado da aplicação da fórmula *imperiali*: PA com sete assentos (1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° e 9°); PB com dois assentos (4° e 8°); PE com um assento (10°); PJ e PS ficam sem assentos. Deste modo encontra-se: Partido do Araçá (PA) com 52% dos votos e 70% dos assentos.

2.3.2.1.3 Fórmula *Saint Laguë* original

Assim como a fórmula *imperiali*, é uma variante da fórmula *D'Hondt*. A diferença básica é o uso exclusivo de “divisores ímpares” no cálculo. Nesta fórmula, portanto, os votos de cada concorrente são divididos pela série “3”, “5”, “7”, “9”, ... *n*.

Tabela 4 – Distribuição de assentos com base na fórmula *Saint Laguë* original

Partidos/ Divisores	PA	PB	PE	PJ	PS
1	52.000 (1°)	22.200 (2°)	12.300 (4°)	9.500 (6°)	4.000
3	17.300 (3°)	7.400 (8°)	4100	3.166	
5	10.400 (5°)	4.440			
7	7.428 (7°)				
9	5.777 (9°)				
11	4.727 (10°)				

Segundo tabela, o PA conquista o “primeiro” assento (primeira rodada) porque, ao aplicar o divisor “1”, aufero o maior quociente (52.000); o PB adquire o “segundo” assento, visto que conquista o maior quociente (22.200) ao empregar o divisor “1”, enquanto o PA, que aplica o divisor “3”, e os demais partidos, o divisor “1”, ficam com resultado menor; o PA consegue com o “terceiro” assento, pois aplica o divisor “3” e alcança o quociente (17.300), enquanto o PB, que também aplica o divisor “3”, e os outros, o divisor “1”, ficam quociente menor; o PE ganha o “quarto” terceiro assento, visto que fica com o maior quociente (12.300) ao aplicar o divisor “1”, enquanto o PA, que emprega o divisor “5”, o PB, o divisor “3”, e os demais partidos, o divisor “1”, conseguem resultado menor; e assim sucessivamente.

Resultado da aplicação da fórmula *Saint Laguë original*: PA com seis assentos (1°, 3°, 5°, 7°, 9° e 10°); PB com dois assentos (2° e 8°); PE com um assento (4°); PJ com um assento (6°); PS fica sem assento.

2.3.2.1.4 Fórmula *Saint Laguë* modificada

Essa fórmula é uma variante da fórmula *Saint Laguë original*. A única diferença entre elas é que na *Saint Laguë modificada* se utiliza o divisor “1.4” no cálculo inaugural, ao invés do divisor “1” da fórmula *Saint Laguë original*. Consequentemente, os votos de cada concorrente são divididos pela série “1.4”, “3”, “5”, “7”, “9”, ... *n*.

Tabela 5 – Distribuição de assentos com base na fórmula *Saint Laguë* modificada

<i>Partidos/ Divisores</i>	<i>PA</i>	<i>PB</i>	<i>PE</i>	<i>PJ</i>	<i>PS</i>
1.4	37.142 (1º)	15.857 (3º)	8.785 (5º)	6.785 (8º)	2.857
3	17.300 (2º)	7.400 (7º)	4100	3.166	
5	10.400 (4º)	4.440			
7	7.428 (6º)				
9	5.777 (9º)				
11	4.727 (10º)				

Na forma da tabela de distribuição, o Partido PA conquista o “primeiro” assento (primeira rodada) porque, ao aplicar o divisor “1.4”, aufere o maior quociente (37.142); do mesmo modo, adquire com o “segundo” assento, visto que consegue o maior quociente (17.300) ao empregar o divisor “3”, enquanto os outros, que aplicam o divisor “1.4”, ficam com quociente menor; o PB conquista o “terceiro” assento, pois consegue o maior quociente (15.857) ao empregar o divisor “1.4”, enquanto o PA, que aplica o divisor “5”, e os demais partidos, o divisor “1.4”, ficam com resultado menor; o PA ganha o “quarto” assento, uma vez que aplica o divisor “5” e consegue o maior quociente (10.400), enquanto o PB, que emprega o divisor “3”, e os demais partidos, o divisor “1.4”, ficam com resultado menor; e assim sucessivamente.

Resultado da aplicação da fórmula *Saint Laguë modificada*: PA com seis assentos (1º, 2º, 4º, 6º, 9º e 10º); PB com dois assentos (3º e 7º); PE com um assento (5º); PJ com um assento (8º); e PS sem assento.

2.3.2.1.5 Fórmula dinamarquesa

Também denominada de *danesa*. Como todas as fórmulas que aplicam divisores, pode ser considerada uma variação da fórmula *D'Hondt*. A única diferença consiste no fato da fórmula dinamarquesa aplicar uma série de divisores em ordem crescente de três unidades, enquanto a *D'Hondt* emprega uma série unitária. Por conseguinte, os votos de cada concorrente são divididos pela série “1”, “3”, “7”, “10”, “13”, ... *n*.

Tabela 6 – Distribuição de assentos com base na fórmula dinamarquesa

Partidos / Divisores	PA	PB	PE	PJ	PS
1	52.000 (1º)	22.200 (2º)	12.300 (4º)	9.500 (5º)	4.000 (9º)
4	13.000 (3º)	5.500 (7º)	3.075	2375	
7	7.428 (6º)	3.171			
10	5.200 (8º)				
13	4000 (9º)				

Pela tabela, o PA conquista o “primeiro” assento (primeira rodada) porque, ao aplicar o divisor “1”, aufere o maior quociente (52.000); o PB adquire o “segundo” assento, visto que conquista o maior quociente (22.200) ao empregar o divisor “1”, enquanto o PA, que aplica o divisor “4”, e os demais partidos, o divisor “1”, ficam com resultado menor; o PA consegue com o “terceiro” assento, pois aplica o divisor “4” e alcança o quociente (13.000), enquanto o PB, que também aplica o divisor “3”, e os outros, o divisor “1”, ficam quociente menor; o PE ganha o “quarto” assento, visto que fica com o maior quociente (12.300) ao aplicar o divisor “1”, enquanto o PA, que emprega o divisor “7”, o PB, o divisor “4”, e os demais partidos, o divisor “1”, conseguem resultado menor; e assim sucessivamente. Registra-se que houve empate na distribuição do nono assento – PA e PS alcançaram o maior quociente (4.000) –, portanto, não necessita de outra rodada, pois o nono e o décimo assentos foram distribuídos numa mesma rodada.

Resultado da aplicação da fórmula *dinamarquesa*: PA com cinco assentos (1º, 3º, 6º, 8º e 10º); PB com dois assentos (2º e 8º); PE com um assento (4º); PJ com um assento (6º); PS com um assento (9º).

2.3.2.2 Fórmulas proporcionais bioperacionais

O procedimento mais elementar para efetuar a distribuição proporcional de assentos legislativos é o método do quociente eleitoral: ao dividir o número de votos válidos emitidos aos candidatos pelo número de assentos legislativos em disputa obtêm-se um quociente que atua como cifra repartidora e se determina o número de assentos obtidos por cada partido, todavia, raramente a divisão é exata, o que dá origem ao problema dos restos (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 130). Os restos da aplicação dos quocientes têm relevo especial para a presente pesquisa, na medida em que a fórmula da maior média é aplicada justamente para alocar os assentos remanescentes com base nestes restos.

Procura-se contornar o problema dos restos de duas formas distintas: manipulando-se o quociente eleitoral, com incremento de um denominador de maneira que o quociente fique mais baixo ou mediante critério adicional para atribuição dos restos (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 130). O critério adicional é a aplicação de uma fórmula para alocação dos assentos remanescentes da aplicação do quociente.

As fórmulas eleitorais que utilizam quocientes combinados com fórmulas específicas de distribuição de assentos remanescentes são denominadas de fórmulas proporcionais bioperacionais. Elas operam em dois estágios (NICOLAU, 2010, p. 45). Estas fórmulas são levadas a efeito mediante duas operações: na primeira, distribuem-se as cadeiras básicas (proporção integral), com base no quociente aplicado; na segunda, distribuição dos assentos remanescentes da primeira operação, com espeque em fórmulas. Nos procedimentos de quociente são previstos uma quota mínima de votos para obter um assento (NOHLEN, 2007, p. 304).

A engenharia eleitoral proporcionalista conta com quatro tipos fundamentais de quociente cujos efeitos diferenciados sobre o número de partidos que concorrem ao poder legislativo e sobre a proporcionalidade na distribuição dos assentos de representação parlamentar são complexos e, portanto, não são imediatamente discerníveis nem facilmente comparáveis (TAVARES, 1994, p. 130). Os principais quocientes aplicados nas fórmulas eleitorais são: a)

quociente eleitoral tradicional; b) quociente *Hagenbach-Bichoff*; c) quociente *Droop*; e d) quociente *imperiali*.

2.3.2.2.1 Quociente eleitoral tradicional

Também conhecido como *quota Here*, é o método mais simples de distribuição de assentos básicos empregado nas fórmulas bioperacionais. Foi idealizado por Andrae e Hare; dentre os instrumentos de cálculo sobre os quais se procede a distribuição de representação parlamentar entre os partidos em proporção aproximada de votos que cada um conquistou é o mais intuitivo (TAVARES, 1994, p. 131).

O procedimento de aplicação do quociente eleitoral tradicional é o seguinte: inicialmente, encontra-se o “quociente eleitoral” (q) dividindo os votos válidos (vv) pelo número de assentos a serem preenchidos em determinada circunscrição (a), assim temos: ($q = vv/a$); após, calcula-se o “quociente partidário” (qp) dividindo os votos conquistados pelo partido/coligação (vp) pelo quociente eleitoral, desprezada a fração: ($qp = vp/q$); o número inteiro obtido é equivalente ao número de assentos que cada partido ou coligação terá direito na primeira operação. Por conseguinte o “quociente partidário” é número de assentos básicos auferidos pelos partidos/coligações. O Código eleitoral pátrio prevê essa metodologia:

Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.

Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.

Art. 108 - Estarão eleitos tantos candidatos registrados por um Partido ou coligação quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Ressalta-se que esse quociente é empregado apenas na primeira operação da fórmula bioperacional, portanto, aplicável apenas na distribuição de cadeiras básicas. Para distribuição das cadeiras remanescentes outras fórmulas são empregadas.

Nesta subseção e nas subsequentes serão simuladas distribuições de assentos básicos e remanescentes com fulcro nos dados seguintes, que são idênticos aos das fórmulas unioperacionais acima elencados: eleição para deputados federais num distrito eleitoral com 105.387 eleitores; magnitude 10; apurados 100.000 votos válidos, 3.057 votos brancos e 2.330 votos nulos; o Partido do Araçá (PA) auferiu 52.000 votos, Partido do Buriti (PB) 22.200 votos, Partido da Embaúba (PE) 12.300 votos, Partido do Jacarandá (PJ) 9.500 votos e Partido da Sapucaia (PS) 4.000 votos.

Tabela 7 – Distribuição de assentos básicos com utilização do quociente eleitoral tradicional

Partidos	Votos válidos	Votação do partido	Quociente eleitoral	Quociente partidário	Restos
PA	100.000	52.000	10.000	5	2.000
PB	100.000	22.200	10.000	2	2.200
PE	100.000	12.300	10.000	1	2.300
PJ	100.000	9.500	10.000		9.500
PS	100.000	4.000	10.000		4.000

Na primeira operação, com a aplicação do quociente eleitoral tradicional, o PA conquista cinco assentos; o PB, dois assentos; o PE, um assento; PJ e PS não conseguem assentos. A soma dos assentos distribuídos na primeira operação é oito, portanto, dois assentos restaram para serem distribuídos na segunda operação.

2.3.2.2.2 Quociente de *Hagenbach-Bichoff* e quociente *Droop*

O quociente de *Hagenbach-Bichoff* distingue-se do quociente eleitoral tradicional por acrescentar uma unidade ao denominador da razão de Andrae e Hare ($a + 1$) (TAVARES, 1994, p. 131). É sempre menor que o quociente tradicional, destarte, faz com que haja uma maior distribuição de assentos na primeira operação (SILVA, L., 1999, p. 57). Encontra-se o *quociente de Hagenbach-Bichoff* (qhb) dividindo o número de votos válidos pelo número de assentos a serem preenchidos em determinada circunscrição, acrescido de uma unidade ($qhb = vv/a + 1$).

O quociente *Droop* foi arquitetado na Inglaterra, em 1868, por Henry R. Droop com o objetivo de num primeiro procedimento de escrutínio distribuir um número maior de cadeiras legislativas que o quociente concebido por Andrae e Hare; Eduard Hagenbach-Bichoff, por sua vez, derivou do quociente *Droop* uma variação muito pequena que foi difundida no continente europeu com seu nome, enquanto o quociente Droop originário permaneceria confinado, em seu uso, à Irlanda (TAVARES, 1994, p. 131).

O quociente *Droop* (qd) é semelhante ao de *Hagenbach-Bichoff* (qhb). A diferença é que aquele acrescenta uma unidade ao quociente encontrado, ou seja, ($qd = qhb + 1$). Os quocientes *Droop* e *Hagenbach-Bichoff* são tecnicamente equivalentes em muitos casos, sendo que a diferença radica na aplicação dos quocientes: normalmente o quociente *Droop* normalmente se associa a distribuição dos restos pela fórmula dos maiores restos e o quociente *Hagenbach-Bichoff* pela fórmula *D'Hondt* (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 131).

Com base nos dados já colados, encontra-se o quociente de *Hagenbach-Bichoff* dividindo 100.000 por 11 – magnitude 10, acrescida de uma unidade. Assim o quociente de *Hagenbach-Bichoff* é 9.091. Por conseguinte, o quociente *Droop* é 9.092 ($qd = 9.091 + 1$). Como a diferença entre estes quocientes não traz nenhuma modificação significativa para o resultado, simular-se-á apenas uma distribuição de cadeiras básica utilizando o quociente de *Hagenbach-Bichoff*.

Tabela 8 – Distribuição assentos básicos com utilização do quociente *Hagenbach-Bichoff*

Partidos	Votos válidos	Votação do partido	Quociente Hagenbach	Quociente partidário	Restos
PA	100.000	52.000	9.091	5	6.545
PB	100.000	22.200	9.091	2	4.018
PE	100.000	12.300	9.091	1	3.209
PJ	100.000	9.500	9.091	1	409
PS	100.000	4.000	9.091		4.000

Pela aplicação do quociente de *Hagenbach-Bichoff*, o PA conquista cinco assentos; o PB, dois assentos; o PE e PJ, um assento cada; PS não consegue assento. A soma dos assentos distribuídos na primeira operação é nove, portanto, apenas um assento será distribuído na segunda operação.

2.3.2.2.3 Quociente *imperiali*

Também denominado de “quociente eleitoral retificado”, o quociente de *imperiali* distingue-se do quociente eleitoral tradicional e do *Hagenbach-Bichoff* por acrescentar duas unidades ao denominador da razão do quociente eleitoral tradicional ($a + 2$) (TAVARES, 1994, p. 131). Menor que o quociente *Hagenbach-Bichoff*, possibilita ainda mais uma maior distribuição de assentos na primeira operação (cadeiras básicas).

Encontra-se o quociente *imperiali* (qi) dividindo o número de votos válidos pelo número de assentos a serem preenchidos em determinada circunscrição, acrescido de duas unidades ($qi = vv/a + 2$).

Tabela 9 – Distribuição de assentos básicos com utilização do quociente *imperiali*

Partidos	Votos válidos	Votação do partido	Quociente eleitoral	Quociente partidário	Restos
PA	100.000	52.000	8.333	6	2.002
PB	100.000	22.200	8.333	2	5.534
PE	100.000	12.300	8.333	1	3.967
PJ	100.000	9.500	8.333	1	1.167
PS	100.000	4.000	8.333		4.000

Pela aplicação do quociente de *imperiali*, o PA conquista seis assentos; o PB, dois assentos; o PE e PJ, um assento cada; PS não consegue assento. A soma dos assentos distribuídos na primeira operação é dez, portanto, desnecessária a utilização de outro método, pois não há assentos remanescentes.

Percebe-se claramente que quanto maior for o divisor, menor é o quociente eleitoral e maior o número de representantes eleitos com base no procedimento inicial de quociente partidário e menor o número de representantes que se elegeram em procedimentos ulteriores, segundo as diferentes fórmulas de distribuição, entre os partidos, de assentos remanescentes, no conjunto das quais se encontram aquelas edificadas sobre os restos da primeira operação (TAVARES, 1994, p. 132).

Mas será que uma maior distribuição de assentos no primeiro procedimento tem como efeito uma maior participação das minorias político-partidárias? Tavares (1994, p. 133) enfrenta o questionamento e consigna:

Por outro lado, quanto maior o divisor ou, o que equivale, menor o quociente eleitoral, maior a probabilidade de que pequenos partidos conquistem representação já no primeiro procedimento. O que não significa que quanto menor o quociente maior é a proporcionalidade, em benefício dos partidos pequenos, na distribuição das cadeiras legislativas. Como se verá ao examinar as diferentes fórmulas de quociente, é precisamente o contrário que se verifica em regra: quanto menor o quociente, mais intenso o processo de acumulação de cadeiras pelos grandes partidos num único procedimento, menor a proporcionalidade quanto ao conjunto de distribuição de representação parlamentar entre os partidos, e maior a discriminação contra os partidos menores.

Com efeito, os quocientes *Droop* e *Hagenbach-Bichoff* e *imperiali* permitem uma maior distribuição de assentos na primeira operação, quando comparados com o quociente tradicional, entretanto, os efeitos de suas aplicações não se coadunam ao Estado democrático, na medida em que prejudicam os menores partidos, distorcendo a proporcionalidade da representação parlamentar em favor dos grandes partidos, conforme testilhado por José Antônio Giusti Tavares.

Os dados das simulações com os diferentes quocientes demonstram que as assertivas acima coladas acerca relação entre quociente e participação dos partidos minoritários são verdadeiras: a) pela aplicação do quociente eleitoral tradicional, oito assentos foram loteados na primeira operação, sendo que cinco foram conquistados pelo maior partido (PA), que ficou com a “menor” sobra, restando, portanto, dois assentos para serem preenchidos na segunda operação; b) pela aplicação do quociente de *Hagenbach-Bichoff*, nove assentos foram loteados na primeira operação, sendo que cinco foram conquistados pelo maior partido (PA), que, ficou com a “maior” sobra, restando apenas um assento remanescente; c) pela aplicação do quociente *imperiali*, os dez assentos foram loteados na primeira operação, sendo que seis foram conquistados pelo maior partido (PA). Pela comparação, comprova-se que quanto menor o divisor maior a desproporcionalidade em prejuízo dos pequenos partidos, na medida em que pelo quociente *imperiali*, que tem o menor divisor, o PA auferiu seis assentos ainda na primeira operação e pelo quociente de *Hagenbach-Bichoff*, cinco assentos, robustecido pela maior sobra, ao contrário do quociente tradicional que consigna o menor resto para o PA com os mesmos cinco assentos. Assim, o quociente que revela o maior índice de

proporcionalidade, devendo, portanto, ser utilizado nas fórmulas eleitorais democráticas é o “quociente eleitoral tradicional”.

Como já asseverado, as fórmulas bioperacionais são compostas de duas operações: na primeira, aplica-se um quociente; na segunda, fórmulas para distribuição dos assentos remanescentes da primeira operação. Com efeito, os sistemas eleitorais proporcionais concretos fundados em fórmulas de quociente, ou seja, em fórmulas bioperacionais, diferenciam-se entre si de acordo com o método segundo os quais se distribuem os assentos remanescentes a aplicação do quociente partidário (TAVARES, 1994, p. 133).

A presente pesquisa lança mão do método dedutivo para responder as seguintes perguntas: a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo estão em consonância com o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988? Neste contexto, a democracia assume o papel de premissa maior e a fórmula da maior média uma das premissas menores. Chega-se, portanto, ao ápice da construção da premissa menor relacionada com a fórmula da maior média, ou seja, o processo de distribuição de assentos legislativos remanescentes decorrentes das sobras do processo de aplicação de quociente eleitoral.

Nas subseções seguintes serão apresentadas fórmulas utilizadas na segunda operação das fórmulas bioperacionais. A escolha tende a ser política, pois cada fórmula de distribuição produz um padrão diferente, muitas vezes beneficiando aos maiores partidos (SILVA, L., 1999, p. 60). Nesta fase do processo de distribuição de assentos, a proporção varia de uma muito proporcional até outra extremamente desproporcional, dependendo da fórmula a ser utilizada.

A seguir serão apresentadas as três das principais fórmulas de distribuição dos assentos remanescentes que têm o quociente eleitoral tradicional como quociente aplicado na primeira operação.

2.3.2.2.4 Fórmula dos maiores restos

Essa fórmula consiste na alocação dos assentos remanescentes aos partidos que ficaram com as sobras mais próximas do quociente eleitoral (GARCÍA-PELAYO, 1959, p. 187), ou seja, os partidos/coligações que tiveram os maiores restos ficam com os assentos remanescentes da primeira operação – distribuição de assentos básicos. Trata-se de fórmula pouco sensível ao tamanho da circunscrição eleitoral e, ao tempo, uma das mais proporcionais (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 101). Há grande probabilidade de que os partidos que contam com os maiores restos sejam precisamente os que não alcançaram o quociente eleitoral, isto é, os pequenos partidos, portanto, é essencial para a aplicação da fórmula dos maiores restos a não exclusão do processo de distribuição dos assentos remanescentes os partidos que não atingiram o quociente eleitoral (TAVARES, 1994, p. 161). Esse aspecto está relacionado ao quociente eleitoral mínimo e será tratado em momento oportuno (subseção 3.4).

O processo de distribuição com a aplicação da fórmula dos maiores restos é o seguinte: multiplica-se o quociente partidário (número de assentos conquistados) pelo quociente eleitoral; após, diminui-se do voto obtido pelo partido/coligação o produto da multiplicação; o resultado é o resto. Os partidos que tiverem os maiores restos ficam com os assentos remanescentes em ordem decrescente.

A simulação de resultado abaixo exposta utiliza os mesmos dados já consignados. Emprega, ainda, o “quociente eleitoral tradicional” na primeira operação, pois é o previsto na legislação pátria, bem como o mais simples. Ressalta-se que na primeira operação dois assentos não foram preenchidos:

Tabela 10 – Distribuição de assentos remanescentes pela fórmula dos maiores restos

Partidos	Votação do partido	Quociente eleitoral	Quociente partidário	Restos	Maiores Restos
PA	52.000	10.000	5	2.000	
PB	22.200	10.000	2	2.200	
PE	12.300	10.000	1	2.300	
PJ	9.500	10.000		9.500	1º
PS	4.000	10.000		4.000	2º

Pelo resultado da tabela, os partidos que conquistaram os dois assentos restantes foram o PJ que teve o maior resto (9.500) e o PS que teve o segundo maior resto (4.000). Portanto, o total de assentos por partido decorrente da combinação do quociente eleitoral tradicional e a fórmula dos maiores restos é o seguinte: Partido do Araçá (PA), cinco assentos; Partido do Buriti (PB), dois assentos; Partido da Embaúba (PE), um assento; Partido do Jacarandá (PJ), um assento; e Partido da Sapucaia (PS) um assento.

2.3.2.2.5 Fórmula das “maiores” médias

Também denominado de “fórmula das médias mais elevadas”, ela simplesmente despreza, ou confisca, os votos dos partidos que não alcançaram o quociente eleitoral, afastando-os da competição (TAVARES, 1994, p.138).

Com efeito, há autores que denominam duas fórmulas diferentes como “fórmulas das maiores médias”, entretanto, os resultados decorrentes das aplicações são distintos. Tavares (1994, p 139) faz a distinção em “fórmula das médias mais elevadas” e “fórmula da mais forte média”. Isso tem relevo especial para a presente pesquisa, na medida em que a fórmula utilizada na distribuição dos assentos remanescentes prevista no Código Eleitoral pátrio comumente é denominada de “fórmula das maiores médias”, que será testilhado na subseção seguinte, sob a denominação de fórmula da “maior” média.

O processo de distribuição de assentos pela fórmula das maiores médias é simples: encontram-se as médias dividindo os votos dos partidos/coligações pelo quociente partidário ($Mm = vv / qp$). Aqueles que tiverem as maiores médias ficam com os assentos.

Tabela 11 – Distribuição de assentos remanescentes pela fórmula das maiores médias

Partidos	Votação do partido	Quociente eleitoral	Quociente partidário	Médias	Maiores Médias
PA	52.000	10.000	5	10.400	
PB	22.200	10.000	2	11.100	2°
PE	12.300	10.000	1	12.300	1°
PJ	9.500	10.000	0	0	
PS	4.000	10.000	0	0	

Pelo resultado da tabela, os partidos que conquistaram os dois assentos restantes foram o PE que teve a primeira maior média (12.300) e o PB que teve a segunda maior média (11.100). Os partidos que não atingiram o quociente eleitoral não conseguem médias, visto que tiveram quociente eleitoral zero. É impossível dividir qualquer número por zero.

Portanto, o total de assentos por partido é o seguinte: Partido do Araçá (PA), cinco assentos; Partido do Buriti (PB), três assentos; Partido da Embaúba (PE), dois assentos; Partido do Jacarandá (PJ) e Partido da Sapucaia (PS) sem assentos.

2.3.2.2.6 Fórmula da “maior” média

Também denominada de fórmula da “média mais forte” ou “melhor média”, essa fórmula adota do quociente eleitoral tradicional como instrumento de cálculo para a primeira distribuição de assentos legislativos, e, com base nele, define o quociente partidário (TAVARES, 1994, p.139). Pelo procedimento empregado é preferível denominá-la de fórmula da “maior” média (média no singular), na medida em que apenas a média mais elevada conquista o assento por turno de distribuição – apenas um assento é distribuído por turno. Pela fórmula anterior – “maiores” médias – os assentos remanescentes são distribuídos em turno único, independentemente do número a ser preenchido. É fórmula empregada na segunda operação da fórmula bioperacional. Está prevista no Código Eleitoral:

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

§ 1º - O preenchimento dos lugares com que cada Partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida pelos seus candidatos.

§ 2º - Só poderão concorrer à distribuição dos lugares os Partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Verifica-se que a fórmula da maior média pressupõe um “quociente eleitoral mínimo”, que é o limite mínimo a ser atingido para ter o direito de participação no processo de distribuição de assentos. Essa norma tem relevo especial na distribuição das cadeiras remanescentes, na medida em que os partidos que não atingirem o limite mínimo não poderão participar da segunda operação dessa fórmula bioperacional.

Pelos dispositivos legais verifica-se que o processo de distribuição de assentos não é tão simples como o das “maiores médias”, pois são necessárias tantas operações quanto forem os assentos remanescentes. O processo de distribuição é efetivado conforme o procedimento:

Primeira maior média: divide-se a votação do partido pelo quociente partidário acrescido de uma unidade ($Mmr = vv / qp + 1$). Quem obtiver a *maior* média fica com o primeiro assento remanescente.

Tabela 12 - Distribuição do primeiro assento remanescente pela fórmula da maior média

Partidos	Votação do partido	Quociente eleitoral	Quociente partidário + 1	Médias	Maiores Médias
PA	52.000	10.000	5 + 1	8.667	1 ^a
PB	22.200	10.000	2 + 1	7.400	
PE	12.300	10.000	1 + 1	6.150	
PJ	9.500	10.000	0	0	
PS	4.000	10.000	0	0	

Com efeito, o Partido do Araçá (PA) fica com o primeiro assento, pois ele auferiu a primeira maior média (8.667).

Segunda maior média: repete-se a operação com a nova composição dos assentos, pois PA conquistou mais um assento, passando seu quociente partidário para seis. Quem obtiver a maior média fica com o assento.

Tabela 13 - Distribuição do segundo assento remanescente pela fórmula da maior média

Partidos	Votação do partido	Quociente eleitoral	Quociente partidário + 1	Médias	Maiores Médias
PA	52.000	10.000	6 + 1	7.428	2 ^a
PB	22.200	10.000	2 + 1	7.400	
PE	12.300	10.000	1 + 1	6.150	
PJ	9.500	10.000	0	0	
OS	4.000	10.000	0	0	

Pelo resultado da segunda operação o Partido do Araçá (PA) fica com o segundo assento, pois ele consegue a segunda maior média (7.428).

Foi reservada para este capítulo a apresentação das fórmulas eleitorais, entretanto uma análise comparativa será levada a efeito no capítulo seguinte, momento em que o sistema eleitoral é submetido ao princípio da democracia.

3 SISTEMA ELEITORAL COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA

No primeiro capítulo desta dissertação foram analisados os elementos da “definição mínima de democracia”, apreendida como um conjunto de regras (primárias e fundamentais) para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Esses elementos são os procedimentos e os sujeitos da democracia.

O sujeito da democracia é o “povo”, o único legitimado para formular a vontade coletiva. Nos regimes democráticos o povo em sua unidade normativa é sujeito de poder enquanto partícipe da criação da ordem estatal, como “povo ativo” atua como sujeito de dominação e procedimentalmente deve ser considerado como a “maioria limitada pelos direitos da minoria”.

A Constituição prevê que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1º, parágrafo único, da CF). Para concretizar essa norma constitucional, no que diz respeito à representação, compete aos partidos políticos a indicação dos candidatos aos pleitos eleitorais – a filiação eleitoral é condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V da CF). Assim, os partidos políticos se consubstanciam em sujeitos deste regime, pois são eles que veiculam a vontade popular no processo legislativo através de seus filiados eleitos, que lhe devem fidelidade e disciplina (art. 17, §1º da CF).

Dentre os procedimentos, a regra da maioria, o procedimento dialético-contraditório do parlamento e o sistema eleitoral são os destacados. A regra da maioria, procedimento característico do regime democrático, pressupõe uma minoria, a qual deve ser garantida o direito de participação na formação da vontade coletiva. O procedimento dialético-contraditório do parlamento revela o modo como se forma a vontade coletiva no parlamento, do que decorre a necessária participação dos interessados, em especial, as minorias políticas partidárias, que, manifestando suas preferências intensas, maximizam o princípio da liberdade na formação desta vontade.

Os sistemas eleitorais, por sua vez, esculpem as regras de conversão de votos em assentos e outras com vistas à representação política, destarte, a legitimidade democrática do sistema

representativo esta condicionada à legitimidade do sistema eleitoral, na medida em que eles possibilitam a mais ampla participação proporcional possível do “povo”, através dos partidos políticos, quando insere regras democráticas, ou a restringe, quando esculpe regras autocráticas, mormente aquelas travestidas de democráticas, principalmente as fórmulas matemáticas favorecedoras dos governantes e maiorias políticas.

Os sistemas eleitorais não surgem no vácuo, mas do debate e da luta política e refletem a política do tempo de sua criação, sendo modificados quando a política se conforma de tal maneira que o sistema eleitoral passa a ser muito restritivo. Enquanto vigora, eles dão forma à política, assim como as constituições e outros constrangimentos institucionais. Os sistemas eleitorais podem adiar e exercer pressão nas políticas, e isto pode fazer diferença (TAAGEPERA E SHUGART, 1989, p. 234).

Com efeito, o sistema eleitoral deve ser visto como um dos componentes críticos do sistema político, porém sua importância não deve ser exagerada nem em momentos de normalidade política nem em momentos de crise, independentemente da retórica política e de movimentos reformistas, exceto quando as mudanças políticas em geral mostram que o sistema eleitoral passou a ser uma camisa-de-força, merecendo, assim, reforma para torná-lo mais inclusivo, caso contrário, será sempre antidemocrático (LIMA JÚNIOR, 1999).

É neste trilho que a pesquisa caminha, a busca do sistema eleitoral como elemento de consolidação da democracia.

3.1 O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A discussão acerca do sistema eleitoral tem como tema central a polarização entre dois grandes sistemas: o sistema majoritário e o sistema proporcional (GOMES CANOTILHO, 2003, p. 306). No sistema “majoritário”, o vencedor leva tudo; no “proporcional”, a vitória é compartilhada (SARTORI, 2005, p. 15). Existem sistemas “mistos”, que é uma combinação das duas fórmulas nas eleições para o mesmo cargo. Não é fácil a classificação dos sistemas

eleitorais em majoritários ou proporcionais, pois suas designações não são simétricas, portanto, deve-se separar o método de eleição do resultado, de forma que o parlamento reflita a distribuição de votos dos eleitores, pois somente assim será possível definir precisamente os sistemas majoritários e proporcionais por exclusão recíproca, como negação do outro (SARTORI, 2005, p. 16).

A opção por um destes sistemas, muitas vezes, traz subjacente a opção por diferentes concepções de democracia: o sistema majoritário, ligado ao “modelo *Westminster*” e o sistema proporcional, ao “modelo consensual” (democracia participativa). É uma construção com bases históricas, mas não explicativa de várias experiências constitucionais (GOMES CANOTILHO, 2003, p. 307).

Arend Lijphat (2011, p. 17) ressalta que o “governo do povo para o povo” levanta uma questão fundamental: quem governará, e a quais interesses deverá o governo atender, quando o povo estiver em desacordo e as suas preferências divergirem. Uma das possíveis respostas ao dilema é fazer valer a vontade da maioria do povo, essência do modelo majoritário; outra resposta possível é a prevalência da vontade do maior número de pessoas, ponto vital do modelo consensual. Ambos os modelos concordam em um ponto: é melhor o governo da “maioria” do que governo da “minoria”; entretanto, o modelo consensual vai além: ao invés de se satisfazer com “mínimas maiorias”, toma-a como requisito mínimo e busca aumentar o seu tamanho. O modelo majoritário concentra o poder nas mãos de uma pequena maioria e muitas vezes maiorias simples (pluralidades) ao invés de uma maioria absoluta; esse modelo é exclusivo, combativo e competitivo; o modelo consensual (proporcional), por sua vez, tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras; ele se caracteriza pela abrangência, negociação e concessão (LIJPHAT, 2011, p. 17-18).

Bonavides (2008, p. 248-253) elenca vantagens e desvantagens dos sistemas majoritário e proporcional, mas com poucas e rasas justificativas. Noutra banda, Gomes Canotilho (2003, p. 307) detecta fundamentos materiais nos quais os sistemas pretendem se alicerçar: a) o sistema proporcional invoca: a.1) “igualdade material”, pois corresponde melhor à exigência de voto igual; a.2) “adequação à democracia partidária”, uma vez que a democracia moderna não é uma democracia de notabilidades, mas uma democracia partidária; a.3) “representação de todos os grupos sociais”, visto que a representação no parlamento deve refletir a estrutura da sociedade política; b) o “sistema majoritário”, por sua vez, invoca: b.1) “formação de

governos funcionais”, pois objetiva a formação de governos estáveis e eficazes, ao invés de postular uma representação que reproduza o povo; b.2) “alternância do poder através do sistema bipartidário”, na medida em que impossibilita, na prática, a formação de partidos pequenos; b.3) “robustecimento da oposição”, já que possibilita uma clara separação entre governo e oposição.

Agiu bem Gomes Canotilho ao procurar elencar fundamentos materiais dos sistemas majoritários e proporcionais, pois sustentar cientificamente as vantagens de um ou de outro, sem apresentar dados convincentes não é o melhor caminho, em vista às inúmeras interdependências do sistema político, no qual o sistema eleitoral está inserido. Ademais, afirmar que “características” são vantagens não é simplesmente relacionar as características, antes, impõe-se a demonstração do “ganho”, e, considerando que a ordem constitucional é o Estado democrático, o “ganho democrático”.

Segundo Miranda (1995, p. 142) o sistema de representação proporcional revela sociedades ideologicamente fragmentadas, onde os conflitos sociais e políticos são mais acentuados, a que se procura responder com um espírito compromissário, noutra vertente, o majoritário decorre de democracias consolidadas, sem grandes fraturas ideológicas ou com despolitização generalizada. Obviamente, enquanto as fórmulas eleitorais que se apropriam do princípio majoritário buscam a formação de maiorias, as do princípio proporcional buscam obter a maior semelhança possível entre a distribuição de votos e a distribuição de assentos entre os partidos que concorrem à eleição, dando representação às minorias, fato que nem sempre ocorre com as fórmulas majoritárias (SOSPEDRA; MARCO; OTALORA, 2007, p. 116).

Com efeito, *o sistema eleitoral proporcional é elemento constitutivo do princípio democrático* (GOMES CANOTILHO, 2003, p. 309). Na perscrutação dos elementos do sistema eleitoral, inexoravelmente, impõe-se a submissão destes aos princípios constitucionais, principalmente, o princípio democrático, do qual os princípios eleitorais derivam. Outrossim, deve pressupor o “pluralismo político” (art. 1º, V, da CF), na medida em que ele é fundamento da República Federativa do Brasil – em última instância o pluralismo político também é um princípio decorrente do princípio democrático.

A presente pesquisa tem como marco teórico a “definição mínima de democracia”, nesse rumo, o sistema eleitoral, enquanto regra de procedimento democrático, necessariamente,

deve prever e facilitar a participação mais ampla possível dos interessados. Os interessados são os sujeitos da democracia, ou seja, “o povo”, procedimentalmente apreendido como maioria limitada pelos direitos da minoria. Portanto, um sistema eleitoral para ser considerado de fato e de direito democrático deve ser cunhado de modo a permitir a participação das minorias políticas no parlamento. Essa participação é extensiva aos partidos políticos, na medida em que são eles, através de seus filiados, quem veicula a formação da vontade coletiva nas democracias modernas. Portanto, apenas o princípio proporcional se adere à democracia, uma vez que ele se fundamenta na igualdade material como a melhor à exigência de voto igual, na democracia partidária e na representação de todos os grupos sociais; o princípio majoritário, por sua vez, deixa as minorias caladas, pois excluídas do procedimento dialético-contraditório do parlamento.

A importância das fórmulas proporcionais para o Estado democrático pode ser inferida do art. 288, “h” da Constituição portuguesa, que inclui no rol das “cláusulas de imutabilidade” (limites materiais de revisão) o sistema de representação proporcional. Enquanto o sistema majoritário, em regra, favorece ao bipartidarismo, na medida em que inviabiliza a existência dos pequenos partidos, que se sentem desmotivados a apresentar candidatos para concorrer num pleito em que apenas um candidato sai vencedor, o sistema proporcional favorece ao multipartidarismo, portanto, o açambarcamento do sistema proporcional por cláusula pétrea é corolário do “pluralismo partidário” – elemento constitutivo do princípio democrático – que também se encontra abrigado por cláusula de imutabilidade (art. 288, “i”, da Constituição portuguesa).

Em sintonia com a Constituição portuguesa, a Constituição pátria tipifica o “pluripartidarismo” como princípio constitucional (art. 17, *caput*, da CF), entretanto, não há previsão expressa de intangibilidade material, tal exegese é decorrente da jurisprudência e doutrina: o STF reconhece que a proteção superconstitucional dos direitos e garantias individuais não se restringe a tese literal – intangibilidade restrita ao rol do art. 5º da CF – pois alcança os direitos e garantias fundamentais dispersos no texto da Carta Magna e decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (TEIXEIRA, 2012, p. 163; SARLET, 2010, p. 84-86).

A Constituição brasileira prevê os princípios de representação proporcional e majoritário para preenchimento dos assentos do Poder Legislativo (o primeiro para a Câmara e o segundo para o Senado), o que revela as incongruências das normas constitucionais. Como alhures testilhado, o princípio majoritário se desconecta dos princípios fundamentais que norteiam a nova ordem constitucional pátria, na medida em que seus fundamentos materiais conspiram contra o Estado democrático, pois ele pressupõe fórmulas de exclusão das minorias – “o vencedor leva tudo”. Assim, ao invés de facilitar a participação mais ampla possível dos interessados, ele as recrudescer.

Ao inserir uma fórmula majoritária para o Senado Federal, o legislador constituinte desconsiderou a opção fundamental pelo Estado democrático, tapou os olhos para os pressupostos da República ao negar o princípio do pluralismo político e contrariou os direitos fundamentais ao afrontar o pluripartidarismo. Não serão aventados os motivos que levaram os constituintes a terem essa postura, pois o corte da presente dissertação é tão somente procedimental, mas não custa lembrar que os detentores do poder, na medida do possível, legislam em causa própria. Ademais, os grandes partidos descartam qualquer reforma eleitoral que possam lhes trazer desvantagens eleitorais (LJPHART, 2011, p. 33).

Mas se a fórmula de eleição do Senado Federal é majoritária, ela se contrapõe aos princípios que devem nortear o sistema eleitoral? “Afirma-se que sim”, pois as fórmulas majoritárias, mormente as de maioria simples, não se prendem a nenhuma proporcionalidade, tão somente à maior minoria ou às “maiorias fabricadas” (RAE, 1967, p. 74), que, em última instância, são maiorias absolutas artificialmente criadas pelo sistema eleitoral decorrente dos resultados de fórmulas de maioria simples.

Com efeito, a Constituição Federal prevê que o Senado será composto por três senadores (art. 46, 1º, da CF), do mesmo modo, estabelece que a representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46, 2º, da CF). Para provar que tal fórmula prejudica a minoria político/partidária vem à colação os resultados das eleições do Senado Federal nos Estados da Bahia, Goiás e Paraíba¹², anos 1994 e 1998, tendo em vista que a composição do Senado Federal leva em conta o resultado de duas eleições.

¹² Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores>.

Estado da Bahia – eleição de 1994: eleitos Antônio Carlos Magalhães (PFL) com 32,74% dos votos e Waldeck Ornelas (PFL) com 21,95%; eleição de 1998: eleito Paulo Souto (PFL) com 28,91%. O Estado da Bahia na legislatura 1999-2006 do Senado Federal teve três representantes do Partido da Frente Liberal (PFL), ou seja, 100% da representação, apesar de ter auferido nas urnas apenas 27,87% dos votos.

Estado de Goiás – eleição de 1994: eleitos Íris Rezende (PMDB) com 38,01% dos votos e Mauro Miranda (PMDB) com 18,73%; eleição de 1998: eleito Manguito Vilela com 30,17%. O Estado de Goiás na legislatura 1999-2006 do Senado Federal teve três representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ou seja, 100% da representação, apesar de ter auferido nas urnas apenas 28,97% dos votos.

Estado da Paraíba – eleição de 1994: eleitos Ronaldo Cunha Lima (PMDB) com 26,84% dos votos e Humberto Lucena (PMDB) com 21,56%; eleição de 1998: eleito Ney Suassuna (PMDB) com 16,44%. O Estado da Paraíba na legislatura 1999-2006 do Senado Federal teve três representantes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ou seja, 100% da representação, apesar de ter auferido nas urnas apenas 21,61% dos votos.

Os dados ora colados demonstram que o princípio majoritário nas eleições do Senado Federal é totalmente desproporcional, pois falseia a vontade popular, na medida em que a população dos referidos Estados se fazem representar por apenas um partido no Estado, enquanto estes tiveram respectivamente: PFL com 27,87% na Bahia; PMDB com 28,97% em Goiás; e PMDB com 21,61% na Paraíba. Destarte, as minorias político-partidárias foram excluídas do procedimento dialético-contraditório do parlamento em grave violação dos princípios constitucionais, mormente o democrático e o pluripartidarismo.

Registra-se que os argumentos em favor do sistema proporcional são pertinentes apenas para as eleições do Poder Legislativo, já que os princípios basilares do Executivo são completamente distintos daquele, nos moldes esculpidos por Rousseau – o “corpo político” possui dois móveis: “força”, que denomina de poder executivo; e “vontade”, o poder legislativo, que pertence ao povo e tão somente a ele (ROUSSEAU, 2002, p. 81). Fundamentar a exclusão de minorias políticas ou sociais do parlamento sob o argumento de maior eficiência e estabilidade do governo conspira contra os princípios políticos colados por

Rousseau, visto que não considera as diferenças existentes entre os poderes. O sistema majoritário é adequado para o Poder Executivo, pois, segundo teoria rousseuniana, quanto maior o número dos magistrados, mais fraco é o governo; quanto mais cresce o número de cidadãos menor deve ser o número dos que governam, ou seja, “que todo o governo esteja nas mãos de um único homem para atingir a maior força possível” (ROUSSEAU, 2002, p. 87).

Conforme destaca Giacomo Gavazzi, Kelsen também distingue os elementos democráticos e autocráticos em relação às diversas esferas de poder:

[...] um sistema nunca pode ser considerado integral e totalmente democrático (ou totalmente autocrático) mas, antes, uma combinação (evidentemente em doses bastantes variáveis) de elementos democráticos e autocráticos. Pode-se chamar democrático um sistema que o seja pelo menos no nível da produção das normas mais gerais e mais abstratas; em suma, no nível de legislação. Administração e jurisdição, no mais das vezes, são organizadas autocraticamente. Neste sentido, para conter e corrigir a discricionariedade própria a todos órgãos autocráticos, introduz-se no sistema o princípio da legalidade (Kelsen, 2000, p. 14).

Ao perscrutar o sistema político um aspecto sempre vem à tona: elites querendo impor suas vontades sobre o povo. Filho de coronel – sua família detinha a chefia do Partido Republicano Paulista (PRP) numa regional rural paulista – Manoel Rodrigues Ferreira, publicou obra em plena ditadura militar (1976) considerando o sistema proporcional como o grande vilão da crise política que o Brasil tinha passado, afirmando que ele somente poderia ser aplicado em uma sociedade de sábios e anjos, não numa sociedade tão imperfeita como a caracterizada pela condição humana, mas reconhece que, sendo uma concepção matemática, o sistema proporcional “é o mais perfeito que se poderia criar o espírito humano” (FERREIRA, 1976, p. 138). Ora, se ele é o mais perfeito, porque utilizar o sistema majoritário? Porque o sistema majoritário favorece as elites que se encontram no poder, na medida em que elas dificultam a participação das minorias, principalmente em países plurais como o Brasil. É bom alvitre sempre lembrar que filósofos do quilate de Aristóteles fundamentaram a escravidão tendo-a como justa.

Fato concreto é que o sistema majoritário tende a obter resultados extremamente desproporcionais (LIJPHART, 2011, p. 32); em sentido diametralmente oposto, “o sistema proporcional é o melhor meio contra a redução de alternativas, contra o estreitamento dos horizontes políticos e contra a unidimensionalidade e saturação política” (GOMES CANOTILHO, 2003, p. 308).

Tavares (1994, p. 68) considera como a “aplicação máxima” do princípio majoritário a adoção de lista fechada e bloqueada sobre a base de uma circunscrição única, pois o partido que obtém o maior número de votos assume a totalidade da representação parlamentar, portanto, sob a aparência de um sistema eleitoral competitivo, a eleição é apenas um ritual de simbolização legitimadora da autocracia de um partido único. Nos sistemas majoritários quanto maior o tamanho e menor o número dos distritos eleitorais, maior a desproporcionalidade concentradora dos resultados quanto à relação entre votos e assentos legislativos, o que beneficia o maior partido em detrimento dos demais.

Em contraste à filosofia majoritária, que é do tipo o *vencedor leva tudo*, “o objetivo básico da representação proporcional é o de representar tanto as maiorias quanto as minorias, e em vez de representar exageradamente ou insuficientemente qualquer um dos partidos, expressar proporcionalmente a votação em termos de cadeiras parlamentares” (LIJPHART, 2011, p. 169).

Após a fecunda contraposição entre sistema proporcional e majoritário, pode-se afirmar que as fórmulas eleitorais que empregam o princípio proporcional são as que concorrem para a consolidação da democracia, princípio basilar do Estado democrático. Essas fórmulas garantem ao “povo” – apreendido procedimentalmente como “maioria limitada pela minoria” – a possibilidade de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento na maior medida possível, pois promovem a mais justa distribuição de assentos nas Casas Legislativas: tantos assentos quanto forem os votos obtidos na eleição. As decorrentes do princípio majoritário, ao contrário, incrementam a exclusão das minorias, portanto, violam o princípio democrático, que pressupõe a existência das minorias.

Não obstante o princípio proporcional ser elemento constitutivo do princípio democrático, a sua aplicação, por vezes, resta frustrado, na medida em que são elaboradas fórmulas que “mascaram o princípio proporcional”, destinando assentos às maiorias em detrimento das minorias. Destaca-se que tais fórmulas, mesmo viciadas, são classificadas como fórmulas proporcionais.

Chega-se ao cerne da pesquisa: as fórmulas eleitorais como elemento da democracia. Estas fórmulas serão compulsadas enquanto premissa menor do método dedutivo que tem como

premissa maior a democracia. Outrossim, considerando que o princípio da proporcionalidade é o que melhor responde ao princípio democrático com vistas à representação legislativa, alicerçado no método comparativo, serão analisados os resultados das diversas fórmulas eleitorais levantadas no capítulo anterior (subseção 2.3.2) com o objetivo de encontrar as que apresentam os melhores índices de proporcionalidade, ou seja, as que aproximam os resultados mais próximos daqueles verificados nas urnas e que não prejudiquem as minorias político-partidárias.

3.2 FÓRMULAS ELEITORAIS COMO ELEMENTO DA DEMOCRACIA

Assim como os dedos em relação às mãos, as fórmulas eleitorais são elementos orgânicos do sistema eleitoral, portanto, para se afirmar que um sistema eleitoral é verdadeiramente democrático, imprescindível que suas fórmulas eleitorais também o seja. Nesse passo, de plano, são afastadas as fórmulas majoritárias para a distribuição de assentos legislativos, na medida em que elas não se coadunam ao princípio da democracia, conforme alhures testilhado (subseção 3.1).

Com efeito, as fórmulas proporcionais tem por fundamento uma distribuição equitativa entre os assentos e os votos obtidos pelos concorrentes – indivíduos, partidos ou coligações partidárias – de modo que o parlamento reflita a pluralidade política existente no meio social. Quando se escolhe um sistema proporcional, considera-se presente uma relação direta entre os votos e os assentos, entretanto, os sistemas proporcionais transformam os votos em razão de alguma proporção que varia de uma quase perfeita até uma muito imperfeita, a saber, muito desproporcional (SARTORI, 2005, p. 16).

Uma das principais causas da desproporção nos sistemas eleitorais proporcionais é decorrente da aplicação das fórmulas eleitorais. A movimentação da posição ideal da rigorosa representação proporcional em direção à desproporcionalidade concentradora crescente depende fundamentalmente, embora não exclusivamente, de dois elementos do sistema eleitoral: a fórmula eleitoral e a magnitude da circunscrição (TAVARES, 1994, p. 52). Outros fatores também afetam a representação proporcional tornando seu funcionamento um pouco

mais complexo: a existência de mais um nível para alocação de cadeiras; a cláusula de exclusão; coligações eleitorais e regra de escolhas por lista (NICOLAU, 2010, p. 44). Como a pesquisa tem como alvo a normatização de fórmulas eleitorais, o substrato da pesquisa se restringe a elas, sem relevar que os demais fatores interagem sistematicamente. O efeito da magnitude das circunscrições será investigado em tópico específico, uma vez que diretamente relacionado ao quociente eleitoral mínimo.

3.2.1 Análise comparativa das fórmulas eleitorais na perspectiva da proporcionalidade

A análise comparativa entre as fórmulas eleitorais proporcionais pressupõe a maior proporcionalidade possível entre os votos obtidos pelos candidatos/partidos/coligações no pleito e o número de assentos distribuídos. Nesta perspectiva serão compulsadas as fórmulas eleitorais levantadas no capítulo anterior de forma que sejam identificadas aquelas que revelam a maior proporcionalidade.

A análise comparativa levará em consideração a simulação apresentada no capítulo anterior: eleição para deputados federais num distrito eleitoral com 105.387 eleitores; magnitude 10; apurados 100.000 votos válidos, 3.057 votos brancos e 2.330 votos nulos; o Partido do Araçá (PA) auferiu 52.000 votos, Partido do Buriti (PB) 22.200 votos, Partido da Embaúba (PE) 12.300 votos, Partido do Jacarandá (PJ) 9.500 votos e Partido da Sapucaia (PS) 4.000 votos.

Mas qual será a proporção ideal? A “proporção ideal” é aquela que coincidir o percentual do número de assentos por partido com o percentual dos votos obtidos nas urnas, entretanto, no mundo dos fatos essa coincidência é praticamente impossível, destarte, a melhor fórmula sempre será aquela que refletir a maior aproximação possível do ideal. E o “direito das minorias”? Eis fator determinante na aplicação das fórmulas eleitorais: na medida em que dificilmente a proporcionalidade ideal será refletida, a melhor proporcionalidade será aquela que favorecer a participação mais ampla possível das minorias quando não for possível alcançar uma proporção integral, ou seja, um somatório de votos que dê direito a um assento.

Essas considerações tem relevo especial na segunda operação das fórmulas bioperacionais (distribuição de assentos remanescentes), uma vez que essas fórmulas tem como pressuposto a impossibilidade de distribuição total dos assentos pela proporção integral.

Na simulação apresentada o percentual de votos obtidos pelos partidos é: PA 52%; PB 22,2%; PE 12,3%; PJ 9,5%; PS 4%. Portanto, a proporção ideal de assentos é a mesma dos votos obtidos, ou seja: PA 52%; PB 22,2%; PE 12,3%; PJ 9,5%; PS 4%. Na impossibilidade da reflexão real destes percentuais, ante o princípio da proteção dos direitos de participação das minorias políticas, a “melhor proporcionalidade” será aquela que mais se aproximar da proporção ideal e, simultaneamente, favorecer a participação das minorias político-partidárias.

Com base nestes dados e nos princípios de direito-políticos, far-se-á uma análise preliminar entre as fórmulas unioperacionais que utilizam divisores, depois as bioperacionais que utilizam quocientes, depois uma comparação geral. Tal metodologia tem por objetivo evitar equiparações equivocadas entre as fórmulas unioperacionais de um lado e as bioperacionais de outro.

3.2.1.1 Comparação das fórmulas eleitorais unioperacionais na perspectiva da proporcionalidade

As fórmulas unioperacionais utilizam divisores. O fator determinante na análise comparativa das fórmulas que utilizam divisores é razão entre os divisores, conforme se provará ao final desta subseção.

Conforme levantado na subseção 2.3.2.1, a fórmula unioperacional *D'Hondt* (tabela 2) apresenta o seguinte resultado: PA elege a maior bancada legislativa com seis assentos (1º, 2º, 4º, 5º, 8º e 10º); PB fica com dois assentos (3º e 7º); PE com um assento(6º); PJ com um assento (9º); PS fica sem assento. Deste modo, considerando que a eleição teve 100.000 votos válidos e foram distribuídos 10 assentos encontra-se: Partido do Araçá (PA) com 52% dos votos e 60% dos assentos; Partido do Buriti (PB) com 22,2% dos votos e 20% dos assentos; Partido da Embaúba (PE) com 12,3% dos votos e 10% dos assentos; Partido do Jacarandá (PJ)

com 9,5% dos votos e 10% dos assentos; e Partido da Sapucaia (PS) com 4% dos votos e nenhum assento.

Considerando a “melhor proporcionalidade” aquela que mais se aproximar da proporção ideal e, simultaneamente, favorecer a participação das minorias político-partidárias, tendo em vista que PA tem com sobra de 2% (2.000 votos), ante a existência de partidos que possuem maior percentual de sobras – PB com 2,2% (2.200 votos); PE com 2,3% (2.300 votos); e PS com 4% (4000 votos) –, pode-se afirmar que a fórmula *D’Hondt* revela uma desproporcionalidade concentradora em direção ao partido majoritário, pois destina o último assento (10º) ao PA que teve 2% de sobra e não destina nenhum assento para PS que teve 4% dos votos. Destarte, conclui-se que o direito de participação política das minorias políticas foi violado.

A fórmula unioperacional *imperiali* (tabela 3), por sua vez, apresenta o seguinte resultado: PA com sete assentos (1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 7º e 9º); PB com dois assentos (4º e 8º); PE com um assento (10º); PJ e PS ficam sem assentos. Deste modo encontra-se: Partido do Araçá (PA) com 52% dos votos e 70% dos assentos; Partido do Buriti (PB) com 22,2% dos votos e 20% dos assentos; Partido da Embaúba (PE) com 12,3% dos votos e 10% dos assentos; Partido do Jacarandá (PJ) e Partido da Sapucaia (PS), respectivamente, com 9,5% e 4% dos votos, nenhum assento.

Percebe-se, portanto, que o resultado desta fórmula é mais desproporcional que o decorrente da aplicação da fórmula *D’Hondt*, pois favorece ainda mais ao maior partido: pela fórmula *D’Hondt*, PA fica com seis cadeiras e pela *imperiali* fica com sete; Outrossim, é mais prejudicial às minorias, na medida que dois partidos – PJ e PS – não conseguem médias para conquistar assentos no parlamento; pela fórmula *D’Hondt* apenas PS fica sem assento .

Giro outro, a fórmula unioperacional *Saint Laguë* original (tabela 4) apresenta o seguinte resultado: PA com seis assentos (1º, 3º, 5º, 7º, 9º e 10º); PB com dois assentos (2º e 8º); PE com um assento (4º); PJ com um assento (6º); PS fica sem assento. Assim, encontra-se: Partido do Araçá (PA) com 52% dos votos e 60% dos assentos; Partido do Buriti (PB) com 22,2% dos votos e 20% dos assentos; Partido da Embaúba (PE) com 12,3% dos votos e 10% dos assentos; Partido do Jacarandá (PJ) com 9,5% dos votos e 10% dos assentos; e, Partido da Sapucaia (PS) com 4% dos votos e nenhum assento.

Apesar do resultado da fórmula *Saint Laguë* original ser idêntico ao da fórmula *D'Hondt*, quando se compara o número de assentos obtidos pelos partidos na simulação, pode-se afirmar que ela é menos desproporcional que o decorrente da aplicação da fórmula *D'Hondt*, pois a sequência de distribuição diminui o índice de favorecimento ao maior partido: pela fórmula *Saint Laguë* original, PA fica com 1º, 3º, 5º, 7º, 9º e 10º assentos; pela fórmula *D'Hondt* com 1º, 2º, 4º, 5º, 8º e 10º.

Supondo que apenas oito assentos estivessem em disputa, pela aplicação da fórmula *D'Hondt* PA ficaria com cinco assentos (1º, 2º, 4º, 5º e 8º), enquanto pela fórmula *Saint Laguë* original PA ficaria com apenas quatro assentos (1º, 3º, 5º e 7º). Como o número de assentos em disputa é oito, o percentual de assentos conquistado pelo PA com a fórmula *Saint Laguë* original é equivalente a 50% (quatro assentos), aproximando-se mais do percentual por ele conquistado (52%), enquanto que pela fórmula *D'Hondt* PA conquista 62,5% dos assentos, em clara apropriação de assentos das minorias partidárias.

Fórmula *Saint Laguë modificada* (tabela 5) apresenta o seguinte resultado: PA com seis assentos (1º, 2º, 4º, 6º, 9º e 10º); PB com dois assentos (3º e 7º); PE com um assento (5º); PJ com um assento (8º); e PS sem assento. Destarte, encontra-se: Partido do Araçá (PA) com 52% dos votos e 60% dos assentos; Partido do Buriti (PB) com 22,2% dos votos e 20% dos assentos; Partido da Embaúba (PE) com 12,3% dos votos e 10% dos assentos; Partido do Jacarandá (PJ) com 9,5% dos votos e 10% dos assentos; e Partido da Sapucaia (PS) com 4% dos votos e nenhum assento.

O resultado desta fórmula é mais desproporcional que o decorrente da aplicação da fórmula *Saint Laguë* original, pois a sequência de distribuição favorece ao maior partido: pela fórmula *Saint Laguë* original PA fica com 1º, 3º, 5º, 7º, 9º e 10º assentos; pela fórmula *Saint Laguë* modificada com 1º, 2º, 4º, 6º, 9º e 10º.

Supondo que apenas seis assentos estivessem em disputa, pela aplicação da fórmula *Saint Laguë* original, PA ficaria com três assentos (1º, 3º, e 5º), ou seja, 50% dos assentos, enquanto que pela fórmula *Saint Laguë* modificada, PA ficaria com quatro assentos (1º, 2º, 4º e 6º), o que equivale a 66,67% dos assentos. Por isso, é correto afirmar que a fórmula *Saint Laguë* modificada é mais desproporcional que a fórmula *Saint Laguë* original.

Todavia, quando comparada com a fórmula *D'Hondt*, a fórmula *Saint Laguë* modificada se mostra mais proporcional que aquela: supondo que apenas oito assentos estivessem em disputa, pela aplicação da fórmula *D'Hondt* PA ficaria com cinco assentos (1º, 2º, 4º, 5º e 8º), enquanto pela fórmula *Saint Laguë* modificada PA ficaria com apenas quatro assentos (1º, 2º, 4º e 6º). Como o número de assentos em disputa é oito, o percentual de assentos conquistado pelo PA com a fórmula *Saint Laguë* modificada é equivalente a 50% (quatro assentos), aproximando-se mais do percentual por ele conquistado (52%), enquanto que pela fórmula *D'Hondt* PA conquista 62,5% dos assentos.

Portanto, em relação ao índice de proporcionalidade, a fórmula *Saint Laguë* modificada encontra-se em ponto intermediário entre a fórmula *D'Hondt* e a fórmula *Saint Laguë* original.

Em sentido diverso, a fórmula unioperacional dinamarquesa (tabela 6) apresenta o seguinte resultado: PA com cinco assentos (1º, 3º, 6º, 8º e 10º); PB com dois assentos (2º e 8º); PE com um assento (4º); PJ com um assento (6º); PS com um assento (9º). Assim, encontra-se: Partido do Araçá (PA) com 52% dos votos e 50% dos assentos; Partido do Buriti (PB) com 22,2% dos votos e 20% dos assentos; Partido da Embaúba (PE) com 12,3% dos votos e 10% dos assentos; Partido do Jacarandá (PJ) com 9,5% dos votos e 10% dos assentos; e Partido da Sapucaia (PS) com 4% dos votos e 10% dos assentos.

O resultado da simulação demonstra que dentre as relacionadas, a fórmula dinamarquesa é a fórmula proporcional unioperacional que apresenta a maior proporcionalidade, garantindo o direito de participação política das minorias partidárias, visto que é a única que destina um assento para o Partido da Sapucaia (*PS*), agremiação partidária que teve a menor votação proporcional (4%) dos votos.

Assevera-se que quanto maior a razão entre os dois primeiros números da série de divisores das fórmulas unioperacionais mais favorecidos são os grandes partidos e, inversamente, quanto menor aquela razão, mas favorecidos serão os pequenos partidos (NOHLEN, 1981, p. 131). No mesmo rumo, afirma-se que o elemento determinante é a relação entre os divisores e não seus valores absolutos, portanto, quanto maior for a razão entre os dois primeiros divisores maior será a dificuldade que os partidos menores sentirão para obter cadeiras, independentemente do fato do primeiro divisor ser 1,5 ou 10 (SILVA, L., 1999, p. 54-56).

Pelos dados da simulação tal afirmação é correta, conforme se infere da tabela 14, pois a fórmula que apresenta a maior razão (0,66) é a *imperiali*, que se revela pelos cálculos alhures colados como a mais desproporcional, seguida pela fórmula *D'Hont* (0,5), *Saint Laguë* modificada (0,46), *Saint Laguë* original (0,33) e a dinamarquesa (0,25) a mais proporcional e favorecedora das minorias.

Tabela 14 – Razão entre os dois primeiros divisores das fórmulas unioperacionais

Fórmula	Série de divisores	Razão entre os dois primeiros divisores
Dinamarquesa	$1 - 4 - 7 - 10 - 13 - n$	0,25
<i>Saint Laguë</i> original	$1 - 3 - 5 - 7 - 9 - n$	0,33
<i>Saint Laguë</i> modificada	$1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 - n$	0,46
<i>D'Hont</i>	$1 - 2 - 3 - 4 - 5 - n$	0,5
<i>Imperiali</i>	$2 - 3 - 4 - 5 - 6 - n$	0,66

Todavia, tal conclusão é válida apenas *ceteris paribus*, na medida em que todas as razões entre os divisores afetam na proporcionalidade das fórmulas eleitorais. Para tanto segue simulação (tabela 15) de um resultado de eleição com os mesmos dados das demais simulações, todavia, com a mesma razão entre os divisores, especificamente 0,5, que é a razão entre os dois primeiros divisores da série *D'Hont*.

Tabela 15 – Simulação de fórmula com razão fixa em 0,5 entre os divisores

Partidos/ Divisores	PA	PB	PE	PJ	PS
1	52.000 (1°)	22.200 (3°)	12.300 (5°)	9.500 (7°)	4.000
2	26.000 (2°)	11.100 (6°)	6.150 (9°)	4.750 (10°)	
4	13.000 (4°)	5.500			
8	6.500 (8°)				
16	3.250				
32	1.625				

Mantido constante a razão entre os divisores (0,5), o resultado da eleição é totalmente diferente da fórmula *D'Hondt*, o que demonstra a relevância de todas as razões entre divisores, não apenas entre os dois primeiros. Portanto, redutoras as conclusões acerca do valor da razão entre os dois primeiros divisores, na medida em que podem ser confeccionadas

fórmulas eleitorais com baixos índices entre os dois primeiros divisores e com alta desproporcionalidade, para tanto, basta aumentar a razão entre os demais divisores.

3.2.1.2 Comparação das fórmulas eleitorais bioperacionais na perspectiva da proporcionalidade

As fórmulas bioperacionais são aquelas em que os assentos são distribuídos em duas etapas: na primeira, aplica-se um quociente para distribuição de cadeiras básicas – proporção integral – e na segunda, uma fórmula de distribuição dos assentos remanescentes da primeira operação.

Conforme testilhado na subseção 2.3.2.2, o quociente que revela o maior índice de proporcionalidade é o “quociente eleitoral tradicional”, por conseguinte o que mais se adere ao princípio democrático, devendo, por conseguinte, ser o escolhido para a primeira operação das fórmulas bioperacionais. Ademais, é o previsto no Código Eleitoral pátrio.

Foram apresentadas três as fórmulas de distribuição dos assentos remanescentes no capítulo anterior, a saber: a) fórmula dos maiores restos; b) fórmula das “maiores” médias; e c) fórmula da “maior” média. De acordo com a simulação efetuada, pela aplicação do quociente eleitoral tradicional oito assentos foram preenchidos, portanto, o resultado da distribuição dos dois assentos remanescentes determinará qual fórmula é a mais proporcional.

Pela aplicação da fórmula dos “maiores” restos, PJ fica com a maior sobra e PS com a segunda maior sobra; pelo emprego da fórmula das “maiores” médias, PE açambarca a primeira média e PB a segunda média; pela utilização da fórmula da “maior” média, PA conquista os dois assentos remanescentes. Destarte, os resultados da aplicação destas fórmulas são muito diferentes, o que permite, *prima facie*, asseverar que eles possuem índices de proporcionalidade muito distintos.

A fórmula dos maiores restos é considerada uma fórmula que favorece exageradamente aos pequenos partidos (BONAVIDES, 2001, p. 254). Entretanto SILVA, L. (1999, p. 62) sustenta

que não há relação entre os restos e o tamanho do partido, uma vez que o partido mais votado pode ficar com o maior ou o menor resto; o mesmo acontece com o partido menos votado; o tamanho dos restos é totalmente aleatório. Pelo exposto a seguir, razão assiste a Luís Virgílio Afonso da Silva. Apesar dos partidos com menos votos terem conquistado os assentos remanescentes, não há nenhum *plus* ou *minus* para favorecer qualquer partido – mais ou menos votados. Caso os partidos mais votados tivessem os maiores restos eles ficariam com os assentos remanescentes, independentemente da votação total obtida, que não tem nenhum efeito nesta fórmula.

Silva, L. (1999, p. 63) analisa esse aspecto e conclui:

Em resumo, quando alguns autores afirmam que o sistema dos maiores restos privilegia os partidos menores, parece que, na verdade, desejam eles dizer que *com a distribuição das sobras pelo critério dos maiores restos, os partidos menores entram na disputa pelas vagas não distribuídas com a mesma chance dos grandes partidos*. Não há privilégio; o que há é uma chance maior apenas se compararmos esse sistema com outros que beneficiam partidos maiores. Mas quando se fala que há privilégio ou que um sistema beneficia alguém, o raciocínio não é comparativo, é absoluto. E no caso dos maiores restos, se a análise for isolada e não comparada, não há benefício, apenas chances iguais, o que já não é pouco para os pequenos menores.

De fato, essa fórmula resguarda a proporção devida para os restos, ou seja, quanto maior proporção dos restos em relação ao quociente eleitoral, maior a chance do partido conquistar o assento.

A fórmula das maiores médias, por sua vez, tem o inconveniente de pressupor um “quociente eleitoral mínimo”. Caso o partido não alcance esse quociente ele não conquistará nenhum assento remanescente, visto que seu quociente partidário é zero – encontram-se as médias dividindo os votos dos partidos/coligações pelo quociente partidário ($Mm = vv / qp$). Assim, ele é mais desproporcional que a fórmula dos maiores restos, na medida em que o PB e PE, respectivamente, com 2.300 e 2.200 votos de sobra conquistaram os assentos em detrimento aos Partidos PJ e PS, que possuem, respectivamente, 9.500 e 4.000 votos de sobra, mas que se viram aliados do processo de distribuição dos assentos por não ter alcançado o quociente eleitoral mínimo.

A fórmula da maior média se analisada em tópico próprio, pois ela é o cerne da presente dissertação.

3.3 FÓRMULA DA “MAIOR” MÉDIA *VERSUS* DEMOCRACIA

Conforme compulsado (subseção 3.1), o sistema eleitoral proporcional é elemento constitutivo do princípio democrático. Assim como a luta pela implantação da democracia faz parte da história política da humanidade, a luta pela implementação do sistema eleitoral proporcional faz parte da história da democracia.

3.3.1 Breve histórico da implementação do sistema eleitoral proporcional no Brasil

Um debate acerca da representação política no Brasil vem ocorrendo desde a época do Império, independente da existência ou não de um sistema representativo nos moldes concebidos pelo pensamento liberal-democrático, destaca Kinzo (1980, p. 95), que conclui:

abstraídas às vezes do que se passava ao nível da participação, das eleições que nada legitimavam senão a própria fraude, teóricos e políticos discutiam sobre o modo de se conformar um corpo representativo, daí resultando frequentes propostas de reforma, sempre com o objetivo propalado de trazer a “verdade da representação”.

Com efeito, a incorporação da representação proporcional no sistema eleitoral pátrio sempre foi polêmica, na medida em que inúmeros efeitos decorrem de sua aplicação. A ampla participação dos diversos seguimentos sócio-político-partidários, somada à possibilidade de surgimento de novas lideranças no âmbito legislativo, mormente quando integralmente aplicados os princípios da proporcionalidade, assombram os detentores do poder. Por isso, o processo de consolidação da democracia representativa, que, necessariamente, passa pela aplicação de fórmulas verdadeiramente proporcionais no âmbito legislativo, não é tarefa fácil, mormente a tendência daqueles que se encontram no exercício do poder real em manipular fórmulas eleitorais em seu próprio favor.

A implementação do sistema eleitoral proporcional na história política brasileira é exemplo disso. O primeiro Código Eleitoral brasileiro foi tecido em 1932 (Decreto nº 21.076/32). Para atender aos reclamos que havia levado à Revolução em face da República Velha por

representação e justiça (PORTO, 2000, p. 126), o Código trouxe inúmeras inovações eleitorais, dentre elas, a previsão de que o sistema eleitoral teria como sistema de eleição a “representação proporcional” (art. 56 do Decreto nº 21.076/32). Desde então, inúmeras alterações ocorreram, a maioria das vezes sob o argumento de que se buscava garantir a participação das minorias, o que não se revelava na realidade. Ressalta-se que o sistema de representação proporcional foi inserido pela primeira vez em texto constitucional com o advento da Constituição de 1934. A Carta previa a eleição para a Câmara dos deputados pelo o sistema proporcional, com destaque à previsão de dois tipos de deputados: o do povo, cujo número era fixado por lei proporcionalmente à população de cada Estado e do Distrito Federal e o das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular (art. 22, *caput* e §1º). As Constituições de 1937 (art. 48) e de 1946 (art. 56), do mesmo modo, mantiveram o sistema proporcional no texto, entretanto, a Constituição de 1967 excluiu este sistema do texto constitucional, apenas previsto na Lei 4.737/ 1965 (art. 84 do Código Eleitoral em vigor). A Constituição de 1988 novamente lhe deu assento constitucional (art. 45).

Mesmo antes da renovação da Câmara de Deputados, ocorrida em 14 de outubro de 1934, começaram as discussões sobre a reforma do Código de 1932 que resultou em profunda modificação do sistema de representação antes proposto (PORTO, 2000, p. 129-130), consignadas na Lei nº 48/1935. Dessas alterações, uma tem relevo especial para a presente pesquisa: a inclusão da fórmula da maior média no sistema eleitoral pátrio. O Código Eleitoral de 1932, que aboliu o sistema distrital, introduziu um sistema híbrido que combinava o proporcional com lista de maioria simples (KINZO, 1980, p. 99). Embora se alegasse que fora instituído um sistema eleitoral proporcional, trouxera um sistema misto, proporcional no primeiro turno e majoritário no segundo (PORTO, 2000, p. 131).

Com efeito, a inclusão do sistema eleitoral proporcional não se deu no Código Eleitoral de 1932, visto que o sistema proposto não era proporcional, mas um sistema misto – o código eleitoral de 1932 adotou dois turnos simultâneos, proporcional no primeiro, através dos quocientes eleitoral e partidário, e majoritário no segundo (LEAL, 1978, p. 231). Segundo escólio de Sartori (2005, p. 17), o sistema eleitoral é misto quando os sistemas majoritário e proporcional são combinados na eleição da mesma casa legislativa. É o que revela o artigo 58 do Decreto 21.076/32: o §2º estabelece-se que a votação será feita em dois turnos; no primeiro turno, o §5º, prevê que estão eleitos “a” os candidatos que obtiverem o quociente eleitoral e “b” na ordem da votação obtida, tantos candidatos registrados sob a mesma legenda

quantos indicar o quociente partidário (sistema proporcional); no segundo turno, o §8º dispõe que estão eleitos os outros candidatos mais votados, até serem preenchidos os lugares que não o foram no primeiro turno (sistema majoritário – maioria simples).

Certo é que a inserção de fórmula proporcional no sistema eleitoral brasileiro foi efetivada pela Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, ao prever uma fórmula bioperacional com a aplicação do “quociente eleitoral tradicional” na primeira operação e a “fórmula da maior média” na segunda, *in verbis*:

Art. 90. Estarão eleitos em primeiro turno:
 a) os candidatos que tiverem obtido o quociente eleitoral (art. 91);
 b) os candidatos da mesma legenda mais votados nominalmente, quantos indicar o quociente partidário (art. 92)

Art. 91. Determinar-se-á o quociente eleitoral, dividindo-se o numero de votos validos apurados pelo de lugares a preencher na circunscrição eleitoral, desprezada a fracção se igual ou inferior a meio, e equivalente a um, se superior.
 Parágrafo único. Contar-se-ão como válidos os votos branco.

Art. 92. Determinar-se-á o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o numero de votos validos emitidos em cédulas sob a mesma legenda, desprezada a fracção.

Art. 93. [...]

Art. 94. Estarão eleitos em segundo turno, até serem preenchidos os lugares que não o foram em primeiro, os candidatos mais votados e ainda não eleitos, de partidos que houverem alcançado o quociente eleitoral, observadas estas regras :
 a) dividir-se-á o numero de votos emitidos sob a legenda de cada partido pelo numero de lugares por ele já obtidos mais um, cabendo o lugar a preencher ao partido que alcançar maior média;
 b) repetir-se-á, essa operação até o preenchimento de todos os lugares;

Pela disposição legal colada (art. 94, “a” e “b”, da Lei 48/35), percebe-se que a regra é correlata ao art. 109, I e II, da Lei 4.737/65, ou seja, ambas consignam a fórmula da maior média. Do mesmo modo, a Lei nº48/1935 pressupõe um quociente eleitoral mínimo, uma vez que prevê que somente participarão do segundo turno os candidatos mais votados e não eleitos de partidos que houverem alcançado o quociente eleitoral.

O sistema bioperacional foi alterado posteriormente pela Lei Agamenon – Decreto-lei nº 7.586 de 1945 – para favorecer a elite dominante do Estado Novo (KINZO, 1980, p. 99). Ao invés de utilizar o método da maior média na distribuição dos assentos remanescentes, a lei previa que esses assentos fossem destinados ao partido que obtivesse a maior votação (art. 48 do Decreto-lei nº 7.586/45).

A fórmula da “maior” média voltou à cena eleitoral com a edição da lei 1.164/1950: O art. 59, “1” e “2”, dessa lei trouxe disposições semelhantes às do art. 94, “a” e “b”, da Lei nº 48/35. A lei 4.747/65 (Código Eleitoral), outrossim, sustenta o vigor da fórmula da maior média até hoje.

Ante o teor do breve histórico apresentado, pode-se asseverar que a história do sistema de representação proporcional coincide com a história da aplicação da fórmula da maior média na segunda operação das fórmulas bioperacionais.

3.3.2 Uma fórmula autocrática com a máscara da democracia

Nesta subseção, em primeiro momento, analisar-se-á a fórmula da “maior” média sob o aspecto comparativo, ou seja, seu resultado comparado com os das demais fórmulas de distribuição de assentos remanescentes e fórmulas unioperacionais alhures levantadas. Após ela será submetida ao princípio democrático.

Tabela 16 – Número de assentos totais por fórmula eleitoral

Partido/ Fórmula	D'Hondt	<i>Imperiali</i>	<i>Saint Laguë original</i>	<i>Saint Laguë modificada</i>	Dinamar- quesa	Maiores restos	Maiores médias	Maior média
PA	6	7	6	6	5	5	5	7
PB	2	2	2	2	2	2	3	2
PE	1	1	1	1	1	1	2	1
PJ	1		1	1	1	1		
OS					1	1		

Para medir o grau de desproporcionalidade das fórmulas levantadas na presente pesquisa utilizar-se-á a fórmula proposta por Loosemore/Hanby (1971): $D = \frac{1}{2} \sum (v_i - a_i)$, onde (D) é o índice de desproporção, (v_i) o percentual de votação do partido político, (a_i) o percentual de assentos obtido pelo partido político. Essa fórmula apenas emprega diferenças absolutas. Quanto mais o índice aproximar de zero mais proporcional é a fórmula e quanto mais se afastar mais desproporcional. Aplicação desta forma registra:

Tabela 17 – Índice de desproporção por fórmulas

Fórmula	D'Hondt	<i>Imperiali</i>	<i>Saint Laguë original</i>	<i>Saint Laguë modificada</i>	Dinamarquesa	Maiores restos	Maiores médias	Maior média
Índice (D)	8,5	18	8,5	8,5	6,5	6,5	15,5	18

A grande variação nos índices de desproporção (6,5 até 18) confirma a teoria de Sartori (2005, p. 16): os resultados os sistemas proporcionais transformam os votos em razão de alguma proporção que varia de uma quase perfeita até uma muito imperfeita, a saber, muito desproporcional. Mas como uma fórmula desproporcional pode ser considerada proporcional? Ante a existência de inúmeras fórmulas que emergem resultados mais proporcionais, a utilização de fórmulas com alto índice de desproporcionalidade pode ser sustentada no Estado democrático?

Como já testilhado, a “melhor proporcionalidade” é aquela que mais se aproxima da “proporção ideal” (proporção em que o percentual do número de assentos por partido coincide com o percentual dos votos obtidos nas urnas – índice zero), e, simultaneamente, garante a participação das minorias político-partidárias. Considerando os graus de desproporcionalidade apresentados na tabela 17, pode-se afirmar que a fórmula da “maior” media e a fórmula *imperiali* são as que apresentam resultados mais desproporcionais ($D = 18$), por conseguinte, as que mais beneficiam os maiores partidos e as que mais prejudicam as minorias político-partidárias. Noutra banda, a fórmula bioperacional dos maiores restos e a unioperacional dinamarquesa são as que apresentam a “melhor proporcionalidade” ($D = 6,5$) e garantem a participação dos menores partidos, PJ e PS auferem um assento cada.

A história política da humanidade demonstra quão difícil é a consolidação da democracia. Até mesmo na Grécia antiga, considerada o berço da democracia, a maioria das pessoas submetidas à ordem política era excluída do processo de formação da vontade coletiva: o “povo ativo”, enquanto partícipe da formação da vontade coletiva é sempre um *minus* quando comparado com o povo destinatário das prestações civilizatórias do Estado. “A luta pela inclusão política é a luta da democracia”.

Ao longo do tempo etapas foram superadas: os escravos foram libertos, as mulheres passaram a votar, o voto se tornou igualitário e o sufrágio universal. Mas o povo ainda clama participação e os teóricos da democracia denunciam os entraves existentes na consolidação da democracia, mormente os relacionados à representação – recorte da presente dissertação. As democracias existentes no momento não são igualitárias, mas sistematicamente desiguais em favor das classes dominantes, evidenciou Mill (2006, p.111) em meados do século XIX. Sobre a composição do parlamento do Reino Unido, particularmente da Câmara dos Comuns, Waldron (2003, p. 4) ressalta “tenho em mente uma certa reforma no sistema de representação eleitoral absurdamente inquitativo e desproporcional”.

O processo de democratização no Brasil não foge a regra. Até mesmo o sistema proporcional não é verdadeiramente proporcional. Idealmente considerada, a fórmula proporcional deve ser pautada pela “proporcionalidade ideal” (percentual do número de assentos conquistados igual ao percentual dos votos obtidos nas urnas), todavia, na realidade, os sistemas eleitorais se contentam com fórmulas aproximativas, em geral com índices de desproporcionalidades elevados. Mas estas fórmulas desproporcionais podem ser denominadas de fórmulas democráticas? Não. A representação proporcional implica e destaca um interesse principal: a alocação equitativa de assentos em proporção ao número de votos; portanto, seu mérito indiscutível é a equidade na representação (SARTORI, 2005, p. 72-73). Assim, a ausência do requisito principal, que é correlação entre o número de votos conquistados e o número de assentos obtidos, desnatura o sistema que aplica fórmulas com altos índices de desproporcionalidade, mormente porque existem outras fórmulas que refletem baixos índices de desproporcionalidade, como a unioperacional dinamarquesa e a bioperacional dos maiores restos.

Tendo em vista que a fórmula proporcional é elemento da democracia, a ausência do seu principal requisito – “a proporcionalidade” – falseia todo o sistema eleitoral proporcional, destarte, melhor denominá-las de “fórmulas autocráticas travestidas de democráticas”. E por que tal definição? Porque em verdade tais fórmulas nunca foram ou tiveram a intenção de revelar a proporcionalidade das urnas no parlamento. A história política da humanidade demonstra que os detentores do poder, em regra, configuram o sistema em seu próprio benefício e as fórmulas proporcionais com altos índices de desproporcionalidade são instrumentos deste processo.

A autocracia é uma forma de governo na qual os sujeitos à ordem são excluídos da criação da ordem jurídica e a harmonia entre a ordem e suas vontades não é garantida de modo algum (KELSEN, 2000b, p. 406-407). Como o resultado da fórmula da “maior” média favorece aos grandes partidos em prejuízo dos pequenos, que são sub-representados ou excluídos do procedimento dialético-contraditório do parlamento (quando não atingem o quociente eleitoral mínimo), ela não pode ser considerada democrática, na medida em que a democracia impõe a mais ampla participação dos interessados na formulação da vontade coletiva.

A função das fórmulas eleitorais é converter os votos depositados nas urnas em assentos no parlamento. Tomando como critério distintivo a regra de decisão – método segundo o qual se decide que são os vencedores e vencidos numa eleição (NOHLEN, 2007, p. 302) – as fórmulas são separadas em proporcionais e majoritárias. A adjudicação dos assentos no caso das fórmulas majoritárias depende da maioria exigida, atingida essa, o vencedor leva todos os assentos em disputa; nas proporcionais, os assentos são distribuídos levando-se em conta o percentual de votos obtidos pelos partidos políticos ou coligações de partidos. Do mesmo modo, a forma-padrão de delimitar um conceito é definir o seu contrário, estabelecendo o seu oposto (SARTORI, 1994, p. 277), nesse rumo, para que um sistema seja considerado proporcional basta que ele não seja considerado majoritário, ou seja, não utilize a regra da maioria na conversão de assentos do parlamento.

“A configuração de um sistema eleitoral democrático, necessariamente passa pela adoção de uma fórmula eleitoral proporcional”. Assim agiu o legislador pátrio na edição a Lei nº 48/1935: atento aos apelos pela representatividade igualitária e justiça, edificou um sistema eleitoral sobre as bases teóricas da proporcionalidade. Todavia, a história demonstra que raramente alguém entrega o poder graciosamente, ao invés, luta com todas as forças por sua manutenção nesta esfera. Eis o caso da fórmula da “maior” média. Ante a necessidade de configurar um sistema com base no princípio da proporcionalidade, que este seja edificado com uma fórmula que cause o menor prejuízo aos detentores do poder, ou seja, basta que a primeira operação não empregue o princípio da maioria e aplique um quociente, assim o sistema pode ser considerado proporcional. O falso está na segunda operação: aplica-se a fórmula da “maior” média para mitigar o sistema proporcional. Como a base é proporcional e a fórmula da “maior” média não é considerada uma fórmula majoritária, lança-se mão da conceituação com base no oposto: se não é majoritária é proporcional.

Com efeito, o resultado da aplicação de uma fórmula não pode ser inferido parcialmente. A proporcionalidade integral da primeira operação fica totalmente comprometida pela aplicação da fórmula da maior média na segunda operação, uma vez que essa vicia o resultado antes proporcional – primeira operação, pois favorece aos grandes partidos em prejuízo dos menores. Por isso o correto é denominá-la de *fórmula autocrática travestida de democrática*.

3.3.3 A luta pela consolidação da democracia

Demonstrado que a fórmula da maior média é norma autocrática com máscara da democracia, na medida em que ela falseia toda a proporcionalidade encontrada na primeira operação através da aplicação do quociente eleitoral tradicional, resta responder a seguinte pergunta: ela está em consonância com o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988?

Para responder à pergunta formulada, a pesquisa lança mão do método dedutivo, pois deduzir é inferir (MEDEIROS, 2009, p. 31). A dedução é a argumentação que torna explícitas verdades particulares contidas em verdades universais e consiste na construção de estruturas lógicas, por meio do relacionamento entre antecedente e conseqüente, entre a hipótese e a tese, entre premissas e conclusão (CERVO; BERVIAN, 2002, p. 34-35). O método dedutivo tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 74). Assim, se todas as premissas são verdadeiras a conclusão será verdadeira, e, caso uma das premissas seja falsa, a conclusão será falsa.

Como a pesquisa se propõe a verificar a legitimidade democrática da fórmula da “maior” média, imprescindível a delimitação do signo “democracia”. A única maneira de se estabelecer um acordo sobre esse signo, tomado como contraposto a todas as formas de governo autocrático, é açambarcá-lo como um conjunto de regras que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Para tanto, ancorado no método dedutivo, a pesquisa toma como marco teórico a *definição mínima de democracia* “segundo a qual por regime democrático entende-se primariamente um conjunto regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2009, p. 22).

Nesse passo, considerando que o método dedutivo é um método que pressupõe a razão como forma de conhecimento, utilizando de uma cadeia de raciocínio descendente, da análise geral para a particular, a *democracia* (premissa maior) enquanto forma de governo, foi decomposta em dois elementos (sujeito e procedimento). Assim, a *fórmula da maior média* (premissa menor), enquanto elemento do sistema eleitoral, deve estar em consonância com todos os elementos e pressupostos da democracia sob pena de ser considerada falsa, ou seja, será considerada uma norma autocrática (não democrática).

Ressalta-se que no mundo real não existe nenhum governo que possa ser considerado integralmente democrático ou integralmente autocrático: a prevalência dos princípios democráticos ou autocráticos determina a aproximação dos polos antagônicos, ou seja, da democracia ou da autocracia. Portanto, a aplicação de fórmulas democráticas no processo de conversão de votos em assentos parlamentares em muito contribuirá para a consolidação da democracia.

Concretamente, a fórmula da maior média é um procedimento previsto na lei eleitoral que tem como objetivo a conversão dos votos depositados nas urnas em mandatos legislativos, ou seja, é uma regra de procedimento para a formação de decisões coletivas, mas ela prevê e facilita a participação mais ampla possível dos interessados – os sujeitos da democracia?

Foi demonstrado, através de uma análise comparativa com as demais fórmulas proporcionais, que a fórmula da “maior” média é a que apresenta o resultado mais desproporcional: favorece aos grandes partidos em detrimento dos pequenos. Em simulação de uma eleição para Câmara dos Deputados, Kinzo (1980, p. 100) chega a mesma conclusão, ou seja, que a aplicação da fórmula da maior média causa uma hiper-representação dos grandes partidos, que saem fortalecidos da eleição, em prejuízo dos partidos minoritários, que restam sub-representados.

De acordo com a definição mínima de democracia formulada por Bobbio, uma forma de governo para ser considerada como democrática deve ter seus procedimentos esculpidos de maneira que aos interessados seja facilitada a participação mais ampla possível. Por sua vez, a prática eleitoral demonstra que, em regra, a “proporção ideal” não é verificada quando se aplica as fórmulas eleitorais proporcionais, por impossibilidade matemática, por isso apela-se para a “melhor proporcionalidade” – aquela que mais se aproxima da proporção ideal e,

simultaneamente, favorecer a participação das minorias político-partidárias. Verifica-se que fórmula da maior média, quando comparada com as demais fórmulas, é a mais desproporcional, destarte, pode-se afirmar que ela reflete a “pior proporcionalidade”.

Considerando que o sistema eleitoral proporcional é elemento constitutivo do princípio democrático e que a fórmula da maior média não é “verdadeiramente proporcional”, mas uma fórmula autocrática com máscara da democracia, conclui-se que a fórmula da “maior” média viola o princípio da democracia, uma vez que favorece aos maiores partidos em prejuízo das minorias político-partidárias, que têm seu direito de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento restringido ou subtraído. Assim, ao invés de contribuir para a consolidação do Estado democrático pátrio trabalha para a manutenção dos resíduos autocráticos ainda presentes no sistema eleitoral brasileiro.

A história do sistema eleitoral pátrio coincide com a história da fórmula da maior média e sendo essa uma regra autocrática “travestida de democrática”, infere-se que o sistema eleitoral pátrio nunca foi um sistema “integralmente proporcional”, proporcional apenas pelo fato de que o somatório de suas regras aproxima o sistema do polo democrático. Destarte, para consolidação da democracia no Brasil, imprescindível a substituição da fórmula da maior média do sistema eleitoral, pois somente assim o caminho da inclusão das minorias político-partidárias estará livre para a participação no procedimento dialético-contraditório do parlamento.

Dentre as fórmulas eleitorais levantadas, as que apresentam os menores índices de desproporcionalidade são a fórmula dinamarquesa e a fórmula dos maiores restos, todavia, a melhor opção para a substituição é a segunda, pois ela tem aplicação mais simples e não altera o contexto do sistema eleitoral que emprega fórmula bioperacional, facilitando assim a compreensão dos interessados, ou seja, do povo.

Corroborando tal conclusão, Tavares, (1994, p. 165) define a “representação proporcional integral” como o sistema eleitoral cujos resultados mais se aproximam de uma proporcionalidade rigorosa entre a os votos obtidos na urna pelos partidos e o número de cadeiras legislativas por estes conquistadas e ressalta que a adoção de circunscrição única somada à aplicação do quociente eleitoral tradicional (cociente Hare) na primeira operação e o

método dos maiores restos na distribuição de assentos remanescentes são as condições mais favoráveis de se verificar a representação proporcional integral.

No Brasil, dificilmente será possível a fixação de circunscrição única, ante a característica federativa do Estado brasileiro, entretanto, as demais condições são facilmente verificáveis: ou seja, a aplicação do quociente eleitoral tradicional (já previsto na legislação eleitoral) na primeira operação do sistema eleitoral bioperacional e o emprego da fórmula dos “maiores restos” na segunda.

Sempre que se conclui por uma representação proporcional que favoreça às minorias político-partidárias surge uma objeção: a dificuldade de governabilidade. (TEIXEIRA, 2011, p. 6991-7016), refuta essa argumentação nestes termos:

Ademais o argumento da governabilidade não se sustenta *per si*, na medida em que é refutado à primeira prova: suponhamos que no sistema presidencialista como o brasileiro, em determinada eleição, o maior partido de oposição tenha conseguido 55% (cinquenta e cinco por cento) das cadeiras do parlamento, o partido do presidente 40% (quarenta por cento) e um terceiro partido 5% (cinco por cento); numa segunda eleição, o partido do governo tenha conseguido 55% (cinquenta e cinco por cento) das cadeiras, o da maior oposição 20% (vinte por cento) e os 25% (vinte e cinco por cento) restante divididos entre 10 (dez) pequenos partidos; e, numa terceira eleição, o partido do governo tenha conseguido 40% (quarenta por cento) das cadeiras, o da maior oposição 35% (trinta e cinco por cento) e os 25% (vinte e cinco por cento) restante divididos entre 10 (dez) pequenos partidos. Duas afirmações podem ser consignadas: a uma, que na primeira hipótese o executivo teria dificuldade de governabilidade porque o partido de oposição conseguiu a maioria; a duas, que na segunda hipótese a governabilidade estaria garantida, pelo fato do partido do presidente ter conseguido a maioria. Corolário afirmar que em nenhum das duas hipóteses a minoria foi responsável pela governabilidade ou sua falta. Noutra vertente, na terceira hipótese, aquela em que nem o partido do governo, nem o da maior oposição conseguiu maioria, ainda assim é possível a governabilidade ante a coalizão com os pequenos partidos, o que seria pouco provável com o maior partido de oposição que é a sua antítese.

Fato concreto é que os argumentos do tipo “governabilidade” são tão sólidos como foram os levantados por Aristóteles para justificar a escravidão. Os que os “donos do poder” realmente buscam é a sua perpetuação no poder e qualquer normatização que dificulte esse objetivo não será facilmente deglutida, principalmente se favorecer a participação das minorias, que se sentirá motivada a participar, surgindo a cada momento novas lideranças, o que incrementaria o regime democrático e a liberdade estaria realmente no caminho da plenitude, pois maior número de vozes estaria ecoando no parlamento. Ademais, qualquer objeção à norma que

tenha por objetivo a consolidação da democracia é contrária aos princípios do Estado Democrático de Direito.

Por todo exposto, conclui-se que a fórmula da “maior” média, norma tipificada no art. 109, *caput*, I e II, do Código Eleitoral pátrio não está em consonância com a Constituição de 1988, devendo por isso ser extirpada do Sistema Eleitoral, de forma a consolidar a democracia no Brasil. Mas não basta apenas alterar a fórmula da maior média, o sistema eleitoral tem outro entrave: o quociente eleitoral mínimo.

3.4 QUOCIENTE ELEITORAL MÍNIMO *VERSUS* DEMOCRACIA

O art. 109, §2º, do Código Eleitoral pátrio, prevê que somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos e coligações que tiverem obtido quociente eleitoral. Em virtude da fixação de um limite mínimo para participação no processo de distribuição de assentos, mormente os remanescentes, essa norma é definida como “quociente eleitoral mínimo”.

Não se deve confundir o “quociente eleitoral mínimo”, que é o limite mínimo de votos que um partido/coligação deve auferir para participar do processo de conversão de mandato legislativo, como a “cláusula de barreira”, que é um mínimo de votos a ser alcançado pelos partidos políticos para ter direito ao funcionamento parlamentar (CASTRO, 2007, p. 188).

Silva, L. (1999, p. 157) assevera que o art. 109, §2º, do Código eleitoral é uma cláusula de barreira, entretanto, tal denominação não é a mais adequada e pode levar a equívocos conceituais, uma vez que o quociente eleitoral mínimo tem como finalidade a conversão de votos em assentos e a cláusula de barreira o funcionamento parlamentar do partido. Destaca-se que o art. 13 da Lei 9.096/95 estipulou uma cláusula de barreira na legislação dos partidos políticos brasileiros, mas foi declarada inconstitucional pela ADI nº 1.354-8, cujo relator foi o Ministro Marco Aurélio.

Com efeito, a magnitude da circunscrição eleitoral pode ser definida como o número de deputados eleitos num determinado distrito eleitoral, ou seja, o número de assentos disputados pelos partidos na circunscrição. Ela faz parte do cálculo do quociente eleitoral mínimo em uma relação inversamente proporcional – quanto maior a magnitude do distrito eleitoral menor será o quociente eleitoral mínimo. Num país continental como o Brasil, onde alguns Estados possuem alta densidade demográfica e outros baixa, a magnitude passa a exercer papel determinante no processo de conversão de votos em mandatos. Ressalta-se que a circunscrição eleitoral para fins de eleições do legislativo federal e estadual coincide com o Estado membro.

A tabela 1 (subseção 2.1.1) consigna o número de deputados eleitos por Estado (federal e estadual), ou seja, as magnitudes das circunscrições para fins de eleições dos legislativos federal e estaduais. Com base nestes dados, encontra-se o quociente eleitoral mínimo (QEM) para o legislativo federal (Câmara dos Deputados) em valor percentual, ou seja, o índice que os partidos devem alcançar para participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento, dividindo o número 100 pela magnitude do distrito eleitoral – número de deputados federais por Estado.

Pelos índices apresentados, verifica-se que o quociente eleitoral mínimo varia de um índice muito reduzido como o apresentado pela circunscrição do Estado de São Paulo (QEM = 1,43%) até outro muito elevado como encontrado nos Estado de Acre, Alagoas (Res. 23.389/13) Amapá, Amazonas (Res. 23.220/10), Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí (Res. 23.389/13), Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins (QEM = 12,5%).

A absurda diferença entre os índices apresentados, que determinam o percentual mínimo que os partidos políticos/coligações devem alcançar para poder participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento permite a seguinte inferência: “uma parcela do povo brasileiro é distinta de outra parcela do povo brasileiro”. O direito de participação político passiva das minorias político-partidárias nos Estados com menor densidade eleitoral é menor que direito das minorias dos Estados mais populosos. E o direito pode ser medido em grau? Ou se tem direito ou não se tem direito. Essa distinção entre entes federados é suficiente para macular o aspecto democrático da norma em questão, pois uma parcela do povo não pode ser tratada diferentemente de outra.

Tabela 18 – quociente eleitoral mínimo em valores percentuais para o legislativo federal

Estado	Número de deputados federais Res. 23.220/10	QEM em valores percentuais	Número de deputados federais Res. 23.389/13	QEM em valores percentuais
AC	8	12,50	8	12,50
AL	9	11,11	8	12,50
AM	8	12,50	9	11,11
AP	8	12,50	8	12,50
BA	39	2,54	39	2,54
CE	22	4,55	24	4,17
DF	8	12,50	8	12,50
ES	10	10	9	11,11
GO	17	5,88	17	5,88
MA	18	5,55	18	5,55
MG	53	1,89	55	1,82
MS	8	12,50	8	12,50
MT	8	12,50	8	12,50
PA	17	5,88	21	4,76
PB	12	8,33	10	10
PE	25	4	24	4,17
PI	10	10	8	12,50
PR	30	3,33	29	3,45
RJ	46	2,17	45	2,22
RN	8	12,5	8	12,5
RO	8	12,5	8	12,5
RR	8	12,5	8	12,5
RS	31	3,23	30	3,33
SC	16	6,25	17	5,88
SE	8	12,5	8	12,5
SP	70	1,43	70	1,43
TO	8	12,5	8	12,5

Entretanto esse não é o principal problema decorrente da fixação de um quociente eleitoral mínimo. O principal vício desta formulação eleitoral é exclusão de minorias político-partidárias do parlamento. Assim ressurgem a pergunta: o quociente eleitoral mínimo está em consonância com o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988? A resposta para a pergunta tem como premissa maior a democracia compreendida como um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados.

O “quociente eleitoral mínimo” foi gerado em plena ditadura militar, portanto, trata-se de norma autocrática por nascimento. A sua finalidade também é antidemocrática, na medida em que ele tem como objetivo a fixação de índices mínimos para que os partidos políticos possam participar do processo de conversão de votos em assentos no parlamento, ou seja, prevê regra de procedimento que possibilita a exclusão de uma parcela do povo.

O processo de formação da vontade coletiva pressupõe a participação de todos, por conseguinte, o “povo ativo” deve ser compreendido procedimentalmente como a maioria limitada pelos direitos da minoria. A proteção dessa minoria encontra abrigo nos direitos fundamentais do homem. Nesse rumo, o direito das minorias político-partidárias participar do processo de distribuição de assentos deve ser assegurado pelo sistema eleitoral, sob pena incorrer em violação do princípio democrático que tem função bussolar no sistema constitucional pátrio.

Raras são as obras científicas que tratam deste problema, possivelmente porque a maior parte da população brasileira não se sinta prejudicada por essa regra eleitoral excludente, uma vez que os quocientes eleitorais mínimos dos Estados mais populosos do Brasil – São Paulo (1,43), Minas Gerais (1,82), Rio de Janeiro (2,22), Bahia (2,54), Rio Grande do Sul (3,33) e Paraná (3,45) – são menores do que a “cláusula de barreira” estabelecida em alguns países – com exemplo, a Alemanha 5% (CINTRA, 2000) – índice necessário para o funcionamento parlamentar dos partidos políticos, inclusive menor que o art. 13 da Lei 9.096/95 (declarada inconstitucional), que estipulava o índice de 5% como cláusula de barreira para os partidos brasileiros.

Todavia, as minorias político-partidárias dos Estados menos populosos – Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins – são significativamente afetadas pela fixação de um quociente eleitoral mínimo, na medida em que restringe o direito fundamental de participação política passiva na democracia representativa brasileira. Essa norma excludente tem efeitos ainda mais danosos ao parlamento, pois a fixação de número mínimo (oito) de deputados para os estados menos populosos dá causa a uma sobre-representação dos grandes partidos regionais no parlamento em virtude da ocorrência do fenômeno conhecido como *malapportionment*, conforme alhures testilhado (subseção 2.1.1).

Conclui-se, portanto, que o *quociente eleitoral mínimo*, a norma inserta no art. 109, §2º do Código Eleitoral pátrio não está em consonância com a Constituição de 1988, devendo por isso ser extirpada do Sistema Eleitoral, na medida em que ela não contribui para a

consolidação da democracia no Brasil, antes ela pende para polo autocrático o sistema eleitoral, já viciado com a aplicação da fórmula da “maior” média.

3.5 A FÓRMULA DA MAIOR MÉDIA APLICADA NO CÁLCULO DO NÚMERO DE DEPUTADOS POR ESTADO

A aplicação da questionada fórmula da maior média não se restringe à conversão de votos em assentos nas eleições legislativas brasileiras. Com fulcro na Lei Complementar 78/1993, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) redefine o número de deputados por Estado (Resolução 23.389/13, publicada no dia 27 de maio de 2013), todavia, inova ao aplicar no cálculo a fórmula da maior média. A ministra Nancy Andrichi toma como base de cálculo a regra inserta no art. 109, *caput*, I e II do Código Eleitoral pátrio¹³.

O art. 1º, parágrafo único, da Lei Complementar 78/93 estabelece que, feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas. Essa lei foi elaborada para dar efetividade ao art. 45, §1º, da Constituição Federal, que prevê que o número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta deputados.

O dispositivo constitucional que trata da representação legislativa é límpido ao prever o princípio da proporcionalidade. Assim, o número de assentos destinados a cada Estado deve ser proporcional a sua população, respeitados os limites máximos e mínimos impostos pela Carta Magna. Para consecução de tal fim necessária a aplicação de fórmula matemática que reflita a maior proporcionalidade possível. Nesse passo, sobressalta novamente a pergunta: a fórmula utilizada no cálculo do novo número de deputados por Estado é realmente proporcional? Para subsidiar a resposta serão apresentadas tabelas com os resultados da aplicação da fórmula da maior média, da fórmula dos maiores restos (fórmula que a apresenta

¹³ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/tse-redefine-cadeiras-na-camara-dos-deputados-para-eleicoes-2014/?searchterm=n%C3%BAmero%20de%20deputados>.

o menor índice de desproporcionalidade) e tabela comparativa, bem como os cálculos da distribuição de assentos legislativos.

Tabela 19 – Número de deputados por Estado de acordo com fórmula da maior média¹⁴

Estado	População	Pop/ QPN	Pop/ QPE + 1	Pop/ QPE2 + 1	Pop/ QPE3 + 1	Pop/ QPE4 + 1	Total
AC	733.559	1,97	-				8
AL	3.120.494	8,39	346.721,56				8
AM	3.483.985	9,37	348.398,5				9
AP	669.526	1,80	-				8
BA	14.016.906	37,70	368.865,95 (2ª média)	359.407,85 (12ª média)	350.422,65		39
CE	8.452.381	22,73	367.494,83 (5ª média)	352.182,54 (17ª média)			24
DF	2.570.160	6,91	-				8
ES	3.514.952	9,45	351.495,2				9
GO	6.003.788	16,15	353.164 (16ª média)				17
MA	6.574.789	17,68	365.266,06 (7ª média)	346.041,53			18
MG	19.597.330	52,70	369.760,94 (1ª média)	362.913,52 (9ª média)	356.315,09 (14ª média)	349.952,32	55
MS	2.449.024	6,59	-				8
MT	3.035.122	8,16	337.235,78				8
PA	7.581.051	20,39	361.002,43 (10ª média)	344.593,23			21
PB	3.766.528	10,13	342.411,64				10
PE	8.796.448	23,66	366.518,67 (6ª média)	351.857,92			24
PI	3.118.360	8,38	346.484,44				8
PR	10.444.526	28,09	360.156,07 (11ª média)	348.150,87			29
RJ	15.989.929	43,00	363.407,48 (8ª média)	355.331,76 (15ª média)			45
RN	3.168.027	8,52	352.003				8
RO	1.562.409	4,20	-				8
RR	450.479	1,21	-				8
RS	10.693.929	28,76	368.756,17 (3ª média)	356.464,3 (13ª média)			30
SC	6.248.436	16,80	367.555,06 (4ª média)	347.135,33			17
SE	2.068.017	5,56	-				8
SP	41.262.199	110,97	-				70
TO	1.383.445	3,72	-				8
Total	190.755.799	513					513

¹⁴ O quociente populacional nacional (QPN) é o resultado a divisão da população brasileira pelo número de assentos no parlamento federal (190.755.579/513=371.843,66) e o quociente populacional estadual (QPE) é o número inteiro encontrado quando se divide a população do Estado pelo quociente populacional nacional (QPN). (Pop) é a abreviação de população.

As denominadas fórmulas proporcionais bioperacionais operam em dois estágios: no primeiro, distribuem-se os assentos com base no quociente aplicado; na segunda, os assentos remanescentes da primeira operação, com auxílio de fórmulas matemáticas. No processo de aplicação do quociente eleitoral, em regra, encontra-se resultados fracionados. As frações são denominadas de sobras. A fórmula da maior média é utilizada na distribuição dos assentos remanescentes da primeira operação, ou seja, na distribuição das sobras.

Conforme dispositivo eleitoral específico (art. 106 do Código eleitoral pátrio), o primeiro passo do processo de distribuição dos assentos é a determinação do quociente eleitoral, através da divisão do número de votos válidos apurados pelo número de cadeiras da circunscrição. Por analogia o TSE encontra o “quociente populacional nacional” (QPN = 371.843,66), dividindo a população brasileira (190.755.579) pelo número de assentos totais (513).

O segundo passo é a determinação do quociente partidário (art. 107 do Código eleitoral brasileiro), mediante divisão do número de votos válidos obtidos por partido/coligação pelo quociente eleitoral, desprezada a fração. Do mesmo modo, o TSE encontra os quocientes populacionais estaduais mediante divisão da população do Estado pelo quociente populacional nacional. Os quocientes populacionais estaduais (QPE) são os números inteiros encontrados na divisão. Esses quocientes são equivalentes ao número de assentos que cada Estado terá direito na primeira operação, respeitados os limites máximo e mínimo. O Estado do Acre, por exemplo, obtém o quociente “1,97” ao dividir sua população (733.559) pelo quociente populacional nacional (371.843,66); como o resultado é menor que oito (mínimo constitucional) procede-se o arredondamento para “8”. Outro exemplo é o Espírito Santo, que fica com o quociente “9,45”, ao dividir sua população (3.514.952) por (371.843,66), por conseguinte o QPE é “9”, pois desprezada a fração.

Sem adentrar na problemática da *malapportionment* (subseção 2.1.1), até esse momento o processo de atribuição de assentos aos Estados não merece reprimenda, na medida em que mantida e máxima proporcionalidade possível, todavia, apenas quatrocentos e noventa e duas cadeiras foram atribuídas aos Estados, restando ainda dezessete para serem distribuídas. É neste momento que toda a proporcionalidade conquistada na aplicação do quociente é descaracterizada, uma vez que o TSE emprega a fórmula da maior média na distribuição dos assentos remanescentes da primeira operação (art. 109, *caput*, I e II do Código Eleitoral).

Os argumentos alhures expendidos (subseção 3.3) demonstram que a aplicação da fórmula da maior média é desarrazoada, visto que, dentre as utilizadas nos Estados democráticos é a fórmula proporcional que apresenta a maior desproporcionalidade. A tabela 19, do mesmo modo, expõe os vícios desta fórmula.

No processo de aplicação da fórmula da maior média são procedidas tantas operações quantos forem os assentos a serem distribuídos. Para encontrar a 1ª maior média, divide-se a população de cada Estado por seu quociente eleitoral acrescido por uma unidade ($QPE + 1$), assim temos o Estado de Minas Gerais com a primeira maior média (369.760,94), resultado da divisão de sua população (19.597.330) pelo QPE (52) + 1. Procede-se novo cálculo para encontrar a segunda maior média, sendo que nesta operação o novo QPE do Estado de Minas Gerais passa a ser “53”, tendo em vista que esse Estado conquistou mais um assento: o QPE é o número de assentos conquistados para efeito de cálculo. Nesta operação o Estado da Bahia fica com a segunda maior média (368.865,95), resultado da divisão de sua população (14.016.906) pelo QPE (37) + 1. E assim sucessivamente.

Após efetuar todas as operações, o resultado é o favorecimento dos Estados mais populosos em detrimento dos menos populosos. Toma-se, por exemplo, o Estado de Minas Gerais: com o resultado da primeira operação ele aufere 52 assentos, com sobra de “0,70”. Fato concreto é que “0,70” se aproxima de uma unidade, por conseguinte, razoável um arredondamento para “1”, todavia, o que se verifica é um *plus* de desproporcionalidade: a sobra de “0,70” faz com que o Estado de Minas Gerais conquiste “3” cadeiras no processo de distribuição das sobras (1ª, 9ª e 14ª média). O mesmo fenômeno da multiplicação indevida ocorre com o Estado da Bahia, cujo resto “0,70” lhe rende duas cadeiras (2ª e 12ª média); com o Rio Grande do Sul, cujo resto “0,76” frutifica duas cadeiras (3ª e 13ª média); e o Ceará, cujo resto “0,73” acresce duas cadeiras (5ª e 17ª média).

Absurdo maior ocorre com o Estado do Rio de Janeiro, que tem resto “0,00”, ou seja, não possui nenhuma sobra e mesmo assim conquista duas cadeiras no processo de distribuição dos assentos remanescentes (8ª e 15ª média). Percebe-se que quanto maior a população do Estado mais assentos lhe são destinados.

Noutra vertente, os Estados menos populosos são prejudicados. Não poderia ser diferente, pois o número de assentos decorrentes das sobras é fixo (17), ou seja, como os Estados mais populosos auferem assentos acima da proporcionalidade ideal, outros Estados tem que perder assentos. Como já provado, a fórmula da maior média prejudica os pequenos partidos. No caso da distribuição de cadeiras por Estado os prejudicados são os Estados menos populosos.

O prejuízo aos pequenos Estados é visível: os Estados do Rio Grande do Norte com a 8ª maior sobra (0,52), Espírito Santo 9ª maior sobra (0,45), Alagoas 10ª maior sobra (0,391), Piauí 12ª maior sobra (0,38), Amazonas 13ª maior sobra (0,37), Mato Grosso 14ª maior sobra (0,16) e Paraíba 16ª maior sobra (0,13) não conquistam nenhum assento com a aplicação da fórmula da maior média. Destaca-se que os restos destes Estados estão entre os dezessete maiores.

Para facilitar a compreensão dos efeitos desproporcionais da fórmula da maior media na distribuição de cadeiras legislativas por Estado, segue tabela com distribuição segundo a fórmula dos maiores restos, que apresenta o melhor índice de proporcionalidade (tabela 17).

Tabela 20 – Número de deputados de acordo com fórmula dos maiores restos

ESTADO	População	P/NA	Sobras	Maior Sobra	TOTAL
AC	733.559	1,97	-		8
AL	3.120.494	8,391	0,39	10 ^a	9
AM	3.483.985	9,37	0,37	13 ^a	10
AP	669.526	1,80	-		8
BA	14.016.906	37,696	0,70	5 ^a	38
CE	8.452.381	22,73	0,73	3 ^a	23
DF	2.570.160	6,91	-		8
ES	3.514.952	9,45	0,45	9 ^a	10
GO	6.003.788	16,15	0,15	15 ^a	17
MA	6.574.789	17,68	0,68	6 ^a	18
MG	19.597.330	52,703	0,70	4 ^a	53
MS	2.449.024	6,59	-		8
MT	3.035.122	8,16	0,16	14 ^a	9
PA	7.581.051	20,388	0,39	11 ^a	21
PB	3.766.528	10,13	0,13	16 ^a	11
PE	8.796.448	23,66	0,66	7 ^a	24
PI	3.118.360	8,38	0,38	12 ^a	9
PR	10.444.526	28,09	0,09	17 ^a	29
RJ	15.989.929	43,00	0		43
RN	3.168.027	8,52	0,52	8 ^a	9
RO	1.562.409	4,20	-		8
RR	450.479	1,21	-		8
RS	10.693.929	28,76	0,76	2 ^a	29
SC	6.248.436	16,80	0,80	1 ^a	17
SE	2.068.017	5,56	-		8
SP	41.262.199	110,97	-		70
TO	1.383.445	3,72	-		8
TOTAL	190.755.799	513			513

A aplicação da fórmula dos maiores restos produzem os resultados que mais se aproximam da proporcionalidade ideal, ou seja, daquela em que o percentual do número de assentos conquistados é igual ao percentual da população do Estado. Assim, é a que melhor atende ao preceito constitucional que determina que a representação por Estado e Distrito Federal deverá ser proporcional a população (art. 45, §1º, da C F).

A seguir tabela comparativa entre as fórmulas da maior média e dos maiores restos para melhor visualização dos ganhos e perdas com a aplicação das duas fórmulas:

Tabela 21 – Tabela de ganhos e perdas no cálculo do número de deputados

ESTADO	População	Cálculo atual	Maior Média Ganho e perda	Maior sobra Ganho e perda
AC	733.559	8	8	8
AL	3.120.494	9	8 (-1)	9
AM	3.483.985	8	9 (+1)	10 (+2)
AP	669.526	8	8	8
BA	14.016.906	39	39	38 (-1)
CE	8.452.381	22	24 (+2)	23 (+1)
DF	2.570.160	8	8	8
ES	3.514.952	10	9 (-1)	10
GO	6.003.788	17	17	17
MA	6.574.789	18	18	18
MG	19.597.330	53	55 (+2)	53
MS	2.449.024	8	8	8
MT	3.035.122	8	8	9 (+1)
PA	7.581.051	17	21 (+4)	21 (+4)
PB	3.766.528	12	10 (-2)	11 (-1)
PE	8.796.448	25	24 (-1)	24 (-1)
PI	3.118.360	10	8 (-2)	9 (-1)
PR	10.444.526	30	29 (-1)	29 (-1)
RJ	15.989.929	46	45 (-1)	43 (-3)
RN	3.168.027	8	8	9 (+1)
RO	1.562.409	8	8	8
RR	450.479	8	8	8
RS	10.693.929	31	30 (-1)	29 (-2)
SC	6.248.436	16	17 (+1)	17 (+1)
SE	2.068.017	8	8	8
SP	41.262.199	70	70	70
TO	1.383.445	8	8	8
TOTAL	190.755.799	513	513	513

Com efeito, a fórmula da maior média funciona como a lei “Robin Hood” às avessas, na medida em que, ao invés de retirar dos mais abastados para dar aos menos necessitados, ela retira dos que têm menos e dá mais aos que têm mais. Assim, os Estados mais populosos e que têm maior número de deputados são beneficiados em detrimento dos menos populosos, que possuem menor número de deputados.

Excetuando o Estado de São Paulo, que tem o número de deputados federais limitado constitucionalmente em setenta – art. 45, §1º da CF, os maiores Estados são beneficiados: *Minas Gerais*, com população de 19. 597.330, através do cálculo proposto (maior média), ganha (02) dois assentos, todavia, com a aplicação da fórmula dos maiores restos (melhor proporcionalidade) não ganharia nenhum assento; *Rio de Janeiro*, população de 15.989.929, perde apenas (01) um assento com a fórmula da maior média, com a fórmula dos maiores restos perderia (03) três assentos; *Bahia*, população de 14.016.906, não perde assento com a

fórmula da maior média, mas pela fórmula dos maiores restos perderia (01) um assento; e *Rio Grande do Sul*, população 10.693.929, perde apenas (01) um assento com a fórmula da maior média, porém com fórmula dos maiores restos perderia (02) dois assentos.

Os menores Estados, com exceção dos limitados pelo mínimo constitucional (Acre, Amapá, Distrito Federal, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins) foram prejudicados: *Alagoas*, com população de 3.120.494, pela aplicação da fórmula da maior média perde (01) um assento e pela dos maiores restos não perderia assento; *Amazonas*, com população de 3.483.985, pela aplicação da fórmula da maior média ganha (01) um assento e pela dos maiores restos ganharia (02) dois assentos; *Espírito Santo*, com população de 3.514.952, pela aplicação da fórmula da maior média perde (01) um assento e pela dos maiores restos não perderia assento; *Mato Grosso*, com população de 3.035.122, pela aplicação da fórmula da maior média não ganha nenhum assento e pela dos maiores restos ganharia (01) assento; *Paraíba*, com população de 3.766.528, pela aplicação da fórmula da maior média perde (02) dois assentos e pela dos maiores restos perderia apenas (01) um assento; *Piauí*, com população de 3.118.360, pela aplicação da fórmula da maior média perde (02) dois assentos e pela dos maiores restos perderia apenas (01) um assento; *Rio Grande do Norte*, com população de 3.168.027, pela aplicação da fórmula da maior média não ganha nenhum assento e pela dos maiores restos ganharia (01) assento .

Como alhures testilhado, a fórmula da maior média não se coaduna ao princípio democrático, *pedra angular* do Estado Democrático de Direito, quando utilizada como fórmula eleitoral pelo fato de prejudicar as minorias político-partidárias, que ficam sub-respresentadas. Do mesmo modo, ela não tem aderência ao princípio democrático quando empregado no cálculo do número de deputados por Estado, em última instância, na fixação da magnitude da circunscrição, na medida em que ela falseia a proporcionalidade decorrente da aplicação do quociente populacional.

A democracia apreendida procedimentalmente como conjunto de regras (primárias e fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados não pode ser concretizada pela fórmula da maior média, uma vez que ela favorece aos Estados mais populosos em prejuízo ao Estados com menor população, que ficam sub-representados. Ademais, “um Estado da Federação não pode ser sufocado pelos

demais, pois a democracia é o regime em que a maioria governa sem oprimir as minorias” (PEDRA; TEIXEIRA, 2013, p. A4). Mais sensata é a utilização da fórmula dos maiores restos, pois é o que mais se aproxima da proporcionalidade ideal.

Pelo exposto, pode-se afirmar que a Resolução 23.389/2013, que fixa o número de deputados por Estado para as eleições de 2014, não está em consonância com o princípio da democracia, pedra angular da Constituição brasileira de 1988, na medida em que utiliza no cálculo de distribuição de assentos por Estado a fórmula da maior média.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa tem como objetivo a análise das normas insertas no art. 109, *caput*, I e II (fórmula da maior média) e, art. 109, § 2º (quociente eleitoral mínimo), ambos do Código Eleitoral brasileiro, tão somente na perspectiva procedimental. Dentro deste enquadramento conclui-se a dissertação.

A recente (re)democratização do Brasil demonstra quão difícil é a consolidação de uma ordem político-constitucional democrática. Vislumbrando o passado, temos como referencial a democracia grega, todavia, em exame mais apurado, percebe-se que mesmo nessa ordem política uns eram mais iguais que os outros: a poucos era concedido o direito de participar dos procedimentos de formação da vontade coletiva. Com o passar do tempo, os escravos, os pobres e as mulheres adquiriram o direito ao sufrágio, neste sentido, a luta pela democracia confunde-se com a luta pelo direito de participação política ativa e passiva.

Com efeito, a fórmula da maior média e o quociente eleitoral mínimo – enquanto normas procedimentais com vistas à conversão de votos em assentos parlamentares – estão em total descompasso com o princípio da democracia, pedra angular do Estado democrático brasileiro. A fórmula da maior média, dentre as fórmulas eleitorais proporcionais utilizadas nos Estados democráticos, é a que apresenta o maior índice de desproporcionalidade, tendo como efeito a sobre-representação dos maiores partidos e a sub-representação dos menores. Assim as minorias político-partidárias têm o direito de participar do procedimento dialético-contraditório do parlamento violado.

Do mesmo modo, o quociente eleitoral mínimo – ao prever índices mínimos para os partidos/coligações poderem participar do processo de conversão de votos em assentos – exclui as minorias político-partidárias do processo dialético-contraditório do parlamento. Além deste efeito, o quociente eleitoral mínimo é norma que trata os entes federados com desigualdade, na medida em que os Estados menos populosos e, conseqüentemente, com menor número de assentos no parlamento (magnitude da circunscrição) têm elevados índices a serem atingidos, ao contrário dos Estados mais populosos com baixos índices – o quociente

eleitoral mínimo tem relação inversa com a magnitude do distrito, ou seja, quanto maior a magnitude menor o quociente eleitoral mínimo.

O método dedutivo impõe a verificação das premissas menores tendo como referência a premissa maior, considerada universal. Se elas forem verdadeira a conclusão será verdadeira; caso uma das premissas seja falsa, a conclusão será falsa. Com efeito, o princípio democrático impõe a mais ampla participação possível do povo, devendo ser garantida a participação das minorias político-partidárias. Como as premissas menores não asseguram a participação das minorias, antes restringem ou as excluem do procedimento dialético-contraditório do parlamento, conclui-se que elas não estão em consonância com o regime democrático estabelecido pela Constituição de 1988.

Do mesmo modo, a Resolução nº 23.389/2013, que redefine o número de deputados por Estado para as eleições de 2014 não se coaduna ao regime democrático brasileiro, na medida em que utiliza a fórmula da maior média. A aplicação desta fórmula tem como efeito a sobre-representação dos Estados mais populosos (exceto São Paulo) e sub-representação dos menos populosos, com exceção dos Estados que tiveram o número fixado em oito, por não atingirem o mínimo constitucional.

A proteção das minorias é função dos direitos fundamentais, portanto, os legitimados constitucionalmente devem propor ação para cessar a violação do direito fundamental de participação política passiva das minorias político-partidárias, uma vez que não há notícias de que o legislativo tenha projetos para substituição da fórmula da maior média e extirpação do quociente eleitoral mínimo.

Outrossim, pelo resultado comparativo das fórmulas de conversão de votos em assentos parlamentares, concluiu-se que a fórmula dos maiores restos é a que apresenta o resultados mais próximo da proporcionalidade ideal (menor índice de desproporcionalidade), portanto, essa fórmula deve substituir a fórmula da maior média.

A democracia não pode e não deve ser vislumbrada como algo estático. A política é dinâmica, assim como o Estado democrático. Neste aspecto, a presente dissertação espera ter contribuído para o processo de consolidação da democracia, na medida em que evidencia a existência de normas autocráticas no sistema eleitoral pátrio e propõe a substituição da

fórmula da maior média pela fórmula dos maiores restos, bem como a eliminação do quociente eleitoral mínimo.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha**. Disponível em http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3160404/Daten/1330556/Gundegesetz_pt.pdf. Acesso em 17 mar. 2013.

ARCHER, Maria da Graça Miragaia. Sistemas eleitorais. **Revista assuntos de eleitorais**. Lisboa, n.8, p. 65-78, dez. 2004.

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/Constitucion.pdf. Acesso em: 07 mar. 2013.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: UNB, 1997.

_____. **A política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Escala.

AVRITZ, L.; ANASTASIA, F. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Regimes políticos**. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.

_____. Teoria geral dos partidos políticos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 50, p. 19-76, jan. 1980.

BARBOSA LIMA, A. J. Sobrinho. **Sistemas eleitorais e partidos políticos**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1956.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**. Rio de Janeiro: Renovar/IDEIAS, ano 1, n. 3, p. 287-360, jul./set. 2006.

BARZOTTO, Luiz Fernando. **A democracia na Constituição**. São Leopoldo/RS: Unisinos, 2003.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo, plebiscito e iniciativa popular. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERG, Elias. *Democracy and majority: a study in twelve contemporary political theories*. Stockholm: Scandinavian University Books, 1965.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 11. ed. São Paulo/SP: Paz e Terra, 2009.

_____. **A teoria das formas de governo**. Trad. Sérgio Bath. 10. ed. Brasília: UnB, 2001.

BONAVIDES JUNIOR, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Código Eleitoral Anotado**: e legislação complementar. 10. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2012.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao24.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao91.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao34.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao37.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao46.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao67.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>. Acesso em: 14 fev. 2013.

_____. **Decreto-lei nº 7.586 de 1945**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Lei nº 48 de 1935**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Lei nº 1.164 de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Lei nº 9.096 de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em: 17 abr. 2013.

_____. **Lei ementar nº 78 de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp78.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Lei ementar nº 31 de 1977**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp31.htm>. Acesso em: 31 maio. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.354-8**. Requerente: Partido Social Cristão – PSC. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator Min. Marco Aurélio, 30 de março de 2007. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416152>. Acesso em 14 fev.2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE redefine cadeiras na Câmara dos deputados para eleições de 2014**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2013/Abril/tse-redefine-cadeiras-na-camara-dos-deputados-para-eleicoes-2014/?searchterm=n%C3%BAmero%20de%20deputados>. Acesso em: 09 jun. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.220/2010**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/normas-e-documentacoes-2010/arquivos/norma-em-vigor-23.220-pdf-eleicoes-2010>>. Acesso em: 07 fev. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.389/2013**. Disponível em: <<http://sintse.tse.jus.br/documentos/2013/Mai/27/resolucao-no-23-389-de-9-de-abril-de-2013-dispoe>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultado da eleição de 1994**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994>. Acesso em: 07 fev. 2013.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultado da eleição de 1998**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998>. Acesso em: 07 fev. 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e democracia**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CASSIRER, Ernst. A questão de Jean-Jacques Rousseau. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Tereza Sadek R. de (org.). **O pensamento político clássico**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992.

CASTILHO, Ricardo. **Filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASTRO, Mônica Mota Machado de. Cláusula de Barreira. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Minorias e democracia no Brasil. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegre, v.1, n. 4, p. 307-322, 2006.

CERVO, A; BERVIAN, P. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Pretince Hall, 2002.

CINTRA, Antônio Octávio. Sistema eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro. Disponível em <www.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/007134.pdf>. Acesso em 02 jun. 2013.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. de Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DANTAS, Sivanildo de Araújo. **Sistema eleitoral proporcional**: uma proposta técnico-política para o Brasil. 2006. Dissertação (mestrado em direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

DEDIEU, Joseph. As ideias políticas e morais de Montesquieu. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Tereza Sadek R. de (org.). **O pensamento político clássico**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992.

DOMINGUES, Mauro Petersem. Para compreender a reforma política no Brasil. **SINAIS - Revista Eletrônica - Ciências Sociais**. Vitória: CCHN-UFES, v.1, n. 2, p. 161-189, out. 2007. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/comunicacaopolitica/files/2011/05/02_09_Mauro_petersem_Ensaio1.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2013.

DURKHEIM, Emile. O contrato social e a constituição do corpo político. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Tereza Sadek R. de (org.). **O pensamento político clássico**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992.

_____. Como Montesquieu classifica as sociedade por tipos e espécies. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Tereza Sadek R. de (org.). **O pensamento político clássico**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. *La democracia posible: principios para um nuevo debate político*. Trad. Ernest Weikert García. Barcelona: Paidós, 2007.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. La elección de los miembros del poder legislativo en el sistema electoral mexicano. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.) **Sistemas eleitorais: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.13-45.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **História dos sistemas eleitorais brasileiros**. São Paulo: Nobel, 1976.

FINLEY, Moses I. **Democracia antiga e moderna**. Trad. Waldéa Barcellos, Sandra Bedran. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FONSECA JUNIOR, Zenóbio Mendonça da. Os sistemas eleitorais e a reforma política no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2.724, dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18042>>. Acesso em: 3 fev. 2013.

FRANÇA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789**. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2013.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Derecho constitucional comparado*. 5. ed. Madri: *Revista do Occidente*, 1959.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

_____. O círculo e a linha: da <<liberdade dos antigos>> à <<liberdade dos modernos>> na teoria republicana dos direitos fundamentais. In: GOMES CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Trad. Cláudia Berliner. São Paulo: Martrins Fontes, 2003.

_____. **Os princípios filosóficos do direito político moderno**. Trad. Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GUSTIN, M; DIAS, M. T. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática. 2. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011, v. 2.

HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Trad. Lycurgo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HERÓDOTO. **História**. Brasília: UNB, 1985.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Frabris Editor, 1991.

_____. **Temas fundamentais do direito constitucional**. Trad. Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

HRYNIEWICZ, Severo. **Para filosofar hoje**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

IANONI, Marcus. Lista Fechada e financiamento público funcionam? **Teoria e Debate**. n. 91, p. 21-24, mar./abr. 2011. Disponível em: <http://www.uff.br/dcp/wp-content/uploads/2010/09/TD91-Artigo_Marcus_Ianoni.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

JOUVENEL, Bertrand de. A teoria de Rousseau sobre as formas de governo. In: QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Tereza Sadek R. de (org.). **O pensamento político clássico**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1992.

KELSEN, Hans. **A democracia**. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jeferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Trad. Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos e utopias**. O Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Edições Loyola, 1989.

LANDA, César. *El sistema de elección representativa del Perú*. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.) **Sistemas eleitorais**: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 139-172.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 4. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e consequências. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000100004>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Trad. Roberto Franco. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

LISBOA, Marcelo Moreno Gomes. **O conceito de democracia em Hans Kelsen**. 2006. Dissertação (mestrado em direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/direito_LisboaMM_1.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1982.

LOOSEMORE, J; HANBY, V. *The theoretical limits of maximum distortion: some analytic expressions for electoral systems*. **British Journal of Political Science**. v.1, n. 4, p. 467-477, 1971.

LUCAS VERDÚ, Pablo. *Principios de Ciencia Política: estructura y dinámica política*. Madri: Editorial Tecnos, 1971, v.3.

MAQUIAVEL, Niccolò. **O príncipe**: com as notas de Napoleão Bonaparte. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 4. ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARCONI, M; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARENCO DOS SANTOS, André. Reformas eleitorais na América Latina: grandes expectativas, poucos casos, resultados perversos. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 14, n. 31, set./dez. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222012000300011>>. Acesso em: 17 de fev. 2013.

_____. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e desempenho institucional. **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 721-749, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/dados/v49n4/03.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

MARNOCO E SOUZA, José Ferreira. **Direito político**: poderes do Estado, sua organização segundo a sciencia política e direito constitucional português. Coimbra: França Amado, 1910.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M; MARCO MARCO, J; URIBE OTALORA, A. **Sistemas electorales**: um estudio comparado. Valência: Tirant lo Blanch, 2007.

MARTINS, Hebert Toledo. A fragmentação do território brasileiro: a criação de novos estados no Brasil. **Caderno CRH**. Salvador, n. 35, p. 263-288, jul./dez. 2001.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica**: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos**. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/mex/sp_mex-int-text-const.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2013.

MEYNAUD, Jean. **Sistemas eleitorais**: leituras universitárias. Brasília: Fundação Projeto Rondon – MINTER; Ministério da Educação – SESU, 1985.

MICHELS, Robert. *Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de democracies*. Paris: Flammarion, 1979.

MIGUEL, Luis Felipe. *Accountability* em listas abertas. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 18, n. 37, out. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000300012>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

MILL, Jonh Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Débora Ginza e Rita de Cássia Gondim. São Paulo: Escala, 2006.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. **Formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira Editor, 1996.

_____. **Estudos de direito eleitoral**. Lisboa: Edições Jurídicas, 1995.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão de poderes. Trad. Pedro Vieira Mota. 8. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **O espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MORAES, Alexandre de. Sistemas eleitorais e regime de governo presidencial. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (org.). **Direito Constitucional Contemporâneo**: homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MOYA PALENCIA, Mario. *La reforma electoral*. México: Ediciones Platasforma, 1964.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. 2. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. **Fragmento (sobre) o poder constituinte do povo**. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. São Paulo: Ática, 1997.

NAY, Olivier. **História das ideias políticas**. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 2007.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. Lista aberta. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. As distorções na representação dos Estados na câmara dos deputados brasileira. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581997000300006&script=sci_arttext&ting=es>. Acesso em: 02 jun. 2013.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios*. In: _____, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (Comp.). **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2. ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007.

_____. *Sistemas electorales del mundo*. Trad. de Ramon Garcia Catarelo. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. A relação entre soberania popular e governo democrático na filosofia política de Jean Jacques Rousseau. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo/SP, ano 18, n. 73, p. 35-59, out./dez. 2010.

OSTROGORSKY, Motsei. *La démocratie et l'organisation des partis politiques*. Paris: Seuil, 1979.

PEDRA, Adriano Sant'Ana. **A constituição viva**: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

_____. Sistema eleitoral e democracia representativa. In: AGRA, Walber de Moura; CASTRO, Celso Luiz Braga de; TAVARES, André Ramos (coord.). **Constitucionalismo**: os desafios do terceiro milênio. Belo Horizonte: Fórum, p. 15-40, 2008.

_____. Reforma política: compromissos e desafios da democracia brasileira. In: PEDRA, Adriano Sant'Ana (org.). **Arquivos de direito público**: as transformações do Estado brasileiro e as novas perspectivas para o direito público. São Paulo: Método, 2007.

PEDRA, Adriano Sant'Ana; TEIXEIRA, Elion Vargas. Por que Alagoas perdeu deputados? **Gazeta de Alagoas**. 9 jun. 2013, p. A4.

PISIER, Evelyne. **História das idéias políticas**. Trad. Maria Alice Farah Calil Antônio. Barueri: Manole, 2004.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: www.tribunalconstitucional.pt/tc/crp.html. Acesso em: 14 fev. 2013.

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

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**: princípios de direito político. Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. **Considerações sobre o governo da Polônia e sua reforma projetada**. Trad. Luiz Roberto Salinas Fortes. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. **Cartas escritas da montanha**. Trad. e notas Maria Costança Peres Pissarra et. al. São Paulo: EDUC/UNESP, 2006.

SALGADO, Eneida Desiree. O sistema eleitoral brasileiro. In: _____ (coord.) **Sistemas eleitorais**: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 139-172.

_____. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SAMUELS, David. Trad. Cláudia Feres Faria. Número e distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

_____. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300008>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

SANTANO, Ana Cláudia. Breves apuntes sobre el sistema electoral español. In: SALGADO, Eneida Desiree (coord.) **Sistemas eleitorais**: experiências iberoamericanas e características do modelo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 117-137.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisistada**. Trad. de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994. v. 1.

_____. **Ingeniería constitucional comparada**. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Com el posfácio la transición de México, ¿hasta donde? Una agenda para la reforma. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. 3. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SAUSSURE, Ferdinand de. **Curso de linguística geral**. Trad. Antônio Chelini, José Paulo Paes e Izidoro Blikstein. São Paulo: Cultrix, 2006.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Trad. Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SCHOCAIR, Nelson Maia. **Gramática moderna da língua portuguesa**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Niterói: Impetus, 2008.

SILVA, José Afonso. **Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

SOARES, M; LOURENÇO, L. C. A representação política dos estados brasileiros na federação brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 19, n. 56, p. 113-127, out. 2004. Disponível em: <www.sielo.br/pdf/rbcsoc/v19n56/a08v1956.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2013.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

TAAGEPERA, Rein e SHUGART, Matthew Robert. **Seats and Votes: the Effects and Determinants of Electoral Systems**. New Haven: Yale University Press. 1989.

TAYLOR, P; JOHNSTON. R. **Geography of elections**. Harmondsworth: Penguin, 1979.

TEIXEIRA, Elion Vargas. Vedação constitucional do exercício de atividade político-partidária ao ministério público: os limites impostos ao constituinte derivado pelos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade Mineira de Direito – PUC Minas**. v. 14, n. 28, ano 2011. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/direito/article/view/2533/pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

_____. Quociente eleitoral mínimo e método das maiores médias: uma análise sob a perspectiva da democracia e do pluralismo político. In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 2011, Belo Horizonte. **Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI**. Manaus, 2011, p. 6991-7016. Disponível em: www.conpedi.org.br/Manaus/arquivos/anais/XXencontro/integra.pdf. Acesso em 03 de fev. 2013.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégias*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Trad. Luís Carlos Borges e Marina Appenzeller. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1995.

_____. *La lingüística jurídica, la problemática difinitoria y el condicionamiento ideológico del acionar humano*. In: WARAT, Luis Alberto; ANSELMO MARTINHO, Antônio (org.). *Lenguaje y definicion jurídica*. Buenos Aires: Cooperadora de Derecho y Ciências Sociais, 1973.

WEFFORT, Francisco C. **Os clássicos da política**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. São Paulo: Ática, 1997.