

REFLEXÕES SOBRE A UTILIZAÇÃO DO MODELO DISTRITAL MISTO DE SUPERPOSIÇÃO NO PLEITO PARA O PARLAMENTO MUNICIPAL

REFLECTIONS ON THE USE OF THE MIXED DISTRICT OVERLAY MODEL IN THE ELECTION FOR MUNICIPAL PARLIAMENT

Clóvis Júnior*

Sebastião Sergio da Silveira**

*Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Pós-graduado em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC/MG. Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal com capacitação para o Ensino no Magistério Superior na Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6008-2691>.

** Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004). Pós-Doutoramento pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal (2011). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2773-4544>.

Resumo: O presente artigo tem como objetivo demonstrar a possibilidade da adoção do sistema eleitoral distrital misto por superposição nas eleições para o Parlamento municipal como uma das soluções para a crise de representatividade experimentada em nosso país. Se a democracia é um trilho a ser percorrido, entendida como um processo, a cidadania é sua locomotiva. Sem ela, a democracia perde qualquer sentido. A participação popular nas decisões políticas precisa ser resgatada, especialmente quanto aos representantes do povo. Diante da ineeficácia do sistema proporcional nesse sentido, que só tem colaborado para o aumento da distância entre os eleitores e os eleitos, apresenta-se a hipótese da mudança do sistema eleitoral como um experimento constitucional. Isso porque, na teoria, a proposta trazida parece superar suas principais críticas, de maneira que apenas a prática demonstrará eventuais imperfeições. Para elaboração da pesquisa, utilizou-se as bases bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, sendo os dados levantados e analisados pelo método científico hipotético-dedutivo.

Palavras-chaves: democracia; cidadania participativa; sistema eleitoral distrital misto por superposição; crise de representatividade; experimento constitucional.

Abstract: This paper demonstrates the possibility of adopting the mixed district overlay electoral system in municipal parliament elections as one of the solutions to the representational crisis experienced in Brazil. If democracy is a track to be followed, understood as a process, citizenship is its locomotive. Without it, democracy loses any meaning. Popular participation in political decisions needs to be restored, especially regarding the people's representatives. Given the inefficacy of the proportional system in this regard, which has only contributed to increasing the distance between voters and the elected, the hypothesis of changing the electoral system is presented as a constitutional experiment. This is because, in theory, the proposed change seems to overcome its main criticisms, in a way that only practice will reveal any imperfections. For the research, bibliographic and documentary bases were used, with a qualitative approach, and the data were collected and analyzed using the hypothetical-deductive scientific method.

Keywords: democracy; participatory citizenship; mixed district overlay electoral system; representativeness crisis; constitutional experiment.

INTRODUÇÃO

A crise de representatividade vivenciada no Brasil é um fenômeno social que, em última análise, coloca em xeque a própria democracia. O não exercício da cidadania, ou o completo desinteresse nela, continua abrindo brechas para que determinados grupos se perpetuem no poder, seja pela influência econômica, seja pela influência política. Os números de abstenção nas eleições, especialmente nas municipais, revelam que o povo tem desistido de participar das decisões que terão consequências para toda a sociedade. Quando muito, elege-se pela escolha do menos ruim, baseada em algum resquício de esperança.

Verifica-se uma distância quase abissal entre os eleitores e os eleitos. Não há identidade de interesse, de pauta e, muitas vezes, de valores éticos. Acostumou-se a aceitar que a classe política está em uma bolha, descolada da realidade e sem qualquer receio da pressão popular. Perdeu-se a noção do efetivo titular do poder.

Visto isso, é preciso achar soluções para que a participação popular na política seja recuperada. O governo do povo, para o povo e pelo povo precisa, urgentemente, ser resgatado, sob pena de jamais se avançar no processo democrático. O remédio nunca é simples e perpassa por uma análise crítica do atual sistema eleitoral, notadamente aquele adotado para as eleições de Vereadores, qual seja, o proporcional de lista aberta.

Em que pese a alegação de que este modelo privilegia a presença das minorias, o que se percebe é que tem gerado a impressão de que o eleitor não possui o controle sobre quem irá eleger, havendo quase que um completo afastamento das decisões políticas e fazendo com que inexista a necessária influência popular.

Ora, se o que temos é uma democracia representativa, os eleitos devem sentir-se sempre vigiados e cobrados por aqueles que representam. Uma reaproximação entre os representados e seus representantes é imprescindível. Para isso, o presente trabalho propõe a adoção do sistema distrital misto por superposição, nas eleições do Parlamento municipal. O objetivo é que a parcela majoritária deste modelo crie a sensação de uma representação adequada, diminuindo a distância entre o Vereador e municíipes daquele determinado distrito, enquanto a parcela proporcional do sistema distrital misto garante a participação dos grupos minoritários.

Trata-se de um primeiro passo, um experimento constitucional, a fim de verificar se com a referida alteração, na prática, também haja uma mudança cultural e se recupere o interesse do povo pelas decisões políticas. Escolhe-se as eleições municipais porque, via de regra, são mais palpáveis para o eleitor. Significa dizer que é no município que se tem mais contato com as políticas públicas, é onde se sente mais as decisões tomadas pelo Parlamento e, além disso, é o espaço onde os eleitores e os eleitos convivem. Tudo isso coopera para que a experiência com o modelo distrital obtenha resultados mais próximos do mundo real.

Traçando um pano de fundo para a hipótese proposta, faz-se um apanhado da relação entre a cidadania e a democracia, demonstrando que esta é um processo a ser percorrido e que necessariamente o percurso é realizado através daquela, seja ela para concorrer nas eleições, seja para fiscalizar ou para propor soluções. De todo modo, sem a devida cidadania participativa, a democracia não se sustenta.

Após isso, traz-se um apanhado histórico dos sistemas eleitorais no Brasil, restando claro que nossa experiência com o voto começa ainda quando éramos colônia, o que não impediu a atual crise de representatividade, também abordada aqui. Na sequência, ao propor o sistema distrital misto por superposição, tenta-se testar a hipótese, ainda que teoricamente, com as principais críticas dadas a ela, que, a nosso ver, foram superadas.

A pesquisa foi feita com bases bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, sendo os dados levantados e analisados pelo método científico hipotético-dedutivo.

1 CIDADANIA E DEMOCRACIA

Uma análise necessária para o tema proposto neste artigo é a conceituação de cidadania e sua intrínseca relação com a democracia. Certamente não se trata de uma definição estanque, mas fruto de uma construção histórica, que possui variações no tempo e no espaço, de maneira que focar-se-á nos dois principais elementos que a constituem.

A palavra cidadania tem origem na expressão latina *civitatem*, tradução do termo grego *polis*, podendo ser entendida como comunidade política. Adotando a ideia aristotélica, o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade (Aristóteles, 2011). O cidadão pode ser conceituado como aquele apto para participar das coisas da *polis*, ou seja, que está envolvido com a política, com aquilo que é público. Aliás, na Grécia antiga, era considerado idiota o homem que, tido como cidadão, ocupava-se apenas de sua vida particular.

Feitas estas colocações preliminares, passa-se para os elementos conceituais a serem destacados. O primeiro é que a cidadania tem natureza jurídica de direito coletivo *lato sensu*, porque é evidente sua transindividualidade e indivisibilidade. O segundo a ser ressaltado é seu elemento político, de maneira que cidadania se expressa no conjunto de direitos e obrigações referentes à participação do indivíduo na formação da vontade do poder estatal.

A cidadania, então, se manifesta em direitos e obrigações referentes à participação do indivíduo na formação da vontade do poder estatal (Dallari, 1998, p. 14). Na lição clássica de T. H. Marshall e T. Bottomore (2021, p. 23-24) a cidadania possui três elementos ou partes: (i) civil, que abrange as liberdades individuais (ir e vir, expressão, pensamento, religiosa, propriedade etc.); (ii) política, considerada porção que toca o exercício do poder político de forma direta ou como eleitor daqueles que o farão; e (iii) social, que diz respeito ao bem-estar e segurança econômicos, a qualidade de vida.

Cidadania se traduz em um macro direito, que tem em sua composição diversas garantias e até mesmo deveres. Não é possível a concepção de um cidadão pleno que possua liberdade individual, mas que não possa participar da vida política da sua comunidade. Não se pode aceitar que haja uma mera permissão para esta participação sem que o cidadão tenha o mínimo existencial e possua arcabouço cultural para tanto, o que só é possível a partir de uma efetiva educação elementar, por exemplo. Trata-se de um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º, inciso III da Constituição Federal.

Pelo entendimento de Richard Pae Kim (2013), na avaliação do conceito constitucional de “cidadania”, nota-se que a Constituição preservou aquele significado utilizado na Grécia antiga, que se refere aos “direitos relacionados ao cidadão”: os direitos do indivíduo que reside na comunidade no campo ou nas áreas urbanas, e que participa ativamente dos assuntos comerciais e das decisões políticas. Portanto, cidadania implica em todas as consequências resultantes de uma vida em sociedade, em uma nação (Kim, 2013, p. 26).

Segundo André de Carvalho Ramos (2021), a cidadania da Constituição de 1988 tem diversas facetas, quais sejam, a cidadania-eleição, a cidadania-fiscalização, a cidadania-propositiva e a cidadania-mediação social. Mas para a análise aqui proposta seria preciso acrescentar mais uma faceta, qual seja, a cidadania-participativa, que se funda não apenas no fato de o cidadão poder votar e ser votado ou fiscalizar aqueles a quem confiou o voto, mas efetivamente influenciar na tomada de decisão de seus governantes, como por exemplo, na escolha de prioridade das políticas públicas, na distribuição orçamentária etc.

E essa possibilidade só se mostra completamente viável dentro da democracia. Aqui está, portanto, a conexão entre a cidadania e a democracia. Partindo-se do pressuposto de que esta é forma de governo, para utilizar mais uma vez a lição de Aristóteles (Bonavides, 2018, p. 330), a democracia se traduz na esfera necessária para que a cidadania possa ser exercida.

A palavra democracia tem sua origem na Grécia Antiga, advinda da junção de duas expressões gregas: *demo*, que pode ser traduzida como povo, e *kracia*, que significa governo. A prática primitiva desse modelo se deu especialmente na *polis* de Atenas. Diz-se primitiva porque só era acessível para determinada parcela do povo, aqueles que eram considerados cidadãos, afastando, por exemplo, as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Tratava-se também de uma democracia direta, uma vez que eram os próprios cidadãos em assembleia que tomavam as decisões políticas, sem qualquer representação. Tal como a cidadania, a democracia não tem um conceito fechado, até porque também se trata de um processo, um alvo a ser alcançado e constantemente aperfeiçoado.

Depois da experiência grega, a democracia é resgatada no constitucionalismo liberal, após longo período de ostracismo. Com sua evolução, abandona-se a seletividade dos cidadãos gregos, a igualdade apenas no conceito liberal e a luta de classe, de maneira que atualmente tem se entendido que, como regime político, a democracia se trata de um governo do povo, pelo povo e para o povo, sendo a ideia de povo aquela trazida por J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 75):

O povo, nas democracias actuais, concebe-se como uma “grandeza pluralística” (P. Häberle), ou seja, como uma pluralidade de forças culturais, sociais e políticas tais como partidos, grupos, igrejas, associações, personalidades, decisivamente influenciadoras da formação de “opiniões”, “vontades”, “correntes” ou “sensibilidades” políticas nos momentos preconstituintes e nos procedimentos constituintes. Assim caracterizado – o povo como “grandeza pluralística” –, o conceito actual de povo está muito longe do povo no sentido de *bloco* de “cidadãos activos” quer no sentido jacobino quer no sentido liberal-conservador. Com efeito, povo não é apenas a facção revolucionária capaz de levar a revolução até ao fim como pensavam os jacobinos. Tão pouco é o conjunto de “cidadãos proprietários” como pretendiam os liberais defensores do sufrágio censitário. Povo não é também a “classe do proletariado”, ou seja, a classe autoproclamada em maioria revolucionária dotada da missão histórica de transformação da sociedade numa sociedade de classes. O povo concebe-se como *povo em sentido político*, isto é, grupos de pessoas que agem segundo ideias, interesses e representações de natureza política.

Assim, o exercício pleno da cidadania pelo povo só pode se dar em um ambiente democrático, onde seja garantido a possibilidade de uma participação popular capaz de influenciar as decisões políticas daqueles que governam.

Nesse sentido, José Afonso da Silva (2014, p. 133) destaca que a democracia estaria sob dois princípios essenciais. O primeiro é a soberania popular, que traz a titularidade do poder para o povo, visto que todo poder dele emana. A segunda é a participação deste mesmo povo no poder, forma direta ou indireta, para que a sua vontade seja observada e cumprida. Na participação indireta surge um princípio derivado daqueles dois fundamentos: o princípio da representação. Segundo o autor, as técnicas utilizadas na democracia para garantir estes fundamentos variam na história e que, atualmente, a que tem prevalecido é de um sistema eleitoral, suas instituições e os partidos políticos.

Na mesma toada, com base nestes dois princípios, comumente se classifica a democracia em: a) direta, em que o próprio povo exerce os poderes de governo, assumindo a função legiferante e jurisdicional; b) indireta, também denominada de democracia representativa, na qual o povo, detentor do poder, outorga as funções de governo a representantes eleitos periodicamente; c) semidireta, em que o povo, ainda que delegue a governança, a elaboração de leis e o poder julgar a terceiros, possui mecanismos que garantem sua participação no processo político (Figueiredo, 2013, p. 443).

Pela redação do parágrafo único, artigo 1º da Constituição Federal, dispondo que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, nota-se que no Brasil adotou-se a democracia indireta, semidireta, ou representativa com temperos de democracia participativa, uma vez que se faz presentes mecanismos como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de leis (Campos; Santos, 2014). No entanto, os instrumentos de participação têm se mostrado insuficientes e feito o país mergulhar em uma crise de representatividade, de maneira que para além da necessidade de se institucionalizar ferramentas mais modernas, é imprescindível repensar o próprio sistema eleitoral, a fim de aproximar o eleitor do eleito e proporcionar efetiva influência.

Mais do que a troca entre diferentes grupos políticos ou espectros ideológicos, a vida democrática requer um debate público qualificado através de meios e canais legítimos, desde que não incorram em práticas violentas. Manifestações, passeatas, debates públicos e críticas públicas são formas de exercer a liberdade inerente à democracia, que não pode se reduzir apenas na presença de oposição e à alternância de poder nas instituições democráticas, mas também à capacidade de mobilização social e participação cidadã, na construção do diálogo deliberativo. Por isso, o ambiente democrático não deve ser encarado como um campo de batalha, mas sim como uma arena cidadã, onde a construção do espaço público é realizada através do exemplo social do processo democrático (Bittar, 2016, p. 64).

Destaca-se que é característica da democracia que todo cidadão tenha capacidade de definir o que é bom para si mesmo, além de estar revestido de qualificação para tomar decisões políticas. É munida dessa virtude cívica, que traz igualdade política entre os governantes e os governados, que a cidadania participativa poderá dirigir os representantes do povo (Silva; Santos; Netto, 2015).

Feitas estas considerações sobre a relação de cidadania e democracia, passa-se a traçar um histórico dos sistemas eleitorais no Brasil, especialmente aqueles adotados para a escolha dos parlamentares municipais.

2 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DOS SISTEMAS ELEITORAIS NO BRASIL

Sistemas eleitorais se traduzem em métodos de transformação de votos em mandatos. É constituído não apenas pelas fórmulas matemáticas, mas também pela definição da circunscrição do pleito, das candidaturas e da forma como os eleitores irão eleger seus representantes (Silva, 2021, p. 394). Faz-se necessário destacar que a escolha do sistema eleitoral de uma sociedade está intrinsecamente ligada ao seu momento histórico, da influência cultural e do comportamento das forças políticas. Igualmente relevante para o seu delineamento são os valores que se queira consagrar na experiência social, bem como as finalidades políticas almejadas (Gomes, 2022, p. 216).

O histórico eleitoral brasileiro é bastante rico nesse sentido. Mesmo antes da República, houve no Brasil-colônia eleições e normas que as regulamentassem. Aliás, Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 18, grifo nosso) atesta que:

É oportuno ressaltar que o direito do voto não foi outorgado ao povo brasileiro ou por este conquistado à força. A tradição democrática do direito de votar, de escolher governantes (locais), está de tal maneira entranhada na nossa vida política, que **remonta à fundação das primeiras vilas e cidades brasileiras, logo após o Descobrimento**. Evidentemente, até à época da Independência, o povo só elegia governos locais, isto é, os conselhos municipais. Mas, considerando as atribuições político-administrativas das câmaras municipais no Brasil-Reino, as quais legislavam amplamente, distribuíam a justiça etc., não se poderá negar a importância de que se revestia a eleição dos componentes dos conselhos. Analisaremos, oportunamente, com mais vagar este assunto. Por ora, vale ressaltar que o **livre exercício do voto, de escolher governos locais, surgiu no Brasil com os primeiros núcleos de**

povoadores. Esse direito, as gerações seguintes sempre o defenderam, mesmo tendo de se insurgir contra os governadores-gerais e provinciais e contra eles representando os reis de Portugal.

De toda forma, até para que o presente artigo não se confunda com um mero apanhado histórico, parte-se do fato de que a primeira lei eleitoral municipal que vigorou no Brasil foram as Ordenações e Leis do Reino de Portugal, especialmente o título LXVII do Primeiro Livro, que possuía a seguinte nomenclatura: *em que modo se fará a eleição dos Juízos, Véreadores, Almotacés e outros Oficiaes* (Portugal, 1870, p. 153).

No início do Brasil-Império, mais precisamente em 19 de junho de 1822, na cidade do Rio de Janeiro, o ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros, José Bonifácio de Andrada e Silva (SP), com base no Decreto de 3 de junho do mesmo ano (Brasil, 1822), expediu a Decisão de Governo nº 57, considerada a primeira lei eleitoral elaborada no Brasil, que estabeleceu as instruções sobre o processo eleitoral dos deputados à Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Brasil (1887, p. 42), a qual, uma vez eleita, foi a responsável pela elaboração da Constituição do Império, outorgada em 1824.

Destaca-se deste texto constitucional a criação das Câmaras de Vereadores nos Municípios:

Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.

Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente (Brasil, 1824).

Com a independência do Brasil e a vigência de sua primeira Constituição, no dia 23 de março de 1824, D. Pedro I expediu decreto que tornou sem efeito o decreto de 17 de novembro de 1823 sobre as eleições de deputados para a Assembleia Constituinte e mandava proceder à eleição dos deputados e senadores da Assembleia Geral Legislativa do Império do Brasil e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias (Brasil, 1824).

Foi a Lei de 1º de outubro de 1828 que inaugurou a regulamentação das eleições na esfera municipal. Tratava-se do pleito das Câmaras das cidades e das Câmaras das vilas. Nesta ocasião foi adotado o sistema majoritário, até por força do artigo 12, que assim dispunha: “os que obtiverem maior número de votos serão os Vereadores. A maioria dos votos designará qual é o Presidente segundo a Constituição [...]” (Brasil, 1828).

Em 19 de agosto de 1846, passa a vigorar a Lei nº 387 (Brasil, 1846), que efetuou uma reforma na legislação eleitoral existente, sendo alterada posteriormente pelo Decreto 842 de 19 de setembro de 1855, estabelecendo a divisão de distritos eleitorais em relação ao número de deputados na Assembleia Geral. Foi a denominada *Leis de Círculos* (Brasil, 1855).

No dia 9 de janeiro de 1881, o Imperador sancionou o Decreto nº 3.029, que trazia uma nova lei eleitoral, substituindo todas as anteriores. Este Decreto foi conhecido como *Lei Saraiva* ou *Lei*

do Censo, e foi regulamentada pelo Decreto nº 8.213 de 13 de agosto de 1881. Mudanças profundas foram efetuadas, tal como a extinção do voto indireto (Brasil, 1881a, 18881b).

Posteriormente, segundo Ferreira (2005, p. 250-251), a Lei Saraiva, de 1881, foi fruto de um amadurecimento legislativo que levou 67 anos. Ainda nos tempos do Império havia uma preocupação da classe dirigente da sociedade em criar um sistema eleitoral adequado, o que resultou na referida lei, que, nas palavras do autor, “colocou o Brasil entre as nações civilizadas”. No advento da República, portanto, nada haveria que se fazer em relação a lei eleitoral, mas apenas adequá-la para extirpar os privilégios contidos que eram resquício do pensamento imperialista, além de formatá-la para a nova organização do País. A essência da lei deveria permanecer. Mas, como continua destacando Ferreira, a República teve que voltar seu ímpeto contra a Lei Saraiva para sobreviver, transformando um bom sistema em um emaranhado de normas feitas apenas para ganhar a eleição. A essência mudou e se transformou na das origens dos males políticos daquele tempo.

Veio, então, a Constituição da República dos estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, que tratou de regime eleitoral, instituindo, por exemplo, a eleição simultânea em todo o país para senador e deputado (Brasil, 1891).

A primeira Lei da era republicana foi a Lei nº 35, de 25 de janeiro de 1892. Mais uma vez, para a composição do Parlamento, é utilizado o sistema distrital:

Art. 34. A eleição ordinaria para os cargos de deputado ou senador se procederá em toda a Republica no dia 30 de outubro do ultimo anno da legislatura, e será feita mediante o suffragio directo dos eleitores alistados de conformidade com esta lei.

Paragrapho unico. Nas secções municipaes em que, por qualquer circunstancia, se não tiver procedido á revisão do alistamento, serão admittidos a votar os cidadãos incluidos no alistamento anterior.

Art. 35. A eleição de senador será feita por Estado, votando o eleitor em um só nome para substituir o senador cujo mandato houver terminado.

Paragrapho unico. Si houver mais de uma vaga, a eleição será feita na mesma occasião, votando o eleitor separadamente para cada uma dellas.

Art. 36. Para a eleição de deputados, os Estados da União serão divididos em **districtos eleitoraes** de tres deputados, equiparando-se aos Estados, para tal fim, a Capital Federal.

Nesta divisão se attenderá á população dos Estados e do Districto Federal, de modo que **cada districto tenha, quanto possivel, população igual, respeitando-se a contiguidade do territorio e integridade do municipio** (Brasil, 1892, grifo nosso),

No dia 15 de novembro de 1904, foi sancionada a nova lei eleitoral, a Lei nº 1.269, que ficou conhecida como *Lei Rosa e Silva*, revogando a Lei Eleitoral nº 35, de 26 de janeiro de 1892, e toda a legislação esparsa anterior. O sistema distrital majoritário continuou presente (art. 59) (Brasil, 1904).

Fazendo um salto histórico, Rabat (2014, p. 27) registra que entre os anos 1930 a 1945 houve a principal ruptura nos procedimentos eleitorais parlamentares no Brasil. Até então, o que se utilizava era o princípio majoritário com agentes individuais ocupando lugar de proeminência no

pleito. Foi a partir de 1945 que se começou a adotar o sistema proporcional, o que deslocou o destaque para os partidos políticos.

A primeira lei instituindo o sistema proporcional foi o Código Eleitoral de 1932 (Brasil, 1932) e aprimorado pelo Código Eleitoral de 35 (Fisch; Mesquita, 2022, p. 35). José Jairo Gomes (2022, p. 223) comenta que, segundo o artigo 82 da Lei nº 48/1935, as eleições para o Poder Legislativo nas três esferas federativas seriam pelo sistema proporcional. Mas essa regra não chegou a entrar em vigor em razão da superveniência do Estado Novo e a suspensão das eleições. Foi com o Decreto-lei 7586/45, já na redemocratização, que o sistema proporcional passou a ser implementado e reiterado pelas legislações posteriores, como por exemplo, na Lei 4.737/65 (Código Eleitoral).

A Constituição de 1988 (Brasil, 1988) estabeleceu expressamente o sistema proporcional nas eleições para as seguintes Casas Legislativas: Câmara de Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores –, nos artigos 27, § 1º, 29, IV, 32, § 3º, e 45, regulamentados pelo Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) (Brasil, 1965). O Senado Federal adota o sistema majoritário (art. 83 do Código Eleitoral).

3 A CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

O histórico até aqui apresentado demonstra que em certa medida o Brasil de fato possui uma tradição democrática no sentido de escolher lideranças, ainda que locais. No entanto, mesmo que os primeiros passos tenham sido dados na década de 40, é uníssono o entendimento de que apenas na Constituição de 1988 foi possível o real processo de democratização do país. Oportunizar o direito a votar e ser votado diretamente para os poderes Executivo e Legislativo nos três níveis da federação, sem dúvida alguma, resgatou a ideia de que todo poder emana do povo.

Exceto para os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, o voto é obrigatório, de maneira que a população é chamada, no mínimo, a cada dois anos às urnas para as eleições. Talvez por um resquício da monarquia, o Parlamento brasileiro nunca contou com o prestígio que o Poder Legislativo teve, por exemplo, nas revoluções liberais. Mesmo quando se tentou estabelecer o modelo parlamentarista no Brasil (1961), o próprio povo, através de plebiscito realizado por Jango, optou pelo retorno ao presidencialismo.

Fato é que com o passar do tempo, poucos grupos foram dominando os espaços políticos e se perpetuando no poder, mesmo que através do voto. Somado com a famigerada política de coalisão aqui praticada, o que deu vazão para escândalos de corrupção em escala inimagináveis, a política brasileira mergulhou em um abismo profundo.

Como demonstração disso, o número de abstenções nas últimas eleições municipais tem ficado na casa dos 20% do eleitorado, sendo que em 2020, nas eleições municipais, esse percentual foi de 23,15%, o que significa que 34.241.529 não compareceram às urnas. Neste mesmo ano, os votos em branco somaram 3.915.103 (3,44%); e os nulos, 7.054.302 (6,21%). Juntados os dados,

ainda analisando o ano de 2020, tem-se que 32,8% não votou, votou nulo ou em branco. Em outras palavras, quase um terço do eleitorado não tinha qualquer representante concorrendo aos cargos em disputa (Prefeito e Vereadores).

Fazendo o recorte proposto neste trabalho, analisemos agora como foram as eleições de 2020 para Vereador. Para tanto, utilizar-se-á os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral a respeito do Município de Barretos, Estado de São Paulo. O total do eleitorado de Barretos é de 89.968. Compareceram nas urnas para a escolha dos dezessete Vereadores que comporiam a Câmara 59.860 eleitores, o que corresponde a 66,53%. A abstenção foi de 33,47% (30.108). Os votos em branco foram 2.953 (4,93%), e os nulos somaram 2.908 (4,86%). Verifica-se, então, que 43,26% deixaram de escolher seus representantes no Parlamento local. Número altamente preocupante.

E não para por aí. Afunilando ainda mais a pesquisa, tem-se que os dezessete Vereadores eleitos na cidade selecionada possuem, em sua totalidade, 15.545 votos. O mais votado com 1.336 e o menos votado com 416. Tal resultado decorre do método proporcional utilizado para estas eleições. Ora, se houve comparecimento de 59.860 eleitores, a Câmara foi composta com menos de 30% daqueles que votaram. Se o número total de eleitores fosse levado em conta, o resultado seria de que o voto de 17,27% do eleitorado foi suficiente para a eleição de dezessete Vereadores.

Navegando pelo *site* do TSE (Brasil, [2023]), verifica-se que, com poucas variações, esta é a realidade dos Municípios brasileiros. Os números apresentados trazem duas conclusões possíveis. A primeira é que a população tem se afastado cada vez mais da política, a ponto de se desinteressar pelo próprio processo eleitoral. A segunda se traduz na ideia de que o sistema proporcional agrava ainda mais a crise de representatividade, porque a população, em sua grande maioria, não tem voz na Casa do povo. Em última análise, isso afasta a própria sociedade das tomadas de decisões da cidade e da cobrança necessária em relação aos eleitos.

Nesse sentido, a percepção da experiência democrática no Brasil é de involução. A Constituição, por si só, não gera democracia, mas apenas delimita o caminho a ser percorrido. Isso porque, a democracia não é um destino final. Não se trata de um alvo alcançável no sentido de permitir alguma acomodação, mas um caminho, um processo de constante aperfeiçoamento e vigia, porque certamente haverá investida contra a titularidade do poder povo por grupos de interesses diversos. Dessa forma, se a presença dos titulares no exercício do poder não é sentida e vista, abrem-se brechas perigosas para um anacronismo democrático. A falta de interesse na vida política do País por força da crise de representatividade e pelo desânimo do estado como as coisas se encontram só faz fortalecer os interesses escusos que buscam enfraquecer cada vez mais a efetiva participação popular na tomada de decisão (Magalhães, 2010).

A reflexão de como resgatar a participação do povo na democracia participativa perpassa, necessariamente, sobre o sistema eleitoral adotado, especialmente para as Casas Legislativas do Município, Estado e para a Câmara dos Deputados. Pelo exemplo do que ocorre na cidade de

Barretos, verifica-se que o sistema proporcional pode até abarcar as minorias, o que também é questionável, mas neste momento histórico parece só colaborar para a crise.

O Ministro Barroso (2006), criticando o sistema eleitoral proporcional adotado no Brasil, atesta que não existe democracia sem o Poder Legislativo, tão pouco a legitimidade sem a devida identificação entre os eleitores e os eleitos, o que torna a baixa representatividade do Parlamento um problema grave, vez que gera um desinteresse pela política por parte do cidadão, afastando-o de participar das tomadas de decisão do País. A consequência trágica disso é que o eleito passa a ter a sensação de que não precisa mais representar ninguém senão seus próprios interesses. Tem-se, ainda nas palavras do Ministro Barroso (2006), que não é possível alegar a existência de uma efetiva representatividade do povo no Parlamento brasileiro. Portanto, o sistema encontra-se em crise, que se comprova quando o Poder Legislativo é aquele mais tem rejeição popular.

A crítica tem toda razão de ser. Basta uma pequena experiência empírica para se verificar que a visão da maioria da população em relação aos políticos é, no mínimo, de bastante desconfiança. Segundo uma pesquisa Datafolha recente, que analisou a confiança no Congresso Nacional, os eleitores estariam assim divididos: a) não confia: 40%; b) confia um pouco: 49%; confia muito: 10% (Stabile; Nicoceli, 2024). Não é diferente com os partidos políticos (Lazzari, 2017, p. 353). É um resultado alarmante.

Virgílio Afonso da Silva (2021, p. 636) sustenta que o aprimoramento das instâncias de participação e representação políticas é essencial para tornar mais robusta a democracia brasileira. E fortalecer a democracia é fortalecer a Constituição. A nosso ver, se o Brasil deseja realmente vivenciar o Estado Democrático de Direito, não pode temer a criatividade e o experimentalismo constitucional.

É por isso que a reflexão trazida neste artigo não é uma mudança profunda no sistema eleitoral atual. Pelo contrário, a ideia é modificar o método para a escolha dos Vereadores, ou seja, no âmbito do Parlamento municipal. Isso porque é no Município que os eleitores têm oportunidade de conviver mais de perto com seus representantes. Mudar a realidade local pode ser um passo importante para a recuperação da participação popular na tomada das decisões políticas.

Até porque, as bases de um governo representativo promulgam a consonância e a conexão de eleitores com os eleitos (Nagasaki; Figueiredo, 2022, p. 262). Sem isso, não há representação adequada, e, consequentemente, a democracia como sendo o governo do povo, para o povo e pelo povo fica completamente comprometida.

4 A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DISTRITAL: UMA MANEIRA DE VIABILIZAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO MUNICÍPIO?

O que se apresenta, então, é a necessidade da adoção de um sistema eleitoral que busque reestabelecer o vínculo entre o povo e seus governantes. Esse é um dos papéis do sistema eleitoral, qual seja, estabelecer verdadeira representação. José Jairo Gomes (2022) explica que o sistema

eleitoral a ser implementado em um país depende de algumas variáveis, tais como os valores que se pretende consagrar nas eleições e os objetivos desejados. Isto feito, ganha importância o fato de que haja confiabilidade no sistema, o que poderá ser alcançado através de técnicas que se mostrem seguras e tenham um grau elevado de transparência. Á sim o sistema eleitoral poderá, de maneira eficiente, segura e imparcial, proporcionar a transformação da vontade popular em mandato eleitivo revestido de legitimidade.

No Brasil hoje vigoram dois sistemas: o majoritário e o proporcional. O sistema eleitoral majoritário é utilizado para eleger Prefeitos, Governadores, Senadores e o Presidente da República, sendo vencedor aquele que obtiver maior número de votos. A maioria aqui deverá ser absoluta para os cargos de Governador, Presidente da República e Prefeitos de cidades em que haja mais de 200 mil eleitores, situações em que poderá haver segundo turno. Já o sistema eleitoral proporcional é o método para eleger Vereadores, Deputados Estaduais e Deputados Federais (CF, artigos 45, 27, §1º e 29). Visa à distribuição de assentos no parlamento proporcionalmente à quantidade de votos recebidos por cada partido político ou coligação eleitoral. O número de mandatos a que um partido tem direito é o produto da divisão do número total e votos dados a esse partido (ou a seus candidatos) dividido pelo quociente eleitoral.

Existem diferentes tipos de sistemas eleitorais proporcionais, cada um com suas próprias peculiaridades. No pleito eleitoral brasileiro utiliza-se o sistema de lista aberta, em que os eleitores podem votar diretamente em candidatos individuais em vez de em partidos, levando-se em conta a quantidade de votos que cada candidato recebe. Dessa forma os partidos não têm como definir de antemão a ordem dos candidatos.

A distribuição de mandatos é feita com base no quociente de Hare, isto é, a divisão entre os votos válidos e os lugares a serem preenchidos resultará no quociente eleitoral. Após isso, calcula-se o quociente partidário, que será o resultado da divisão entre os votos recebidos pelo partido e o quociente eleitoral. A consequência do sistema proporcional é um alto número de partidos sem qualquer, ou com pouca, identidade ideológica.

Nas palavras de Jairo Nicolau (2017, p. x):

O Brasil tem profundas desigualdades de renda, assimetrias regionais e um crescente pluralismo religioso. Mas essas divisões não se expressam em termos partidários como em outras democracias. Para dar um exemplo, o crescente envolvimento dos evangélicos na política ainda não se traduziu (e pode não vir a se traduzir) numa clivagem religiosa no sistema partidário como a existente em muitos países da Europa depois da Segunda Guerra Mundial. Os partidos democratas cristãos na Itália e na Alemanha, por exemplo, concentravam sua votação entre eleitores cristãos e defendiam temas (sobretudo no campo comportamental) de interesse desses eleitores, contrapondo-se aos temas tradicionais da esquerda laica. Minha hipótese é que, no Brasil, o grande número de partidos não expressaria nem uma ampla divergência ideológica nem a politização de clivagens sociais, mas seria decorrente de fatores institucionais. O primeiro deles é a vigência da regra das coligações nas eleições proporcionais, propiciando que partidos com números muito reduzidos de votos ingressem no Legislativo. O segundo é a legislação

partidário-eleitoral, que oferece benefícios a legendas com pequeno apoio eleitoral: o acesso à verba do Fundo Partidário e aos meios de comunicação (nas eleições e nos programas partidários) é franqueado mesmo às legendas que apresentam reduzido desempenho eleitoral. Dessa maneira, os políticos têm todo o incentivo para criar novas legendas ou se transferir para as já existentes. E, como vimos, as barreiras a essa transferência quase inexistem desde a redemocratização.

O sistema proporcional, portanto, além de não efetivar a representação das minorias, vez que os partidos políticos pouco se identificam ideologicamente, confunde o eleitor e impossibilita-o de verificar se seu voto realmente irá para o candidato que ele escolhe nas urnas. As imperfeições são tantas, e, repita-se, os partidos políticos são tão heterogêneos, que o voto destinado a um determinado candidato pode ajudar outra que não conta com qualquer simpatia de quem votou (Silva; Santos; Netto, 2015).

A hipótese que se apresenta é a adoção do sistema distrital misto, mais precisamente o sistema distrital misto por superposição, na tentativa de resgatar a representatividade e a efetiva participação popular no processo eleitoral. Neste sistema, metade dos parlamentares são eleitos pelo sistema distrital majoritário, com voto nominal e elegendo-se um único candidato por distrito; e a outra metade, pelo sistema proporcional de lista fechada, ou seja, aqui vota-se em uma lista fechada de candidatos previamente elaborada e apresentada pelos partidos que disputam o pleito. O eleitor não vota em candidatos, mas em partidos. Por este modelo há independência entre as fórmulas majoritárias e proporcionais. O voto no candidato eleito pelo sistema majoritário não interfere na eleição proporcional.

Lembrando que a proposta é que, em um primeiro momento, o sistema eleitoral distrital misto (por superposição) seja utilizado nas eleições municipais. Isso porque apenas uma observação empírica é que testará a eficácia da medida. A nosso ver, alterar o método de votação para todas as Casas Legislativas, exceto o Senado Federal, que utiliza o sistema majoritário, traria muita confusão e prejudicaria a análise do experimento constitucional. Mas se faz fundamental experiência, a fim de se observar se a mudança de sistema tornar-se-á um meio para a politização do eleitor (Fonseca; Lacerda; Pereira, 2014, p. 159).

Isso posto, é preciso responder às principais desvantagens da adoção do sistema aqui indicado. A primeira que se impõe é que o sistema distrital misto causaria uma crise de representatividade por força da lista fechada. Mas tal argumento não encontra sustentação. Primeiro porque a percepção de representação estaria abarcada pela parcela majoritária da eleição distrital. Segundo porque a lista é divulgada antes do pleito, de maneira que o eleitor teria total condições de avaliar qual partido apresentou a lista que mais condiz com seus valores e visão de mundo. Ausência de representatividade possui o sistema proporcional de lista aberta, quando ocorre os famosos efeitos caronas, casos em que Vereadores são eleitos tão somente pelo quociente eleitoral e partidário. Qual é a legitimidade de um candidato que figurou em 40º em números de votos se eleger para uma Câmara que possui 17 cadeiras, e aquele que ficou em 15º não se eleger? O sistema distrital misto ao menos diminui esse tipo de distorção.

A segunda crítica também constantemente veiculada é o desfavorecimento das minorias, o que de igual modo não é realmente verificável. Aliás, a ideia de que determinado modelo favorece a minoria é bastante prejudicado em um país de tamanha fragmentação política e com partidos tão pouco comprometidos ideologicamente. Utilizando o exemplo acima, nada garante que o Vereador eleito pelo quociente represente alguma minoria. De todo modo, a parcela proporcional do sistema distrital permite que partidos minoritários possam ter a chance de ocupar o Parlamento.

Por fim, há quem sustente que o modelo distrital misto por superposição destacaria os interesses locais. No entanto, não há como encarar o argumento como uma crítica ao sistema. Pelo contrário. Trata-se, em verdade, do exato objetivo da sua adoção. Os Vereadores eleitos pelos seus respectivos distritos certamente trabalharão para que aquele local seja alcançado pelas políticas públicas, por exemplo. Ora, se todos os distritos da cidade possuirão representante, é natural que toda a cidade seja beneficiada. De bons distritos pode-se se fazer uma boa cidade.

A referência teórica que dá eco a adoção do sistema eleitoral misto por superposição é o Ministro Luís Roberto Barroso (2006), que apontou as três principais vantagens do modelo ora defendido: 1. a atenuação do problema da baixa representatividade dos parlamentares; 2. a facilitação da formação de governos majoritários sem que se impossibilite a representação das minorias; 3. a redução dos gastos com as campanhas eleitorais e da consequente influência do poder econômico sobre a política.

Quanto à primeira vantagem, tem-se que a parcela majoritária do sistema, sem dúvida, aproxima o eleitor do eleito, o que é extremamente desejável. E mesmo aquela destinada ao sistema proporcional de lista fechada, há que se levar em conta que servirá para eleição de lideranças partidárias, o que confere mais representatividade política, incluindo a de minorias.

A segunda vantagem, qual seja, a facilitação da formação de governos majoritários sem que se impossibilite a representação das minorias, se verifica na manutenção da proporcionalidade no distrital misto, visando preservar a pluralidade político-partidária, instituto que nos parece essencial para democracia. Deve-se resguardar o direito das minorias de serem representadas com liberdade e visibilidade política para debater e questionar as ações do governo, inclusive denunciar práticas ilícitas ou imorais, sem que com isso impeça a maioria de governar.

Por último, a terceira vantagem nos parece uma conclusão óbvia. Ora, para a parcela majoritária do modelo, o espectro territorial dos candidatos será menor, o que consequentemente diminui o investimento na campanha. E na parte proporcional, o gasto será por partido, dirimindo a quantidade de candidaturas.

Obviamente, consoante sustenta Comparato (1996, p. 65), não há sistemas idealmente perfeitos, para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista, em determinado país e determinado momento histórico. A adoção do sistema distrital misto, especialmente no âmbito do Parlamento Municipal, pode

ser um passo importante para a mudança da cultura política da população, resultando em um maior exercício da cidadania e avanço no processo democrático.

CONCLUSÃO

A percepção política, sem dúvida alguma, é muito mais concreta no Município. Trata-se do ente federativo onde o cidadão vivencia com maior sensibilidade as decisões tomadas por aqueles que estão no poder. Nesse sentido, conforme os números apresentados pelo TSE, é no âmbito municipal que mais se verifica a crise de representatividade vivida no Brasil. A ausência da participação efetiva do povo e o completo desânimo em se envolver com a coisa pública faz com que exista uma distância abissal entre os eleitores e os eleitos.

O número de abstenções nas urnas, de votos em branco e nulos, escancara a falta de identificação entre os cidadãos e os que pretendem ocupar os cargos políticos. Além disso, para falar apenas da Câmara Municipal, o sistema eleitoral adotado permite que somando os votos de todos os eleitos não resulte nem em 30% do eleitorado. Às vezes, até menos de 20%. A crise, portanto, não é apenas da afinidade moral, mas pode ser verificada em números, como foi apresentado. Para além da subjetiva, é objetiva.

Diante disso, a hipótese apresentada, qual seja, a adoção do sistema eleitoral distrital por superposição, tem o potencial teórico de minimizar o quadro, fazendo com que o eleitorado tenha maior contato com o eleito (parcela majoritária), sem perder de vista a pluralidade político-partidária, viabilizada pela parcela proporcional do modelo.

Reduzindo a distância entre o povo e seus governantes, aumentam-se o discernimento de uma representatividade adequada e a possibilidade de maior participação e pressão popular na luta de seus anseios. Torna-se muito mais difícil o Parlamentar quedar-se na tentação de atender seus objetivos pessoais, uma vez que é mais determinável os cidadãos para os quais ele deverá prestar contas.

As principais críticas a respeito do sistema eleitoral distrital misto por superposição são superáveis, até porque não há método que seja perfeito. Qualquer um que seja adotado jamais abarcará todo o dinamismo da sociedade. Fato é que para resgatar a ideia de que o Parlamento é a Casa do povo se faz imprescindível que este volte a se interessar pela política, que exerça uma cidadania participativa. Só assim a democracia poderá amadurecer.

O Direito, como uma ciência social aplicada, não pode temer sugerir experiências com base constitucional a fim de achar soluções para as demandas peculiares do nosso país. A utilização do sistema proposto é um primeiro passo. Sendo a democracia um processo, não é saudável que permaneça estanque.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política.** Tradução de Nestor Silveira Chaves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. **Revista de Direito do Estado**, [s. l.], n. 3. jul./set. 2006. Disponível em: <http://www.institutoideias.org.br/web/pt/index.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Teoria do estado:** filosofia política e teoria da democracia. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Versão eletrônica.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do Estado.** 11. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2018.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).** Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituição.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decisões do Governo do Imperio do Brazil de 1822.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1887.

BRASIL. **Decreto de 26 de março de 1824.** Manda proceder á eleição dos Deputados e Senadores da Assembléa Geral Legislativa e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1824. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1824-1899/decreto-38579-26-marco-1824-567113-norma-pe.html. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto de 3 de junho de 1822.** Manda convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa composta de Deputados das Províncias do Brazil, os quaes serão eleitos pelas Instucções que forem expedidas. (*). Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1822. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-38942-3-junho-1822-568265-norma-pe.html. Acesso em: 20 mar. 2023

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.** Decreta o Código Eleitoral. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1932. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.029, de 09 de janeiro de 1881.** Reforma a legislação eleitoral. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1881a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.213, de 13 de agosto de 1881.** Regula a execução da Lei nº 3029, de 9 de janeiro do corrente ano, que reformou a legislação eleitoral. Rio de Janeiro: Câmara dos De-

putados, 1881b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-8213-13-agosto-1881-546457-publicacaooriginal-60487-pe.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 842, de 19 de setembro de 1855. Altera a Lei de 19 de Agosto de 1846. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1855. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-842-19-setembro-1855-558297-publicacaooriginal-79444-pl.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20de%2019,seguinte%20da%20Assembl%C3%A9a%20General%20Legislativo>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova fórmula ás Camaras Municipaes, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1828. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 1.269, de 15 de novembro de 1904. Reforma a legislação eleitoral, e dá outras providencias. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1904. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1900-1909/lei-1269-15-novembro-1904-584304-publicacaooriginal-107057-pl.html>. Acesso em: 17 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 35, de 26 de janeiro de 1892. Estabelece o processo para as eleições federais. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1892. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0035-1892.htm#:~:text=L0035%2D1892&text=LEI%20N%C2%BA%2035%2C%20DE%2026%20DE%20JANEIRO%20DE%201892.&text=Art.,alistarem%20na%20f%C3%B3rma%20desta%20lei. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 387, de 19 de agosto de 1846. Regula a maneira de proceder ás Eleições de Senadores, Deputados, Membros das Assembléas Provinciaes, Juízes de Paz, e Camaras Municipaes. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1846. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-387-19-agosto-1846-555122-publicacaooriginal-83186-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas eleitorais. Brasília, DF: TSE, [2023]. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=13719020871232>. Acesso em: 20 mar. 2023.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna Pereira dos. **Democracia, direitos políticos e sistema proporcional brasileiro:** reflexões sobre a adoção de cálculo intracoligacional. In: VITA, Jonathan Barros; DIZ, Jamile B da Mata; BAEZ, Narciso Leandro C. (org.). Direitos fundamentais e democracia III. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1, p. 357-377.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva; ANTUNES ROCHA, Cármem Lúcia (org.). **Direito eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

DALLARI, Dalmo Abreu de. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Versão eletrônica.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 36, n. 106, p. 33–53, 2022. DOI: 10.1590/s0103-4014.2022.36106.003.

FONSECA, Rafaela Aparecida; LACERDA, Josiane Auxiliadora; PEREIRA, José Roberto. A Crise da Democracia Representativa e o Voto Distrital como Alternativa. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 44, 2014. DOI 10.17808/des.44.383. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/383>. Acesso em: 16 jul. 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18 ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. Versão eletrônica.

KIM, Richard Pae. O Conteúdo Jurídico de Cidadania na Constituição Federal do Brasil. In: MO-RAES, Alexandre de; KIM, Richard Pae. **Cidadania**. São Paulo: Atlas, 2013.

LAZZARI, Eduardo Alves. Explicações assimétricas para a desconfiança em partidos políticos no Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 23, n. 2, p. 334–360, 2017. DOI 10.1590/1807-01912017232334. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/pkLfHrwxQkKdV6d-cwMS3X9L/?lang=pt#>. Acesso em 15 jun. 2024.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A crise da democracia representativa. **Blog José Luiz Quadros de Magalhães**, [s. l.], 14 set. 2010. Disponível em: <http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com/2010/09/52-teoria-da-constituicao-2-estado.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MARSHALL, Thomas H.; BOTTOMORE, Tom. **Cidadania e classe social**. Traduzido por Luiz Antônio Oliveira de Araujo. São Paulo: Editora UNESP, 2021.

NAGASAKI, Jéssica Yume; FIGUEIREDO, Eduardo Henrique Lopes. A (in)existência de uma crise de representatividade no Brasil. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, v. 31, n. 2, 2022. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/1806>. Acesso em: 20 mar. 2023.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2017. Versão eletrônica.

PRTUGAL. **Código Philippino ou ordenações e leis do reino de Portugal**. Rio de Janeiro: Tipographia do Instituto Philomathico, 1870. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>. Acesso em: 16 mar. 2023.

RABAT, Márcio Nuno. **Surgimento e evolução do sistema eleitoral proporcional atualmente em vigor no Brasil.** Brasília: Cadernos Aslegis, 2014. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27379>. Acesso em: 20 mar. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna Pereira dos; NETTO, Felip. Peixoto Braga. Democracia e sufrágio: sobre a necessária compreensão dos sistemas eleitorais brasileiros. In: REPOLÉS, Maria Fernanda Salcedo; DIAS, Maria Tereza Fonseca (org.). **O direito entre a esfera pública e a autonomia privada:** transformações do direito público no ambiente democrático. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. v. 2, p. 91-102.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 36 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

SILVA, Virgílio Afonso. **Direito constitucional brasileiro.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

STABILE, Arthur; NICOCELI, Artur. Datafolha: cresce desconfiança dos brasileiros no Congresso Nacional. **G1**, São Paulo, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/27/datafolha-cresce-desconfianca-dos-brasileiros-no-congresso-nacional.ghtml>. Acesso em: 15 jun. 2024.

Recebido em: 14/06/2023

Aceito em: 23/07/2024