II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

LITON LANES PILAU SOBRINHO

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho -Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr; Liton Lanes Pilau Sobrinho; Lucas Catib De laurentiis – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-236-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Centrado na pesquisa das relações que contemporaneamente se estabelecem entre a Constituição e o modelo democrático, este Grupo de Trabalho destacou-se pela apresentação de artigos marcados por uma notável atualidade.

A leitura transversal do cenário político ocidental abriu-se pelo trabalho intitulado LIMITES E POSSIBILIDADES DE AUTONOMIA DOS AGENTES SOCIAIS: ESTUDO SOB O PRISMA DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, pondo em evidência que apenas a proteção do espaço de atuação de cada gente público poderá conduzi à concretização da satisfação, pela melhor forma, do interesse público primário.

O artigo que abordou SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: TRÊS PROPOSTAS DE SOFISTICAÇÃO TESTADAS EM MBITO MUNICIPAL, empregando o método dedutivo, partiu da regra geral para destacar o déficit que congenitamente marca este sistema eleitoral, apontando sua dificuldade na real definição da vontade manifestada pelos eleitores nas urnas. Da regra vem à realidade, comprovando empiricamente os efeitos reais deste sistema de identificação dos eleitos para o cumprimento de mandatos eletivos.

No artigo O ESTADO LIBERAL E AS MUDANÇAS EM RAZÃO DO CORONAVÍRUS: COMO FICA A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA?, a contemporaneidade foi colocada na lente do microscópio, resultando a análise absolutamente minuciosa do modo pelo qual a empresa pode cumprir sua função social na manutenção de empregos, geração de rendas, sustentação financeira de pessoas e famílias e, ainda, manutenção do Estado através do pagamento de tributos, neste período de anormalização das relações sociais em todos os seus sentidos, causada pela pandemia COVID-19.

No trabalho sobre O DIÁLOGO COMO ALTERNATIVA ÀS TEORIAS DA ÚLTIMA PALAVRA EM CONFLITOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS, destacou-se a importância da abertura e da preservação do espaço democrático de debate, isonomicamente garantido a todo indivíduo, independemente de sua condição social, de suas escolhas políticas, orientações religiosas, cor de pele ou opções sexuais. A democracia é o regime de convivência das diferenças. A convivência somente se mantém com o cultivo permanente do respeito mútuo.

Na mesma linha, em destaque ímpar da coerência do conteúdo dos artigos apresentados, o texto intitulado O DIREITO FUNDAMENTAL À PARTICIPAÇÃO POLÍTICA POR MEIO DA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR E A POSSIBILIDADE DE APOIOAMENTO DE PROPOSTAS ATRAVÉS DO SISTEMAS BIOMÉTRICO DA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA, sugere, como forma de ampliação à participação no debate democrático, o emprego do já reconhecidamente seguro meio biométrico de votação eleitoral, para a manifestação popular assemblear sobre iniciativas legislativas.

As. REFLEXÕES SOBRE AS DIFICULDADES, NO COMBATE À COVID-19, NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO, trazem à tona os efeitos nefastos decorrentes da politização da gestão da saúde no momento crucial em que as crises exigem a atuação do poder público, em todos os níveis da federação, de forma harmônica e unívoca, com galvanização de força suficiente para o enfrentamento da situação pandêmica.

A análise dos PARTIDOS POLÍTICOS NO STF EM TEMPOS DE PANDEMIA: JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, põe em discussão a importância do fortalecimento dos partidos políticos brasileiros, demonstrando que a fidelidade ao programa e às diretrizes partidárias constituem o melhor caminho para a autenticidade na participação política de cada setor da sociedade civil.

O artigo que aborda a VULNERABILIDADE DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E PANDEMIA DA COVID - 19: ISOLAMENTO SOCIAL OU (IN) VISIBILIDADE HUMANA coloca em destaque o deficit de inclusão social de que ainda padece a sociedade brasileira, comprometendo a buscada participação democrática plena. Os bolsões sociais formados por pessoas invisíveis, enquanto existirem e, enquanto existirem de forma tão densa, de fato impedem a consolidação da democracia brasileira. A carência social é, sem dúvida, um deficit político.

O texto que trata de TRUMP, BOLSONARO E AS AMEAÇAS ÀS DEMOCRACIAS: PENSANDO AS MIGRAÇÕES A PARTIR DOS DIREITOS HUMANOS aborda a tendência polarizadora das relações políticas contemporâneas, ubicando nesta radicalização um substancial entrave ao desenvolvimento de políticas migratórias mais receptivas.

Ao propor UMA REFLEXÃO EPISTEMOLÓGICA DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DE KONRAD HESSE COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO NOVO FASCISMO BRASILEIRO, o artigo acentua o que considera a radicalização da política brasileira, resgatando a teoria alemã de Hesse e vendo em sua aplicação um instrumento efetivo para atenuá-la.

Ao abordar o MANDADO DE INJUNÇÃO E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO: DOIS CAMINHOS DE PROTEÇÃO DA CONSTITUIÇÃO, o artigo resgata duas ações constitucionais cujo emprego foi soterrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas cuja importância, nem por isso, foi afastada e, mais além, deve ser resgatada para afirmação da efetividade constitucional.

O artigo que trata do.ESTADO COMO CATEGORIA OPERACIONAL EM "O 18 DE BRUMÁRIO DE LUÍS BONAPARTE" E PARA IMMANUEL WALLERSTEIN, resgata um momento marcante da história moderna e projeta com acuidade ímpar a relação das lições dele decorrentes no cotejo com as conclusões da obra de Wallerstein.

Nas CONSIDERAÇÕES ACERCA DO FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERADOS PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA retorna a ênfase sobre a importância da atuação política colaborativa, e não divergente, no combate eficaz aos efeitos deletérios gerados pela pandemia COVID-19 na saúde, na economia e na política.

Abordando FAKE NEWS NAS ELEIÇÕES E A TEORIA DA PERDA DE UMA CHANCE o artigo demonstra que o direito à informação, aparelhado pela informação verdadeira no afastamento da informação disfuncional, é o mais forte sustentáculo do modelo democrático, afastando o risco da perda da preciosa chance na escolha dos melhores mandatários políticos.

Ao tratar de CANDIDATURAS AVULSAS: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA POR MEIO DO ENTENDIMENTO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DIREITO BRASILEIRO, o artigo demonstra o risco de obsolescência dos partidos políticos se reduzidos a meros instrumento de impulsionamento de seus filiados ao exercício de mandatos eleitorais, propondo a partir de precedentes de Corte Interamericana de Direitos Humanos, o resgate da autenticidade da representação política através da viabilização da candidaturas avulsas, desvinculadas de partidos.

Como se vê, a plêiade de artigos e reflexões reunidos neste Grupo de Trabalho o fez extremamente rico, aportando preciosas contribuições a todos os que dele participaram e também aos que tiverem o com encontro com esta compilação.

O CONPEDI, mais uma vez, e sem exceção, cumpre sua preciosíssima função acadêmica, não sendo fruto do acaso a posição que lhe é de fato devida como o maior Congresso Jurídico da América Latina.

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho

Prof. Dr. Lucas Catib De laurentiis

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL: TRÊS PROPOSTAS DE SOFISTICAÇÃO TESTADAS EM ÂMBITO MUNICIPAL

PROPORTIONAL ELECTORAL SYSTEM: THREE SOPHISTICATION PROPOSALS TESTED AT THE MUNICIPAL LEVEL

Fabrício Bittencourt da Cruz [1]
Daniel Godoy Danesi [2]

Resumo

Este artigo destina-se à análise de elementos do sistema eleitoral brasileiro, especificamente no que tange as eleições proporcionais para as casas legislativas, com foco no âmbito municipal. Através do método dedutivo, e utilizando-se de fórmulas consagradas na doutrina, analisa-se em que medida algumas alterações dentro do atual sistema impactariam os pleitos. Faz-se um estudo de três proposições de alterações do sistema: mudança na distribuição das sobras, exclusão dos "puxadores de votos" do cálculo de distribuição e, por fim, a alteração da fórmula eleitoral, da atual D'Hondt para Saint-Lague.

Palavras-chave: Democracia, Representatividade, Legitimidade, Proporcionalidade, Eleições

Abstract/Resumen/Résumé

The object of this article is the analysis of the elements of the Brazilian electoral system, specifically about proportional elections for legislative house, focusinh on the municipal level. Through the deductive method and using doctrinal equations, the article analyzes how some changes into the actual system would impact the elections. A study of three propositions of changes in the system is made: change in the distribution of the legislative seats not initially filled by parties, exclusion of nominal votes that exceed the electoral quotient, and, finally, the change in the electoral method of seat allocation, from D'Hondt to Sant-Lague.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Democracy, Representativeness, Legitimacy, Proportionality, Elections

[1] Doutor em Direito pela USP. Mestre em Direito pela PUC-PR. Professor Adjunto no Departamento de Direito de Estado da UEPG. Líder do Projeto MindTheGap: Inovação em Direito. Juiz Federal.

[2] Pós-graduado em Segurança Pública e Direito Constitucional. Bacharel em Direito pela UEPG. Advogado.

INTRODUÇÃO

Utilizando do método dedutivo e pautando-se em documentação indireta e direta, analisando a bibliografia pertinente acerca dos sistemas eleitorais, o objetivo da pesquisa é averiguar em que medida o sistema proporcional de lista aberta concretiza a democracia representativa, e em que aspectos seria possível sofisticar o atual modelo mitigando eventuais fragilidades.

Focando no âmbito do poder legislativo municipal e partindo da premissa da imperfeição sistêmica dos sistemas eleitorais, são analisados dois importantes atributos - legitimidade representativa e a proporcionalidade - e em que medida eles se relacionam em eleições municipais legislativas no âmbito do sistema proporcional de lista aberta.

Abordam-se banalização e fragmentação partidária como incongruências no sistema eleitoral atual que fragilizam a representatividade e o sistema partidário.

Na sequência são abordadas três alternativas ao sistema vigente: a alteração da distribuição das cadeiras dentro do sistema proporcional, a reformulação na operação de distribuição de cadeiras excluindo os candidatos que superarem o quociente eleitoral ("puxadores de votos") e a alteração na fórmula do sistema do proporcional.

1 LEGITIMIDADE REPRESENTATIVA E PROPORCIONALIDADE

O sistema eleitoral brasileiro, proporcional de lista aberta para eleições de deputados federais, deputados estaduais e vereadores, produz, com frequência relevante, em homenagem à proporcionalidade, resultantes nas quais a vontade popular, substância da democracia, não é devidamente atendida,.

Parte-se do pressuposto de que a legitimidade representativa de um parlamentar é a quantidade de votos que este conquistou, sendo maior esta legitimidade à medida em que o parlamentar eleito de fato tenha recebido mais votos do que seus adversários.

Essas situações ocorrem em decorrência da distribuição de cadeiras que se opera pela fórmula proporcional, enfatizando partidos em detrimento de candidatos e também propiciando a alavancagem de candidatos pouco votados e votos de candidatos em lista que alcançam votações expressivas ultrapassando nominalmente o quociente eleitoral.

Essas discrepâncias podem ser observadas em diversas eleições regradas pelo sistema proporcional. Exemplo marcante ocorreu no pleito para o cargo de deputado federal do Estado de São Paulo em 2002. O partido Prona obteve 1.680.774 votos, sendo 90%

nominais ao candidato Dr. Enéas Carneiro, ou seja, 1.573.642 votos ao candidato. O quociente eleitoral era de 280.247 votos, de modo que o partido conquistou 6 cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo uma cadeira de Enéas e as outras cinco para candidatos do Prona que receberam as seguintes votações nominais: 18.241, 673, 484, 382 e 275. Quatro candidatos eleitos com menos de 700 votos. Em contrapartida, naquele pleito houve candidato de outro partido com 127.997 votos nominais que não logrou êxito em conquistar uma cadeira na Câmara Federal (ROMÃO, 2012, p. 150).

Em que pese a impossibilidade atual de repetição de resultantes como essa, em decorrência da cláusula de barreira prevista nos artigos 108 e 109, I, do Código Eleitoral, consistindo na exclusão de candidatos que não obtiverem votação nominal superior a 10% do quociente eleitoral, ainda há diversas circunstâncias de incongruências representativas. (GOMES, 2016, p. 152).

No pleito para a Câmara de Vereadores do Município de Ponta Grossa no Paraná em 2016, por exemplo, com 178.251 votos válidos e 23 cadeiras em disputa, mesmo não havendo nenhum "puxador de votos", o candidato eleito com menor votação nominal conquistou 928 votos (0.52% do total), ao passo que o candidato com maior votação nominal que não foi eleito totalizou 2.030 votos (1,14% do total) (UOL, 2016). Ou seja, em termos quantitativos, o candidato eleito representa somente 46% do número de cidadãos que o candidato não eleito citado representaria em tese. Além deste, outros 21 candidatos obtiveram votação nominal superior a 928 e não foram eleitos.

Mesmo em circunscrições maiores o cenário se repete. No pleito para a Câmara de Vereadores de Curitiba, com 880.869 votos válidos e 38 cadeiras em disputa, o candidato que obteve a maior votação nominal e não foi eleito conquistou 5.572 votos, enquanto o candidato com menor votação nominal eleito conquistou 3.006 (UOL, 2016).

Como último exemplo, em uma circunscrição inferior às anteriores, o pleito para a Câmara de Vereadores de Umuarama no Paraná, com 54.136 votos válidos e 10 cadeiras em disputa, o candidato com maior votação nominal não eleito obteve 1.449 votos, enquanto o candidato com menor votação nominal eleito obteve 889 votos (UOL, 2016).

Pode-se constatar que o sistema proporcional, no formato atualmente praticado, produz resultantes nas quais candidatos que representam menores parcelas da sociedade conquistam vagas em detrimento de outros mais votados.

No entanto, a racionalidade do sistema proporcional reside com mais ênfase em outro atributo do sistema: na proporcionalidade. Nas palavras de José Jairo Gomes (2016, p. 145), "O sistema proporcional foi concebido para refletir os diversos pensamentos e tendências existentes no meio social. Visa distribuir entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas".

O sistema proporcional privilegia, portanto, a proporcionalidade, ainda que em certo prejuízo da legitimidade representativa pessoal. A proporcionalidade produzida por um sistema pode ser entendida pela medida em que o número de votos obtidos pelos partidos corresponde proporcionalmente ao número de cadeiras obtidas por tais.

Para o cálculo da desproporção gerada pelos diversos sistemas eleitorais, a doutrina criou um índice, notadamente proposto por John Loosemore e Victor Handy, sendo o índice da desproporcionalidade calculado pela fórmula $D= ½ \Sigma [v_i - c_i]$. Na fórmula, o índice *D* é a soma das diferenças absolutas entre o percentual de votos (*v)* e o percentual de cadeiras (*c)* dividido por dois. O resultado varia de 0 a 100, sendo que o índice em 0 significa um sistema perfeitamente proporcional e, *contrario sensu*, 100 um sistema desproporcional ao extremo (NICOLAU, 2004, p. 83).

A título de demonstração, Jairo Nicolau (2004, p. 83) apresenta um quadro comparando o índice, em geral, produzido por cada sistema eleitoral, constatando que sistemas majoritários são, em média, mais desproporcionais (índice médio 14,9), seguidos de sistemas mistos (índice médio 13,1) e então os sistemas proporcionais (índice médio 8,7). Ou seja, a tendência dos sistemas proporcionais é gerar cenários com alta proporcionalidade.

A magnitude do distrito (circunscrição) influencia na proporcionalidade do sistema. Quanto maior a circunscrição, mais proporcional o sistema tende a ser.

Adotando tal fórmula nas eleições para a Câmara dos Deputados do Estado do Paraná de 2014, percebe-se um índice de desproporcionalidade em relação aos partidos consideravelmente alto para um sistema proporcional: 13,73. Nas eleições para a Câmara Municipal de Ponta Grossa no ano de 2016, em que 31 partidos disputaram 23 cadeiras o índice é ainda maior: 23,25. Nas eleições para a Câmara Municipal de Curitiba de 2016, com 35 partidos disputando 38 cadeiras, o índice de desproporcionalidade foi de 23,05. E por fim, nas eleições para a Câmara Municipal de Umuarama de 2016, em que 25 partidos disputaram 10 cadeiras, o índice totalizou 44,85.

Se, por um lado, a modalidade de representação proporcional tende a concretizar cenários mais proporcionais, por outro círculos eleitorais de menor dimensão tendem a catalisar a desproporcionalidade:

> O aumento na magnitude das circunscrições eleitorais diminuem os custos eleitorais (em votos) e elevam as chances dos pequenos e micros partidos no pleito, ou seja, magnitudes elevadas tendem a propiciar aos partidos (quando isento dos efeitos manipulativos) adquirirem proporcionalmente tantos assentos quanto forem sua votação. [...]
> Adverte-se, no entanto, que à medida que a magnitude eleitoral é elevada a desproporcionalidade diminui num ritmo decrescente (relação curvilínea), ou seja, "a partir de certo ponto, a fórmula matemática de escrutínio começa a ser mais importante do que a dimensão do círculo" (SARTORI, apud, CARVALHO, 2006, p. 25).

Além da magnitude da circunscrição, a considerável desproporcionalidade deve-se ao sistema de coligações e ao excessivo número de partidos que concorreram nos referidos pleitos, fazendo com que os votos fossem diluídos em muitos candidatos de diferentes partidos, muitos destes não conquistando sequer uma cadeira na casa legislativa.

Mesmo se consideradas as coligações, e não os partidos, o que seria indevido para a finalidade a que se presta o índice, uma vez que as coligações se esvaem com a diplomação, (GOMES, 2016, p. 113), havendo caráter tão somente de estratégia eleitoral, e não programático ou representativo, os índices de desproporcionalidade ainda se apresentam altos, bem acima da média dos sistemas proporcionais.

Como exemplo, nas eleições para a Câmara Municipal de Ponta Grossa de 2016 o índice considerando somente partidos foi de 23,05 e, quando consideradas as coligações propriamente ditas, o índice resultou em 14,10 – embora menor, ainda acima da média dos sistemas proporcionais mundiais.

Além disso, as coligações propriamente ditas geram desproporções representativas nos partidos que a compõem. Dentro das coligações dificilmente as cadeiras são distribuídas de forma perfeitamente proporcional entre os partidos que a compõem conforme a votação de cada um, pois há no interior das coligações o elemento majoritário — elegendo os candidatos nominalmente mais votados, independentemente do partido (CARVALHO, 2006, p. 36).

A título de exemplo, a coligação formada pelos partidos: PT, PDT, PRB, PTN e PC do B nas eleições para a Câmara dos Deputados Federais no Estado do Paraná em 2014 resultou em um índice de desproporcionalidade interna de 11,74.

O fim do sistema de coligações é uma proposta que circunda o debate público nacional há tempos: “se os partidos concorrerem de forma isolada e a alocação de cadeiras se desse de acordo com suas votações, a desproporção dai gerada (exclusivamente pela fórmula eleitoral) seria menor” (GROHMANN apud CARVALHO, 2006, p. 42).

Portanto, considerando que o sistema de coligações produzia cenários de desproporcionalidades, contrariando a própria razão de ser do sistema proporcional de lista aberta ora vigente, a alteração trazida pela Emenda Constitucional 97, extinguindo o sistema de coligações nas eleições proporcionais a partir de 2020 terá impacto positivo no sistema eleitoral, tendendo a gerar resultados democraticamente mais adequados, notadamente mais proporcionais.

Entretanto, mesmo se simuladas eleições passadas sem coligações e delineando um juízo probabilístico, a considerável desproporcionalidade gerada em circunscrições diminutas tende a persistir, embora reduzida devido ao fim das coligações e à possível redução no número de partidos disputando o pleito.

Proporcionalidade perfeitamente adequada é inatingível. Nenhum sistema eleitoral, quaisquer que sejam seus elementos e mecanismos, contemplará todos os atributos desejáveis. No entanto, pautando-se em um juízo político, social e jurídico, a escolha pelo sistema proporcional de lista aberta para circunscrições reduzidas — tais como Municípios — carece de eficiência, eis que produz cenários com eventuais fragilidades na legitimidade representativa, sem contudo gerar proporcionalidade adequada. Ademais, encarece campanhas e, à luz do atual sistema partidário, não garante de fato a representação de minorias.

2 FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA

O sistema eleitoral adotado também gera consequências na dinâmica partidária do país. Giovanni Sartori propôs duas leis tendenciais sobre as fórmulas eleitorais e seus efeitos no sistema partidário: “Fórmulas de maioria simples favorecem um formato bipartidário e, inversamente, dificultam o multipartidarismo. Fórmulas de representação proporcional favorecem o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente produzem o bipartidarismo” (NICOLAU, SCHMITT, 1995, p. 130).

É possível, ademais, observar dois conceitos que explicam a causa dos efeitos dos sistemas eleitorais nos sistemas partidários: o Efeito Mecânico de Durveger, e o Efeito Psicológico de Duverger (NICOLAU, SCHMITT, 1995).

O primeiro consiste na tendência universal dos sistemas eleitorais em sub-representar pequenos partidos e sobre-representar os maiores, gerando desproporções. O segundo consiste no estímulo a eleitores deixarem de votar em um partido sub-representado para não "desperdiçar" seus votos. Em essência, "O psicológico afeta o voto, o mecânico afeta as cadeiras" (NICOLAU, SCHMITT, 1995, p. 132).

Na representação proporcional, o efeito mecânico é geralmente reduzido, assim como o efeito psicológico tem pouco impacto. "O resultado disso sobre os eleitores é óbvio: eles ficam livres para votar na sua primeira preferência; por outro lado, reduzem-se os obstáculos à formação de novos partidos" (NICOLAU, SCHMITT, 1995, p. 134).

No modelo constitucional brasileiro o pluripartidarismo é consequência do pluralismo político elencado como fundamento da República Federativa do Brasil. A escolha política-jurídica brasileira na formulação de seu sistema partidário concedeu ampla relevância aos partidos, em detrimento, de certa forma, aos candidatos propriamente ditos. Os partidos políticos possuem o monopólio das candidaturas a cargos políticos (CRUZ, PRESTES, 2016, p. 83)

Inobstante o protagonismo dos partidos políticos, é notável nos últimos tempos a banalização destes, desvirtuando o cenário político nacional, pois "os partidos políticos em razão de todo um quadro de fatores de elevado potencial irritativo, e, portanto, de inegável desgaste, vêm 'consolidando o seu poder político e não sua representatividade, conduzindo a um quadro de crise e descrédito" (CAGGIANO, 2008, p. 86).

O sistema proporcional, o monopólio de candidaturas, a fidelidade partidária, as normas de propaganda eleitoral, os fundos partidário e eleitoral fortalecem os partidos. No entanto, a figura individual do candidato é supervalorizada e o tratamento deste com o partido se torna meramente formal:

> Desse quadro resulta a indiferença do parlamentar em relação às linhas programáticas do partido, a negociação pessoal de alocação de recursos orçamentários e de apoios políticos e a personalização da relação com o eleitor. O troca-troca de partidos, que carreia imenso descrédito para o modelo político em vigor, é apenas consequência natural da desimportância dos partidos. [...] Desses fatores decorre, também uma outra disfunção: a fragmentação partidária (BARROSO, 2006, p. 347).

Esse quadro de banalização dos partidos gera as chamadas "legendas de aluguel", que consistem em partidos sem verdadeiros conteúdos programático que, visando

primordialmente nichos do mercado político, são criados e disseminados apenas para viabilizar candidaturas individuais.

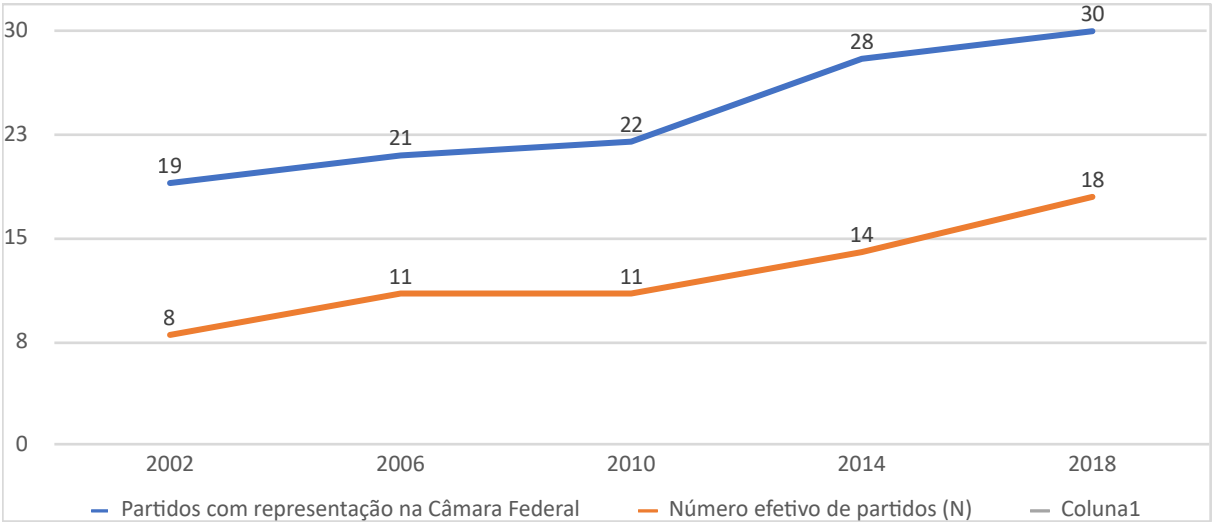
Coligações também impulsionam a banalização partidária nacional. Com uma frequência considerável, partidos unem-se em coligações para as eleições proporcionais sem a menor coerência ideológica, visando somente aspectos práticos do pleito.

O sistema partidário brasileiro conta atualmente com 33 partidos políticos devidamente inscritos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2020), gerando óbices à governabilidade e dificultando o funcionamento de mecanismos de escolha e de controle dos representantes pelos representados (MIGUEL, ASSIS, 2014).

Para melhor percepção sobre o sistema partidário brasileiro pode-se utilizar a fórmula proposta por Marku Laakso e Taagepera para calcular o número de partidos efetivos: $N = 1/\sum p_i^2$ (NICOLAU, 2004, p. 105).

Na fórmula, N é o índice do número efetivo de partidos e p_i a proporção de votos (ou cadeiras) do partido *i*. A porcentagem de votos de cada partido é elevada ao quadrado, soma-se o resultado de cada partido, então opera-se a divisão, sendo 1 o numerador. Aplicando a fórmula na Câmara Federal brasileira nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados obtêm-se os seguintes resultados:

Gráfico 1: Número efetivo de partidos nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil



Fonte: Os autores a partir de ELECTION RESOURCES. **Election resources on the internet.** Disponível em: http://electionresources.org/ Acesso em: 05 set. 2020.

Outro índice pertinente à análise dos sistemas partidários é o proposto por Douglas Rae, denominado de 'índice de fracionalização' *(F),* calculado pela seguinte fórmula: $F = 1 - \sum p_i^2$ (NICOLAU, 2004, p. 103)

A diferença para a fórmula do Número Efetivo de partidos é que o somatório do quadrado da porcentagem de cada partido é subtraído de 1. Este índice significa a "probabilidade que dois eleitores escolhidos aleatoriamente tenham votado em partidos diferentes em uma dada eleição. [...] também é utilizado na análise da dispersão/concentração parlamentar" (NICOLAU, 2004, p. 104). Evidencia, pois, a probabilidade de dois parlamentares aleatoriamente escolhidos serem de partidos distintos. Aplicando este índice nas últimas eleições para a Câmara Federal brasileira:

Quadro 1: Evolução da fragmentação partidária na Câmara dos Deputados brasileira (1986-2014)

	1986	**1990**	**1994**	**1998**	**2002**	**2006**	**2010**	**2014**	**2018**
Número de partidos	12	19	18	18	19	21	22	28	30
Maior bancada	260	108	107	105	91	89	88	70	54
Partidos para maioria simples	1	4	3	3	4	4	4	5	7
Fracionalização (F)	0,647	0,885	0,877	0,86	0,882	0,892	0,904	0,924	0,944

Fonte: Os autores a partir de: MIGUEL, Luis Felipe. ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, vol. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016. p. 33.

O sistema partidário nacional, portanto, encontra-se altamente fragmentado, sendo considerado o país que apresenta o maior número de partidos efetivos do mundo, com considerável margem sobre o segundo colocado (SAID, 2016).

Além de dificultar a governabilidade, tornar mais onerosas campanhas políticas, a alta fragmentação dificulta o controle social dos representantes.

A instituição de uma cláusula de barreira, ou limiar de representação, é mecanismo para mitigar a alta fragmentação partidária. Seus entusiastas mais radicais propõem uma cláusula parecida com a vigente no sistema alemão, no qual partidos que não obtiverem 5% dos votos válidos nacionalmente não conquistam o direito à representação.

Caso adotada nas eleições de 2014 diversos partidos não garantiriam representação na Câmara dos Deputados.

Em verdade, o quociente eleitoral até o ano de 2017 funcionava de certa forma como limiar de representação, variando conforme a magnitude da circunscrição eleitoral. Este

limiar, no entanto, não evitou a proliferação de partidos políticos ao longo das últimas décadas.

Entretanto, a instituição de "uma cláusula de barreira na faixa dos 5%, por exemplo, aniquilaria legendas com visão programática e cuja contribuição ao debate político é inegável" (MIGUEL, ASSIS, 2014, p. 43). A cláusula evidentemente acarretaria diminuição do quantitativo de partidos, sendo inegável, por outro lado, o custo de se negar representação a partido ou candidato com amplo apoio popular em certas regiões ou com conteúdo programático específico, o que parece demasiadamente oneroso ao sistema representativo.

Com a minirreforma de 2017 (Emenda 97/2017), positivou-se no Brasil cláusula de barreira ou, mais adequadamente, cláusula de desempenho: resultados mínimos que os partidos deveriam atingir nas eleições para a Câmara Federal, sob pena de perder acesso ao fundo partidário, bem como à propaganda gratuita no rádio e na TV.

Segundo referida cláusula, que possui requisitos progressivos a atingir seu ápice somente nas eleições de 2030, o partido que não obtiver pelo menos 3% dos votos válidos, distribuídos em um terço das unidades da Federação, com mínimo de 2% de votos válidos em cada, ou elegerem pelo menos 15 Deputados Federais, não terá acesso ao referido fundo e a propagandas em mídia gratuitas.

O mecanismo, aplicado pela primeira vez nas eleições para a Câmara Federal em 2018, com limiar de 1,5% dos votos válidos ou nove deputados, produziu um resultado coerente com seu objetivo: 14 partidos não atingiram o desempenho de corte, forçando negociações, revisões nas estruturas partidárias e até fusões de partidos (BRASIL, 2018).

O sistema partidário brasileiro é inegavelmente fragmentado e, entre as causas da fragmentação, além do fator tendencial de multipartidarismo gerado pela fórmula proporcional, pode-se elencar: a banalização dos partidos, as regras de acesso a fundos e instrumentos de campanhas e o sistema de coligações.

Para se combater a fragmentação deve-se, principalmente, resgatar a essência dos partidos políticos, exigindo-se conteúdos programáticos claros, coesão, ideologia e coerência, inibir alianças que visem apenas benefícios eleitorais (tempo de televisão, rádio, quociente eleitoral, fundo eleitoral, etc.) e utilizar mecanismos que coíbam o "troca-troca" de partidos e as "legendas de aluguéis". A cláusula de desempenho representa relevante mecanismo neste sentido.

3 ANÁLISE DE ALTERNATIVAS EM ÂMBITO MUNICIPAL

3.1 Mudança na distribuição das sobras

No sistema proporcional brasileiro, regulado pela Lei 4.737/1964 (Código Eleitoral), os partidos apresentam listas de candidatos e os eleitores podem optar em votar nominalmente em um candidato ou em uma legenda.

O cálculo de distribuição de cadeiras é feito seguindo a fórmula D'Hondt. O quociente eleitoral, nos termos do artigo 106 do Código Eleitoral (CE),[1] é determinado dividindo-se o número de votos válidos pela quantidade de assentos a ser preenchidos em cada circunscrição eleitoral, desprezando-se a fração se igual ou inferior a meio, equivalendo um se superior.

O quociente eleitoral funciona para a distribuição de cadeiras: "a cada partido ou coligação será atribuído número de lugares proporcional ao quociente obtido, de maneira que cada um conquistará tantas cadeiras quantas forem as vezes que tal número for atingido" (GOMES, 2016, p. 148).

Procede-se então ao cálculo do quociente partidário, segundo o artigo 107 do Código Eleitoral,[2] pela divisão do número de votos válidos de cada partido (ou coligação) pelo quociente eleitoral, desprezando-se a fração. Este quociente partidário definirá a quantidade de cadeiras distribuídas inicialmente a cada partido ou coligação. Após a definição, os assentos são preenchidos pelos candidatos com maior votação nominal da lista de cada partido ou coligação.

As vagas que não forem preenchidas com essa sistemática (sobras) são preenchidas pelo sistema da maior média, que consiste na operação de dividir os votos válidos atribuídos a cada legenda pelo número de lugares definidos para a legenda pelo cálculo do quociente partidário, acrescido de um, cabendo à legenda que atingir a maior média com essa operação o lugar a preencher, sucessivamente, até preenchidos todos os assentos.

A Proposta de Emenda à Constituição 352 propugnava, entre outras medidas, a alteração na forma de distribuição das sobras nas eleições proporcionais.[3] Seria acrescida na Constituição Federal uma nova modalidade de distribuição das sobras, a ser preenchidas com candidatos nominalmente mais votados, independentemente de legendas.

Esse mecanismo de distribuição das sobras foi adotado de forma semelhante no Brasil pelo Código de 1932, que introduziu o sistema proporcional no país, em que pese ser

considerado para parte da doutrina como um sistema misto mesclar fórmulas proporcional e majoritária no pleito (NICOLAU, 2012).

Como efeito da pretensa alteração é possível identificar tendência para a eleição de candidatos de fato mais votados, incrementando, em tese, a legitimidade representativa do sistema. Em contrapartida, a medida possivelmente produziria sensível diminuição na proporcionalidade do sistema.

Simulando referida alteração nas eleições municipais de Ponta Grossa de 2016, o cenário seria consideravelmente diferente. Quatro assentos teriam sua titularidade alterados com a modificação na distribuição de sobras: os seguintes vereadores que foram eleitos não conquistariam uma cadeira: Pietro Arnaud (REDE – 1.583 votos nominais), Mingo (DEM – 1.534 votos nominais), Vinicius Camargo (PMB – 1.069 votos nominais) e Sargento Guiarone (PROS – 1.050 votos nominais). Em contrapartida, os seguintes candidatos que não foram eleitos conquistariam cadeiras na Câmara Municipal: Delmar Pimentel (PP – 2.030 votos nominais), Rogério Mioduski (PPS – 1.697 votos nominais), Marcelo Careca (PR – 1.676 votos nominais) e Antonio Laroca Neto (PDT – 1.629 votos nominais).

O cenário partidário também seria distinto:

Quadro 2: Simulação das eleições para Câmara de Vereadores de Ponta Grossa-PR 2016 com alteração na distribuição das sobras segundo a PEC 352

		PEC 352 (sobras)	**Atual**
Legendas	**Votos**	**Cadeiras**	**Cadeiras**
PSB-PPS-PSDB-PSD	36.292	7	6
PTN-PR	14.152	3	2
PDT-PHS-PRP-PEN	13.896	3	2
DEM	13.442	1	2
REDE-PMDB-PTC	13.796	1	2
PROS	11.093	1	2
PMN-PMB	11.734	1	2
PRB	10.104	1	1
PV-PTB	9.062	1	1
PSC-PSL	8.795	1	1
PSDC-SD	8.442	1	1
PRTB	7.991	1	1

PP	6.879	1	0
PT-PTdoB	6.060	0	0
PSOL-PCdoB	5.479	0	0
PPL	1.034	0	0
Total	178.251	23	23
Índice (D)		20,89	14,1

Fonte: Os autores a partir de: UOL. **Placar das eleições 2016**. Disponível em: https://placar.eleicoes.uol.com.br/2016/1turno/pr/ponta-grossa/ Acesso em: 05 set. 2020.

No cenário simulado é perceptível que a distribuição das sobras por uma fórmula majoritária tenderia a aumentar o índice de desproporcionalidade. Todavia, tenderia a elevar a legitimidade pessoal dos eleitos, porquanto candidatos mais votados nominalmente teriam mais probabilidade de lograr êxito na representação.

Em que pese a simulação envolva apenas um cenário, os efeitos tendem a se repetir, em maior ou menor escala, em quaisquer outras circunscrições, ressalvando o efeito tendencial da alteração.

Dessa forma, é possível concluir que o mecanismo de alteração da distribuição das sobras deve ser pautado por um juízo de conveniência, pois tende a sacrificar em parte a proporcionalidade dos resultados e, por outro lado, a garantir maior legitimidade representativa pessoal, possibilitando, com maior frequência, a eleição de candidatos de fato mais votados.

Ancorando-se na realidade partidária nacional, não é possível concluir que referida alteração fragilizaria a representação de minorias:

> Percebeu-se também que o critério de proporcionalidade no preenchimento dos cargos do parlamento pelos partidos (ou coligações partidárias) deve ser atendido, tanto quanto possível, porém a governabilidade não deve ser prejudicada ao extremo pela representação proporcional, no Legislativo, de uma excessiva quantidade de partidos, sobretudo partidos pequenos, sem expressão nacional.
> Há que se entender que não é o caso de alijamento desses partidos, ou mesmo das chamadas "minorias", mas tão somente de bom senso e racionalidade (RODRIGUES, 2017, p. 65).

A tão só existência da fórmula majoritária dentro do sistema eleitoral não o descaracteriza como sendo proporcional. Tanto é assim que no sistema de coligações vigorava a fórmula majoritária: candidatos pessoalmente mais votados logravam êxito nas cadeiras conquistadas pela coligação, independentemente da proporcionalidade partidária interna.

A regulamentação da distribuição das sobras está prevista no Código Eleitoral. Portanto, a alteração da sistemática pode ocorrer pela via da legislação infraconstitucional, sem a necessidade de emenda à Constituição Federal.

3.2 Exclusão dos “puxadores de votos"

Uma das distorções mais conhecidas no sistema proporcional envolve os chamados “puxadores de votos” que, com votações nominais acima do quociente eleitoral, têm seus votos utilizados na conquista de outras cadeiras para a coligação ou o partido, em detrimento de candidatos de outras coligações que, embora nominalmente tenham obtido votações superiores, não conquistam a representação.

Uma das propostas para sanar essa distorção consiste em mudança na operação de distribuição das cadeiras nestes termos:

> a) procede-se aos cálculos normais dos votos válidos do pleito e do quociente eleitoral, como feito atualmente;
> b) estarão eleitos por mérito próprio, como já ocorre hoje, os candidatos que individualmente superaram o quociente eleitoral — os puxadores de votos;
> c) subtrai-se do total de votos válidos de cada partido ou coligação, cujo candidato ultrapassou o quociente eleitoral, a quantidade de votos desse candidato;
> d) faz-se nova contagem dos votos válidos do pleito e determina-se o novo quociente eleitoral;
> e) procede-se, daí em diante, como no sistema vigente, alocando-se as vagas restantes de acordo com o quociente partidário e o método D’Hondt de distribuição de sobras (ROMÃO, 2012, p. 153).

Esta sistemática visa inibir cenários discrepantes, impedindo a eleição de candidatos com votações nominais ínfimas. Todavia, só possui eficácia quando há candidatos com votação nominal consideravelmente acima do quociente eleitoral, sendo inócua quando inexistente o expressivo “puxador de votos”.

Simulando essa operação nas eleições municipais de Ponta Grossa de 2016 nada se alteraria, porquanto nenhum dos candidatos alcançou o quociente eleitoral em termos de votação nominal. O mesmo se poderia dizer sobre as eleições citadas para a Câmara dos Vereadores dos Municípios de Curitiba e Umuarama, ambos no Estado do Paraná, eis que nenhum candidato ultrapassou pessoalmente o quociente eleitoral (UOL, 2016).

Partindo-se do pressuposto de que o fenômeno dos puxadores de votos é menos comum em eleições municipais, dadas as pequenas magnitudes das circunscrições, bem como o alto número de candidatos, que acaba pulverizando a escolha dos eleitores, o mecanismo de retirada do cálculo para distribuição das cadeiras surtiria pouco efeito em âmbito municipal.

3.3 Alteração da fórmula

Dentro dos sistemas proporcionais de lista há algumas fórmulas mais populares para definição do número de cadeiras aos partidos. As mais utilizadas são a D'Hondt, a Sainte-Lague e a Sainte-Lague modificada. A primeira, utilizada no Brasil, consiste na divisão dos votos dos partidos sucessivamente pela série progressiva: 1, 2, 3, 4, etc. Na segunda, Sainte-Lague, utilizada na Nova Zelândia, a divisão dos votos é pela série: 1, 3, 5, 7, etc. E na terceira a divisão se dá pela série: 1,4; 3; 5; 7, etc. Para Jairo Nicolau:

> As três fórmulas de maiores médias produzem resultados diferentes para a representação dos partidos. A fórmula D'Hondt dá um bônus para o partido mais votado do distrito e, por isso, é a menos proporcional quando se comparam os votos e as cadeiras dos partidos. A fórmula Saint-Lague produz os resultados mais proporcionais. A Saint-Lague modificada, ao aumentar o divisor de 1 para 1,4, dificulta o acesso dos pequenos partidos à distribuição de cadeiras, o que gera um resultado menos proporcional do que o obtido na versão original (2004, p. 44).

Portanto, ao se analisar os sistemas eleitorais, mister se faz observar preliminarmente a fórmula adotada.

A Sainte-Lague frequentemente produz resultados mais proporcionais do que a fórmula adotada no Brasil (D'Hondt). Simulando como seria o cenário das eleições para a Câmara Municipal de Ponta Grossa-PR em 2016 tem-se o seguinte:

Quadro 3: Comparativo da distribuição de cadeiras com a fórmula atual e se utilizada a fórmula *Sainte-Lague* para as eleições para a Câmara Municipal de Ponta Grossa 2016

Legendas (partidos+coligações)	**Cadeiras com a fórmula atual**	**Cadeiras com a fórmula Sainte-Lague**
PSB-PPS-PSDB-PSD	6	5
PTN-PR	2	2
PDT-PHS-PRP-PEN	2	2
DEM	2	2
REDE-PMDB-PTC	2	2
PROS	2	2
PMN-PMB	2	2
PRB	1	2
PV-PTB	1	1
PSC-PSL	1	1
PSDC-SD	1	1
PRTB	1	1

OUTROS	0	0
TOTAL	23	23
Índice desproporcionalidade (D)	14,10	11,93

Fonte: Os autores a partir de: UOL. **Placar das eleições 2016**. Disponível em: https://placar.eleicoes.uol.com.br/2016/1turno/pr/ponta-grossa/ Acesso em: 05 set. 2020.

Nota-se desproporcionalidade considerável nos dois cenários, evidentemente menor se utilizada a fórmula Sainte-Lague em lugar da D'Hondt. No entanto, o custo da maior proporcionalidade obtida através da Sainte-Lague pode ser a diminuição da legitimidade representativa — no cenário apresentado, um candidato com menos votos nominais tomaria o lugar de um candidato com mais votos, situação que se repetiria com frequência relevante.

Na simulação do citado pleito utilizando-se a fórmula Sainte-Lague, a coligação formada pelos partidos PSB-PPS-PSDB-PSD conquistou 5 cadeiras, ou seja, uma a menos. Por outro lado, o partido PRB conquistou uma a mais. Resultado esperado, uma vez que tal fórmula objetiva desidratar sensivelmente a força de maiores partidos em prol de partidos menores.

No mesmo cenário simulado, é possível observar a mitigação da legitimidade representativa; a sexta candidata mais votada da coligação PSB-PPS-PSDB-PSD que recebeu nominalmente 2.108 votos deixaria de lograr êxito na representação, ao passo que o segundo candidato mais votado do partido PRB conquistaria a cadeira tendo recebido 1.568 votos nominais (UOL, 2016).

Percebe-se então que, quanto à fórmula de distribuição das cadeiras, os atributos da proporcionalidade e da legitimidade representativa tendem a ser inversamente proporcionais.

Outra tendência não desprezível seria o fortalecimento de partidos menores, com a o consequente incremento da fragmentação partidária, outro vício que já acomete com rigor o sistema eleitoral.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do pressuposto que não existe sistema eleitoral perfeito e considerando a impossibilidade de projetar um sistema que abranja todos os atributos desejáveis com máxima eficiência, a seleção de determinados mecanismos envolve juízos de conveniências política, jurídica e social.

Especificamente no âmbito de eleições legislativos municipais, o atual sistema proporcional revela falhas na legitimidade representativa, consideráveis índices de desproporcionalidade e alta dispersão partidária.

Observando algumas propostas de reforma, como o fim do sistema de coligações, mudanças na fórmula de conversão de votos e a forma de distribuição das sobras, bem como a exclusão de "puxadores de votos", é possível observar alguns efeitos probabilísticos dessas proposições.

O fim do sistema de coligações nas eleições proporcionais municipais tende a mitigar a dispersão e a banalização partidária, aumentando a proporcionalidade nos cenários eleitorais e maximizando, em tese, a governabilidade.

A alteração na distribuição de sobras, almejada inicialmente na PEC 352, visa aumentar a legitimidade representativa pessoal, incrementando espécie de fórmula majoritária dentro do sistema proporcional. Afinal, após a distribuição aos partidos, sobras também seriam distribuídas aos candidatos individualmente mais votados.

Consequentemente, diversos partidos menores teriam mais dificuldades para alcançar uma cadeira no legislativo municipal. Em contrapartida, a legitimidade representativa seria consideravelmente ampliada, garantindo-se, em maior grau, a congruência entre o número de votos nominais e os indivíduos de fato eleitos.

Sopesando tais pontos no contexto de realidades partidárias municipais, onde é considerável o índice de desproporcionalidade em circunscrições pequenas, o sistema eleitoral carece de mecanismos para maximizar a legitimidade dos representantes, mostrando-se conveniente a sensível perda de proporcionalidade.

A exclusão dos "puxadores de voto" no cálculo de distribuição de cadeiras aos partidos seria bastante inócua em âmbito municipal, porquanto nesses pleitos poucas vezes constam candidatos com votação nominal significativamente superior aos demais. Assim, pouco contribuiria para maximizar a legitimidade representativa do sistema municipal, ainda que possa ter certa eficiência em pleitos federais e estaduais.

A mudança na fórmula eleitoral, da D'Hondt para a Sainte-Lague, produziria de fato resultados mais proporcionais, em prestígio a partidos médios e pequenos e em detrimento dos maiores.

Por outro lado, com o fortalecimento de pequenas legendas, não se pode deixar de considerar o possível incremento da dispersão partidária e, principalmente, a mitigação da legitimidade representativa pessoal, aumentando a probabilidade de candidatos com menos votos pessoais serem eleitos em detrimento de candidatos pessaolmente mais votados.

Analisando a questão no cenário das eleições municipais em âmbito nacional, é possível concluir que os pontos negativos trazidos seriam deveras onerosos.

---

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

[2] Art. 107, CE: 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.

[3] "Declarada prejudicada em face da aprovação, em primeiro turno, do Substitutivo oferecido à PEC n. 182/2007". Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023. Acesso em 13 set 2020.

REFERÊNCIAS BIBIOGRÁFICAS

CAGGIANO, Monica Heman S. **A fenomenologia dos trânsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro.** In: Cláudio Lembo. (Coord.) Monica Herman S. Caggiano (Org.) O voto nas Américas. Barueri, SP. Minha Editora; São Paulo, Cepes, 2008.

CARVALHO, Eder de Aparecido. **O sistema eleitoral brasileiro:** uma análise sobre a questão da desproporcionalidade. 87f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2006.

CRUZ, Fabrício Bittencourt Da. PRESTES, Fabyano Alberto Stalschmidt. Sistema de partidos no Brasil: o potencial da Proposta de Emenda à Constituição 286/2013. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Curitiba, vol. 2, n. 2, p. 76-97, Dez/2016.

ELECTION RESOURCES. **Election resources on the internet.** Disponível em: http://electionresources.org/ Acesso em: 05 set. 2020.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de sociologia e política**, Curitiba, vol. 24, n. 60, p. 29-46, dez. 2016

NICOLAU, Jairo Marconi. **Eleições no Brasil:** do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

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

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova**, São Paulo, n. 36, p. 129-147, 1995.

PARTIDOS REGISTRADOS NO BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse Acesso em: 05 mar. 2020.

RODRIGUES, Wemerson Dalto. **Eleições no DF para Deputado Federal**: a realidade do voto distrital como instrumento de reforma política. 75f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Direito) Centro Universitário de Brasília. Brasília-DF. 2017.

ROMÃO, Maurício Costa. **Eleições de deputados e vereadores**. Curitiba: Juruá. 2012.

SAID, Saulo. Caos político: **Brasil tem congresso mais fragmentado do mundo. Instituto Mercado Popular**. Disponível em: https://mercadopopular.org/politica/congresso-mais-fragmentado/ Acesso em: 09 set. 2020.

UOL. **Placar das eleições 2016**. Disponível em: https://placar.eleicoes.uol.com.br/2016/1turno/pr/ponta-grossa/ Acesso em: 02 set. 2020.