



Sistema Proporcional e Reforma Política: novas perspectivas eleitorais

Proportional system and political reform: new electoral prospects

Cristina Lazzarotto Fortes¹
Fernando de Souza Ferreira²

Resumo

O presente artigo denota conceituações básicas das principais perspectivas do direito eleitoral e seus sistemas. Apresentando as problemáticas que motivam fortes críticas aos sistemas e fundamentos, o texto constituirá provocações que induzirão o leitor ao processo reflexivo desse âmbito, preparando-o para futuras pesquisas que versam sobre a representatividade e seu processo jurídico-político.

Palavras-Chave: direito eleitoral; sistema proporcional; reforma política.

¹Professora na FSG Centro Universitário. É Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz (2007), com bolsa pesquisa CAPES. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2004). Áreas de Atuação: Direito Constitucional, Direito Previdenciário, Direito Administrativo, Sociologia Jurídica e Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica. E-mail: cristina.fortes@fsg.br.

²Graduando em Direito na FSG Centro Universitário. E-mail: fernandoferreira.caxias@gmail.com.

Abstract

The present article has basic conceptualizations of the main perspectives of the electoral law and its systems. Introducing the problems that motivate strong criticism to systems and fundamentals, the text will constitute provocations that will induce the reader to the reflective process of this genre, preparing him for future research that deals with representativeness and its legal-political process.

Keywords: electoral law; proportional system; political reform.

1. Introdução

Há décadas se discute sobre circunscrições eleitorais e sistemas de representatividade no Brasil, porém de forma não efetiva. Levantam-se questões sobre o que seria de maior proveito para a realidade social, jurídica e econômica, resultando em prisms variados (objeto de estudo direcionado para os cargos políticos de sistema proporcional).

Por um lado, argumenta-se que, inexistindo o sistema proporcional, as minorias não teriam representação parlamentar nas casas legislativas.³ De outro, que deve haver maior respeito à verba pública, procedendo com as devidas circunscrições eleitorais, limitando a “área de campanha”. Como se sabe, um dos pressupostos da democracia indireta (ou representativa) é justamente a periodicidade de eleições,⁴ dessa forma, compreende-se a majoritária crítica econômica diante do sistema vigente, pois, a cada dois anos,

³Para o atual Ministro da Justiça e Segurança Pública do Brasil, jurista e especialista em Direito Eleitoral Torquato Jardim, o “distritão” é uma proposta inconstitucional, mesmo se criada por PEC. Diz: “A CF estabelece que o sistema de representação no Brasil é proporcional. Isso serve para que as minorias tenham voz, para o processo político acolher as minorias, o que é sinal de tolerância e paz social”. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-set-03/ministro-justica-distritao-eleitoral-inconstitucional>>. Acesso em Agosto/2017.

⁴SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 138.

tem-se o gozo do fundo partidário⁵ para as campanhas políticas, principalmente agora que não se é mais permitido financiamento de campanha com recursos provenientes do âmbito privado.⁶

Em sequência, válido destacar outra crítica existente ao sistema proporcional - a qual poderá ser abordada em momento mais pertinente, mas a título de informação é agora profícua sua rápida exposição - que respeita ao prazo de discussão para qualquer que seja a alteração dessa magnitude. O advogado e professor Modesto Carvalhosa, em participação no programa *Jornal da Cultura*,⁷ expôs, em outras palavras, que há insegurança e instabilidade na conjuntura presente. Pois, como pode ser analisado em comparação a outros países (a exemplo dos Estados Unidos da América), houve demora de décadas de discussões efetivas para constituírem os seus sistemas vigentes e possíveis futuras alterações, com o intuito de gerarem eficácia plena, ao contrário dos legisladores brasileiros que, em questão de pouco mais de um mês, querem impor uma sequência de alterações sem qualquer organização estrutural, esquecendo-se totalmente de seu desprestígio nacional.

Dessa forma, observando a crescente discussão sobre a reforma política existente no Congresso Nacional brasileiro, o presente escrito se responsabilizará em exteriorizar o tema de forma sucinta, mas reflexiva, utilizando-se de fontes fidedignas, conceitos basilares que se fazem mister para a compreensão contextual do leitor, assim, com o intento de que possa

⁵ “Fundo Partidário” ou tecnicamente “Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos”, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é, como o próprio nome diz: um fundo assistencialista de recursos financeiros para os partidos políticos do Brasil, quais tenham registro de seu estatuto no órgão, bem como regular prestação de contas à Justiça Eleitoral (instrumento previsto na Lei dos Partidos Políticos: 9.096/95, no seu Capítulo II, art. 38, com atualização pela Lei 11.459/2007).

⁶Foi diante do julgado da ADI 4650, em 2016, que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional os dispositivos legais que autorizavam a prática de doação privada aos partidos e/ou campanhas políticas. Tal decisão provocou e ainda provoca fortes discussões, inclusive questionado pelo próprio, já citado, Torquato Jardim, na extensão do informativo supra, deixando claro: “Proibir é convidar para a informalidade.”

⁷Programa disponível em:

<<https://m.youtube.com/watch?v=uiapFP2k7g&feature=youtu.be>>.
Setembro/2017.

Acesso em

desprender-se das falácias do senso comum, da polarização indouta das massas e das instituições civis e políticas.

2. Da República

Como precedido, o escrito se nutrirá de conceitos e estrutura apropriada para entendimento. Assim, vivendo-se na forma de governo - forma institucional de Estado⁸- denominada república, advinda do latim *res publica*, “coisa pública”, imprescindível trazer aspectos desta ótica, relacionados ao objeto de pesquisa, tendo em vista sua permanência principiológica na Constituição Federal de 1988, no artigo 1^a, *caput*, sendo influenciador para todo ordenamento e erudição (lembra-se que a República é perene desde 1891, e não instaurada em 1988). Para o jurista Geraldo Ataliba: “república é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome [...]”.⁹

2.1. DISPOSIÇÕES PROPEDEÚTICAS

É de conhecimento que dos três poderes existentes no Estado, dois são demandantes de eleições populares (Executivo e Legislativo), havendo, pois, necessidade da legitimidade popular¹⁰para conceder-lhes o instituto do mandato para sua representação nas instituições políticas. Assim, nota-se que há soberania popular, assim como expresso no parágrafo único do art. 1^o da CF/88: “O poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]”. Dessa forma, intensifica-se a prerrogativa do poder popular diante do princípio republicano; reforçando, em que o corpo do povo

⁸SILVA. Op. Cit., 2017, p. 104.

⁹ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 15.

¹⁰SILVA. Op. Cit., 2017, p. 105.

tem poder soberano;¹¹ em que o povo escolhe um pequeno número de indivíduos, que irão exprimir o interesse da pátria.¹²

Não obstante, ao que se trata do instituto do mandato, existem algumas características determinantes e extremamente significativas tanto em si quanto partilhado e complementado pelo princípio republicano. Diz Ataliba: “São, assim, característica da república a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade dos mandatários”.¹³

2.2. ELETIVIDADE

“É o instrumento da representação”.¹⁴ Sendo, portanto, autoexplicativo, tem-se a eletividade como um meio material de acesso às instituições políticas (desde que respeitadas as exigências), colocando-se um indivíduo à disposição da sociedade - e por seu grupo político - para representar os interesses em comum com o interesse público, dentro das casas legislativas ou executiva.

A partir, então, apresentam-se duas entidades abordadas por Issa Kimura¹⁵: os direitos políticos ativos e passivos, trazendo, respectivamente, aptidão ao direito de votar e ser votado. Estes, por sua vez, integram como classificação o núcleo dos direitos políticos positivos, os quais “consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais”.¹⁶

¹¹MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2010, p. 27.

¹²HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**, p. 78. Tomo primeiro. Rio de Janeiro: J. Villeneuve e Com^a, 1840, p. 78.

¹³ATALIBA. Op. Cit., 2011, p. 15.

¹⁴Id., ibidem.

¹⁵Cf. KIMURA, Alexandre Issa. **Manual de Direito Eleitoral**. 2^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

¹⁶SILVA. Op. Cit., 2017, p. 352.

2.3. PERIODICIDADE

Nesta conjuntura, compreende-se a limitação do período do exercício do mandato,¹⁷ ou seja, um prazo determinado de representação que, ao seu fim, provoca novo pleito. Assim, acaba-se implicando necessariamente na probabilidade de alternância do poder,¹⁸ visando sempre a renovação diante da conjuntura política, proporcionando que as minorias e novas perspectivas de mudanças possam adentrar as estruturas políticas.

Em última análise, propriamente Aristóteles já antecipava como pressuposto da liberdade a alternância entre mandantes e súditos.

2.4. RESPONSABILIDADE E REPRESENTAÇÃO

Este atributo da República é compreendido estritamente na fidelidade (do agente político) ao interesse público, à pátria, e principalmente aos eleitores. Dessa forma “[...] vem envolvidas, necessariamente, as noções de prestação de contas e fiscalização dos mandatários pelos mandantes”.¹⁹ Com essa prerrogativa, em tese, tem-se a subordinação do representante para com seus representados, devendo o primeiro respeitar as leis, a Constituição, os valores e as ideias que foram indispensáveis para sua eleição e exercício do mandato representativo, seguindo determinada conduta e ética esperada.

Contudo, mister destacar - a título de conhecimento - que a modernidade trouxe mutações nas relações *representante-representados*, quando Leis Maiores imperaram vínculo independente entre estes, para que fosse efetivo o exercício do legislador, por exemplo. De acordo:

¹⁷SILVA. Op. Cit., p. 105.

¹⁸ATALIBA. Op. Cit., p. 93.

¹⁹ATALIBA. Op. Cit., 2011, p. 93.

Muitas Constituições democráticas estabelecem expressamente a independência dos deputados diante de seus eleitores. Essa independência [...] é um aspecto característico do parlamentarismo moderno; é, aliás, por esta independência que um Parlamento moderno se distingue dos corpos legislativos eletivos do período anterior à Revolução Francesa.²⁰

Geraldo Ataliba, em palavras, faz-se compreender - sendo o supradito advindo da comparação analítica da afirmação de Kelsen:

Para o estabelecimento de uma verdadeira relação de representação, não basta que o representante seja designado ou eleito pelo representado. É necessário que ele seja juridicamente obrigado a executar a sua vontade (do representado) e que o desempenho desta obrigação seja juridicamente garantido [...].²¹

Destarte, havendo a “independência” entre os eleitos e eleitores, nota-se que não há garantia jurídica de que a vontade dos eleitores seja integralmente seguida por eleitos. Desse modo, “se eles juridicamente independem dos eleitores, não há nenhuma relação jurídica de delegação ou de representação”,²² o que remete a ponderar uma ilação de mero processo político não-jurídico, desencadeando outra face analítica da responsabilidade representativa, a qual poderá ser abordada em escrito futuro.²³

3. Do Sistema Eleitoral Brasileiro

Tendo em vista o que se abordou nos tópicos precedentes, e não sendo necessário estender a discussão acerca do acesso às instituições políticas, passa-se a discorrer sobre o processo eleitoral em si.

²⁰Id., *ibidem*, p. 97.

²¹Id., *ibidem*, p. 96, *apud* KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado**. Trad. de L. Legaz y Lacambra. México: Edinal, 1959, p. 295.

²²ATALIBA. Op. Cit., 2011, p. 97.

²³Enquanto não se é abordado, Cf. ATALIBA. Op. Cit., 2011, págs. 95/99.

No que diz respeito ao sistema eleitoral, primeiramente, de forma mais sucinta, traz-se o breve conceito de Dieter Nohlen: é o “modo segundo o qual o eleitor manifesta por meio do voto o partido e o candidato de sua preferência, convertendo-os em mandatos”.²⁴ Adiante, de forma um pouco mais técnica, tem-se por José Afonso da Silva: “O conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização das eleições, destinados a organizar a representação do povo no território nacional, se designa sistema eleitoral”.²⁵

Nesse artigo não se abarcará o estudo estruturante sobre os sistemas eleitorais,²⁶ e sim, objetivamente, a sistemática brasileira. Dessa forma, salienta-se que o sistema eleitoral brasileiro possui duas fórmulas eleitorais (mera divisão interna): fórmula proporcional (sistema proporcional) e fórmula majoritária (sistema majoritário).

3.1. SISTEMA PROPORCIONAL

Prima facie, a CF/88 acolheu o sistema proporcional para eleição de deputados federais (art. 45), “o que significa a adoção de um princípio que se estende às eleições para as Assembleias Legislativas dos Estados e para as Câmaras de Vereadores (Câmaras Municipais)”, como traduz José Afonso da Silva.²⁷ De forma não técnica, o sistema proporcional “tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”.²⁸ Ainda, neste sentido, compreende José Afonso da Silva, novamente, o sistema proporcional como também sistema

²⁴NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. 3ª edição. México: FCE, 2004, p. 24. No original: “*el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, e según el cual esos votos se convierten en escaños*”.

²⁵SILVA. Op. Cit., 2017, p. 373.

²⁶Para um estudo aprofundado na temática cf. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **Sistemas Eleitorais, Tipos, Efeitos Jurídico-Políticos e Aplicação ao Caso Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

²⁷SILVA. Op. Cit., 2017, p. 375.

²⁸BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 321, *apud* PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**. 2ª ed., Paris: Dalloz, 1961, p. 71.

de representação proporcional, pois, “[...] a Constituição menciona a representação proporcional em relação à representação partidária [...]”.²⁹ Por fim, Bonavides: “É [...] o sistema que confere às minorias igual ensejo de representação de acordo com sua força quantitativa”,³⁰ e que a própria presença de correntes ideológicas (ou não) acaba por ocorrer mais facilmente com este sistema.

Tais efeitos ocorrem porquanto o método de cômputo utilizado no país é o do “coeficiente eleitoral³¹ com distribuição dos restos pelas maiores médias”.³² Kimura, então, simplifica³³:

Verifica-se, num primeiro momento, a quantidade total de votos obtidos pelos candidatos da lista do partido ou da coligação, bem como os votos conferidos à legenda. Em seguida, após composição do número de vagas que cabem a cada partido ou coligação, a qual é estipulada, frise-se, contando o total de votos de todos os candidatos da lista do partido/coligação e os votos dados à legenda, detecta-se, nas respectivas listas, os representantes eleitos, vale dizer, aqueles que obtiveram maior votação em sua respectiva lista.³⁴

Nesta conjuntura, atendendo o princípio trazido anteriormente por José Afonso da Silva, regem-se pelo sistema proporcional as eleições para vereador,

²⁹SILVA. Op. Cit., 2017, p. 375.

³⁰BONAVIDES. Op. Cit., 2000, p. 322.

³¹Art. 106, *caput*, do Código Eleitoral: “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”.

³²KIMURA. Op. Cit., 2012, p. 70.

³³Id., *ibidem*.

³⁴Para melhor compreensão da fórmula utilizada no sistema proporcional: cf. SILVA. Op. Cit., 2017. págs. 375/380 e ver: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>>.

deputado estadual (art. 27, § 1º), deputado distrital (art. 32, § 3º) e deputado federal (art. 45, *caput*).³⁵

3.1.1. DEMAIS CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA PROPORCIONAL

Já tendo sido abordado laconicamente alguns aspectos durante o texto até aqui, é necessário proceder com algumas observações importantes. Talvez, um dos maiores apontamentos - inclusive considerado por Bonavides, o qual será utilizado para andamento deste tópico - trata-se da excessiva criação de partidos políticos, o que favorece a fraqueza e instabilidade de governos e propriamente do sistema político brasileiro.

Neste ponto, Bonavides explica:

A representação proporcional ameaça de esfacelamento e desintegração o sistema partidário ou enseja uniões esdrúxulas de partidos — uniões intrinsecamente oportunistas — que arrefecem no eleitorado o sentimento de confiança na legitimidade da representação, burlada pelas alianças e coligações de partidos, cujos programas não raro brigam ideologicamente.³⁶

Sabendo-se - eficaz até empiricamente - deste “excedente ideológico”, percebe-se o perigo que é possuir diversas agremiações políticas, fracionando demais e oportunizando “acordões”³⁷ e articulações negativas para a sequência política da Nação. Bonavides também auxilia em exposição deste defeito grave:

³⁵Em conformidade com a CF/88, o art. 84 do Código Eleitoral realça: “A eleição para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, obedecerá ao princípio da representação proporcional na forma desta lei”.

³⁶BONAVIDES. Op. Cit., 2000, p. 323.

³⁷São chamados de “acordões” as resoluções políticas internas das casas legislativas que em geral dizem respeito a benefícios próprios dos políticos, ou, que se obrigam assim agir, líderes de bancadas para conseguirem a aprovação ou rejeição de determinado projeto (ou outro instrumento) quando se encontra em uma fração representativa muito ampla, buscando cada voto existente e que, em troca, acaba por dever algum favor.

[...] exagera em demasia a importância das pequenas agremiações políticas, concedendo a grupos minoritários excessiva soma de influência em inteiro desacordo com a força numérica dos seus efetivos eleitorais. Ofende assim o princípio da justiça representativa, que se almeja com a adoção daquela técnica, fazendo de partidos insignificantes “os donos do poder”, em determinadas coligações.³⁸

Em geral, no próprio sentido político, percebe-se a maior problemática sendo a fração ideológica-representativa, dificultando decisões e ensejando reflexos negativos na sociedade. Adiante, o mesmo autor ainda atenta: “Propicia por consequência um dogmatismo de posições que poderá pôr em perigo a ordem democrática”.³⁹ Por outro lado, também é perceptível o quanto são dispendiosas campanhas eleitorais neste modelo, bem como a própria deslegitimidade de alguns parlamentares, visto que são eleitos de forma não direta pela sociedade. O ministro Barroso já explicitava:

O problema mais grave está no modelo atual de eleição para a Câmara dos Deputados, que adota o sistema proporcional com lista aberta. Além de ser caríssimo, pois todos os candidatos fazem campanha no Estado inteiro, ele apresenta um gravíssimo problema de legitimidade democrática. É que, na prática, só 10% dos Deputados são eleitos com votação própria; 90% são eleitos pela transferência de votos feita pelo partido.⁴⁰

No que tange à ilegitimidade, o mesmo jurista alerta que “todos perdem com a persistência de um modelo que produziu um perigoso descolamento entre a classe política e a sociedade civil”,⁴¹ criando, assim, o pior conflito de uma democracia. Com tais observações, sendo superficialmente simples mas obscura ao seu núcleo, de fato, é totalmente impossível não se pensar em uma forma

³⁸BONAVIDES. Op. Cit., 2000, p. 323.

³⁹Id., ibidem.

⁴⁰Ver informativo: <<http://s.conjur.com.br/dl/barroso-defende-reforma-eleitoral.pdf>>. Acesso em Setembro/2017.

⁴¹Cf. informativo supra.

alternativa de resolução das diversas inconveniências,⁴² não obstante, complicasse ao ser debatido pelos próprios em descrédito.

3.2. SISTEMA MAJORITÁRIO

O tradicional sistema majoritário impõe que o candidato possuidor do maior montante de votos é eleito representante. “O sistema majoritário de maioria simples (típico da Inglaterra e dos Estados Unidos) conduz em geral ao bipartidarismo e à formação fácil de um governo, em virtude da maioria básica alcançada pela legenda vitoriosa”, refere Bonavides.⁴³ Dessa forma, discorre-se amplo diferencial das críticas presentes ao sistema proporcional. Aliás, este sistema é utilizado no Brasil para os cargos de chefe do poder executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito), bem como para o cargo de representação dos interesses dos Estados-membros (Senador).

O sistema majoritário possui duas divisões operacionais, conforme ensinam Afonso da Silva⁴⁴e Issa Kimura⁴⁵: pode reger-se pela “maioria simples (ou relativa)” ou “maioria absoluta”.⁴⁶ A primeira, autoexplicativa, realiza-se escrutínio apenas em uma única oportunidade. O mais votado (recebedor dos votos válidos, excluindo-se os nulos e brancos) é eleito. A segunda, não atingindo mais da metade da maioria absoluta de votos válidos, procede-se com a realização de segundo turno com os dois candidatos mais votados, método denominado *ballotage*.

⁴²Para outra análise destes, cf. BONAVIDES. Op. Cit., 2000, tópico 17, de título “Os Sistemas Eleitorais”, em seus subtópicos 7 a 11.

⁴³BONAVIDES. Op. Cit., 2000, p. 318.

⁴⁴SILVA. Op. Cit., 2017, entre as páginas 374 e 375.

⁴⁵KIMURA. Op. Cit., 2012, entre as páginas 68 e 70.

⁴⁶Além de tais divisões, o sistema ainda admite conjugação de eleições com distritos “ uninominais ou unipessoais”, ou seja, haverá apenas um candidato por partido; ou também, eleições com distritos “ plurinominais ou pluripessoais” (também designado como sistema de listas), em que cada partido apresenta uma lista de candidatos à escolha dos eleitores da circunscrição determinada. No Brasil, utiliza-se o primeiro para os cargos de chefe do executivo e senado, e o segundo para os cargos de deputados (federais e estaduais) e vereadores.

A CF/88 estabelece a aplicação deste sistema por maioria absoluta para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República (art. 77),⁴⁷ de Governador e Vice-Governador de Estado-membro (art. 28)⁴⁸ e para a eleição de Prefeito⁴⁹ e Vice-Prefeito Municipal (art. 29, II);⁵⁰ ficando, portanto, a modalidade relativa para a eleição dos cargos ao Senado Federal.

3.2.1. DEMAIS CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA MAJORITÁRIO

Aqui, utilizando-se novamente das conclusões expostas nos escritos de Bonavides,⁵¹ apontar-se-ão objetivamente algumas ópticas positivas e negativas do sistema majoritário.

Ao contrário do sistema abordado anteriormente, este acaba - reforçando o já disposto - por propiciar um melhor ambiente político de governabilidade. Ainda, presencia-se uma aproximação do candidato ao eleitor (apesar deste sistema também ser caríssimo, contudo, mais barato tendo em vista o número de candidatos), colocando-o em um vínculo de dependência deste e não do partido propriamente. “Outro ponto favorável do sistema majoritário é a simplicidade que facilita não só a determinação do número de candidatos, como também a compreensão do sistema pelos eleitores”.⁵²

Em sequência, importante ressaltar o aspecto previsto no tópico 3.2, quando se abarcou o bipartidarismo. Com isso, cria-se uma maior responsabilidade para os partidos majoritários, visto que não há desculpa a

⁴⁷A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado (art. 77, § 1.º, CF).

⁴⁸A eleição do Governador de Estado e do Governador do Distrito Federal importa a do respectivo Vice-Governador (arts. 28, caput, e 32, § 2.º, c/c o art. 77, todos da CF).

⁴⁹A eleição do Prefeito importa a do Vice-Prefeito (art. 29, II, c/c o art. 77, ambos da CF).

⁵⁰Neste caso, o *ballotage*, portanto, será aplicado somente em cidades com mais de 200 (duzentos) mil eleitores.

⁵¹BONAVIDES. Op. Cit., 2000, entre as páginas 318 e 321.

⁵²CORDEIRO, Rodrigo Aiache. Sistemas Partidários e Sistemas Eleitorais. In: Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6357>. Acesso em Setembro/2017.

recorrer por eventual não cumprimento do programa político ou pelo respectivo desastre. Ainda, brilhantemente enunciado por Bonavides: “O primeiro vota mais na pessoa deste, em suas qualidades políticas (a personalidade ou a capacidade de bem representar o eleitorado) do que no partido ou na ideologia”,⁵³ o que não se percebe geralmente com o sistema proporcional, pois estes, na visão de seus cargos, acabam por demandar maior qualificação e experiência para condução dos trabalhos.

Por outro lado, “pode conduzir ao governo, com maioria no parlamento, um partido que saiu vitorioso das eleições sem contudo haver obtido no país uma quantidade superior de votos”,⁵⁴ bem como a eventual falta de representatividade de um candidato eleito, em relação à totalidade do eleitorado. Suponhamos três candidatos numa circunscrição, onde o candidato A obteve 17.500 votos, o candidato B 17.000 votos e o candidato C 15.500 votos. Elegeu-se o candidato A com pouco mais de um terço dos votos e a circunscrição de 50.000 eleitores será representada por um candidato vitorioso com apenas 17.500 votos daquele total. Veja-se portanto o paradoxo: cerca de dois terços do eleitorado postos à margem, com seus sufrágios reduzidos à impotência!⁵⁵

Válido, por fim, também lembrar a questão de representatividade e eventuais decepções decorrentes do resultado eleitoral (rever introdução e nota 3), quando não se tem êxito no desejado candidato. Nestes casos, a maioria “não se esforça muito” e geralmente possui resultados positivos, ao contrário das minorias, que em grande parte não conseguem chegar ao governo. Assim, pode-se o espírito da utilização do sufrágio ser abatido.

4. Reforma Política

⁵³BONAVIDES. Op. Cit., 2000, p. 319.

⁵⁴Id., ibidem.

⁵⁵Id., ibidem, p. 320.

Pode-se apontar este instituto como o conjunto de ações, propostas, ideias a serem discutidas no Congresso Nacional Brasileiro, no propósito de modificar,⁵⁶ aperfeiçoar certos pontos no âmbito eleitoral e político, adaptando às demandas conforme o desenvolvimento do contexto nacional. Adaptações estas que alteram estruturas organizacionais, desde que respeitadas as instituições. Em sentido mais simplificado, busca-se, por exemplo, a diminuição de gastos públicos, aproximação dos representantes ao povo, melhor acesso à política, diminuição da corrupção, organização política, dentre outros. Não obstante, quando impera-se uma conjuntura política desfavorável aos “representantes do povo”, toda e qualquer discussão sofre intensa resistência.

Na busca da correção de supostas falhas institucionais, o Congresso Nacional resolveu debater, portanto, seguimentos de uma reforma política, adicionando, suprimindo e modificando textos diante do Projeto de Emenda à Constituição⁵⁷ (PEC) 77/2003, se utilizando do poder constitucional conferido pela CF/88: a prerrogativa do poder constituinte.

4.1. DO PODER CONSTITUINTE

A esfera do poder constituinte não é objeto prevalecte deste escrito. Contudo, a legitimação do poder de modificação advém desta natureza, o que traz o encargo de abordá-lo celeremente, mas com solidez suficiente para sua compreensão basilar.

⁵⁶Interessante trazer a crítica doutrinária abordada por José Afonso da Silva, no que diz respeito à utilização da expressão “reforma”. Diz que: “a reforma é qualquer alteração do texto constitucional, é o caso genérico, de que são subtipos a emenda e a revisão. A emenda é a modificação de certos pontos, cuja estabilidade o legislador constituinte não considerou tão grande como outros mais valiosos [...]. Já a revisão seria uma alteração anexável, exigindo formalidade e processos mais lentos e dificultados que a emenda, a fim de garantir uma suprema estabilidade do texto constitucional” (SILVA. Op. Cit., 2017, p. 64).

⁵⁷O Projeto de Emenda à Constituição, a famosa “PEC” é “[...] o processo formal de mudança das constituições rígidas, por meio de atuação de certos órgãos, mediante determinadas formalidades, estabelecidas nas próprias constituições para o exercício do poder reformador (Id., ibidem).

O poder constituinte propriamente dito, na substância de sua análise teórica é basicamente a legitimidade de poder.⁵⁸ Esta, por sua vez, divide-se em duas categorias: o poder constituinte originário e o poder constituinte derivado.

4.1.1. DO PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO

Como expressão da vontade política da sociedade, o poder constituinte originário tem a natureza de poder político, porque exercido não com base em norma jurídica, mas fundamentado apenas na intenção natural da comunidade.

Esta é a concepção introdutória do Procurador Regional da República José Elaeres Marques Teixeira.⁵⁹ Em consonância, Bonavides caracteriza que este poder “faz a Constituição e não se prende a limites formais”, assim, “é essencialmente político ou [...] extrajurídico”.⁶⁰

Em suma, o constituinte originário é aquele exercente da Assembleia Nacional Constituinte, ou seja, o colegiado responsável pela instituição de um novo Estado, de uma nova ordem constitucional que - assim como apontado anteriormente - não possui limites formais, concedido pelo *supra legem*.

4.1.2. DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO (OU CONSTITUÍDO)

Ao contrário do supracitado, o constituinte derivado não possui o encargo de estabelecer uma nova ordem constitucional, um novo Estado, e sim, possui legitimidade de modificações normativas constitucionais que se apresentem

⁵⁸BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

⁵⁹TEIXEIRA, José Elaeres Marques. O Poder Constituinte Originário e o Poder Constituinte Reformador. In: Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/854/R158-10.pdf?sequence=4>>. Acesso em Setembro/2017.

⁶⁰BONAVIDES, Paulo. Op. Cit., 2011, p. 146.

necessárias (do texto constitucional criado pelo constituinte originário), desde que respeite-se a ordem jurídica. José Afonso da Silva ressalta que “esse seu poder não lhe pertence por natureza, primariamente, mas, ao contrário, deriva de outro [...]”, dessa forma “é que também se lhe reserva o nome de poder constituinte derivado, embora pareça mais acertado falar em competência constituinte derivada ou constituinte de segundo grau”.⁶¹

Em complementação, percebe-se que este atua atrelado ao Direito, reconhecendo - como dito - suas limitações formais e materiais⁶² (José Afonso da Silva ainda apresenta mais duas categorias limitantes: temporais e circunstanciais).⁶³ Bonavides⁶⁴ ressalta que nessa “acepção jurídica o poder constituinte é competente para ultimar a mudança constitucional”.⁶⁵

4.2. DA PEC 77/2003

A Comissão Especial de Reforma Política estava em processo de adição, supressão e modificação, diante da PEC 77/03, que previa à época, algumas

⁶¹SILVA. Op. Cit., 2017, p. 67.

⁶²Bonavides (2011, p. 150): “Firma-se em consequência o princípio jurídico ou a regra da legitimidade segundo a qual a Constituição nova deriva da Constituição velha, ou seja, toda produção constitucional obedecerá sempre a moldes pré-organizados ou preestabelecidos e ocorrerá nos limites da ordem jurídica, cujos fundamentos não poderão ser ignorados nem violados pela ação do poder constituinte.

⁶³Conforme a leitura doutrinária (SILVA. Op. Cit., 2017, p. 68), compreende-se a *limitação temporal* como um “período de carência”, onde a Constituição não poderá ser modificada. Por outro lado, ao que tange à *limitação circunstancial*, diz o constitucionalista que a partir do texto constitucional de 1934, essa limitação vedava reformas à Constituição na vigência do estado de sítio. Contudo, a CF/88, além da vedação de reformas em estado de sítio, abrange a proibição na vigência de intervenção federal e estado de defesa.

⁶⁴BONAVIDES. Op. Cit., 2011, p. 150.

⁶⁵Em breve organização conceitual: “Como poder que tem origem na própria Constituição, o poder de reforma é um poder derivado, jurídico e limitado. Derivado porque decorre do poder constituinte originário; jurídico porque está contido na Constituição; e limitado porque um ‘corpo submetido a formas constitutivas só pode decidir algumas coisas segundo a Constituição” (TEIXEIRA, 2003, *apud*. SIEYÈS, 1988, p. 124).

alterações no sistema eleitoral, que propunha modificações normativas nos artigos 14, 27, 28, 29, 44, 46 e 82.⁶⁶

Evidentemente que - como relatado anteriormente - com a apreciação deste projeto já existente, houveram propostas de emendas, alterando o texto original. No texto final, dentre as propostas expressas, a que interessa a este artigo trata-se da mutação do sistema proporcional para o que chamaram de “distritão”, o sistema distrital misto, o qual seria instituído efetivamente a partir de 2022. Todavia, antes dessa plenitude, em 2018 seriam eleições majoritárias para os Deputados, e em 2020 eleições majoritárias para os Vereadores. Após, no pleito de 2022, aí sim seria, então, vigente o “distritão”. Não obstante, conforme reportagem,⁶⁷ o Plenário da Câmara dos Deputados rejeitou esta modificação.

É perceptível que as argumentações foram exatamente na mesma essência das elencadas nos tópicos anteriores: “falta de representatividade e eleição dos mais conhecidos” de um lado, “eleição de desconhecidos por tabela e onerosidade” de outro.

4.3 CONSIDERAÇÕES

A filosofia política atrelada ao direito, portanto, traz a medida reformista como forma de manutenção do âmbito político, buscando sua readequação ao quadro efetivo, eficiente e representativo. É essa sua teoria. Contudo, é de se observar e refletir qual a dificuldade de plenitude de uma política respeitável e representativa no Brasil. Será qual o problema? Poderia ele não ser mais o método de processo eleitoral e se encontrar em outros campos? O sistema republicano, talvez? O sistema democrático? A cultura política? Várias são vertentes de possíveis vícios.

⁶⁶Analisar:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117975>>.

⁶⁷Ver informativo: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/A-VOZ-DO-BRASIL/543192-PLENARIO-REJEITA-MUDANCA-NO-SISTEMA-ELEITORAL-QUE-PREVIA-O-DISTRITAO.html>>.

5. Conclusão

“A democracia exige que a arquitetura constitucional seja disposta de forma a aproximar a vontade do povo na escolha de seus representantes”. É exatamente isso que introdutoriamente o insigne doutor Kimura nos apresenta em seus escritos.⁶⁸ Em uma compreensão geral, quase que unânime, o sistema proporcional de lista aberta acolhido pela CF/88, foi e é duramente criticado por diversos juristas, ao exemplo - já citado - do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luís Roberto Barroso,⁶⁹ quando nos deparamos com um sistema nefasto, caro à verba pública e problemático por diversos ângulos. Não obstante, vê-se que tal plataforma não apresentou ou apresenta os mesmos decréscimos para grande parte dos políticos brasileiros contemplados eletivamente por ela, ao menos até pouco tempo atrás.

Com o avanço das mídias digitais, conseqüentemente a crescente utilização dos meios para o jornalismo geral e investigativo, diversos escândalos de corrupção foram chegando progressivamente aos ouvidos da população e aos órgãos investigativos responsáveis. Em conjunto, as decisões políticas errôneas dos últimos anos indignaram setores da sociedade a ponto de motivar a ida da sociedade brasileira às ruas das principais cidades do país. Assim, a partir de junho de 2013, centenas de milhões de cidadãos ocuparam as vias públicas reivindicando renovação, sendo o sistema eleitoral uma das principais pautas de uma eventual reforma política, tendo em vista que o sistema vigente conduz ilegítimos para ocupar as cadeiras dos respectivos parlamentos, bem como sendo extremamente caro nas utilizações da verba pública. Com isso, percebeu-se a irônica contradição do sistema proporcional inclusive no solo constitucional, pois, em prática, de representação proporcional genuína nada contém.

⁶⁸KIMURA. Op. Cit., 2012, p. 65.

⁶⁹ Ver informativo: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-22/leia-conferencia-barroso-harvard-reforma-politica>>.

Dessarte, tornando-se a crise política uma crise institucional quase por integralidade, alterações consoantes à temática persistem de esquina à esquina, porém, com relevante imperícia e descortesia por parte dos representantes pertencentes ao Congresso Nacional. Adiante, após o *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff - requestado pelos milhões de brasileiros já citados e tranquilamente executado no Congresso Nacional -, notou-se uma breve mudança comportamental por parte dos políticos, ao menos diante do que as câmeras puderam captar e transmitir para os internautas, vinte e quatro horas por dia. De repente, portanto, o parlamento em descrédito nacional, deixou de utilizar o poder que emana do povo contra ele mesmo - como sempre ressalta ironicamente e brilhantemente o professor Olavo de Carvalho -, e passou a se localizar do mesmo lado de seus eleitores (ou não), igualmente, pelo menos em determinadas circunstâncias.

Nesta sistemática propedêutica, espera-se que o presente artigo tenha sido eficaz em dar uma exordial base sólida, a fim de fomentar o raciocínio crítico frente ao conflito político-social existente. Pois, como se apresenta, o atual cenário é um dos mais deficitários da história política do país, bem como os fatos proporcionam presunções que nada mais são do que uma nova oportunidade de manutenção do poder, maquiada por uma expressão que Bastiat utilizou para outra circunstância, mas que nos é pertinente: a falsa filantropia.⁷⁰ Finaliza-se aqui, portanto, o início fulcral para uma posterior abordagem às críticas e intenções explícitas e implícitas do texto.

Referências

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

⁷⁰ Em “A Lei”, o economista e jornalista francês Frédéric Bastiat designou que “a lei perverteu-se por duas causas bem diferentes: a ambição estúpida e a falsa filantropia.” (BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. 3ª ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010).

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 3ª edição, atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Brasil: **O Caminho Longo e Sinuoso**. In: Conjur. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/barroso-defende-reforma-eleitoral.pdf>>.

BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. 3ª edição. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

CORDEIRO, Rodrigo Aiache. **Sistemas Partidários e Sistemas Eleitorais**. In: Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6357>.

Acesso em Setembro/2017.

FEDERAL, Senado. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. **Código Eleitoral Brasileiro**. Brasília, 1965.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tomo primeiro. Rio de Janeiro: J. Villeneuve e Comp.^a, 1840.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado**. Trad. de L. Legaz y Lacambra. México: Edinal, 1959.

KIMURA, Alexandre Issa. **Manual de Direito Eleitoral**. 2ª edição rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. Tradução: Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2010.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas Electorales y Partidos Políticos**. 3ª edição. México: FCE, 2004.

PRÉLOT, Marcel. ***Institutions Politiques et Droit Constitutionnel***, 2ª ed., Paris: Dalloz, 1961.

SIEYÈS, Emmanuel. **A Constituinte Burguesa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. **O Poder Constituinte Originário e o Poder Constituinte Reformador**. In: Senado Federal. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/854/R158-10.pdf?sequence=4>>. Acesso em Setembro/2017.